

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

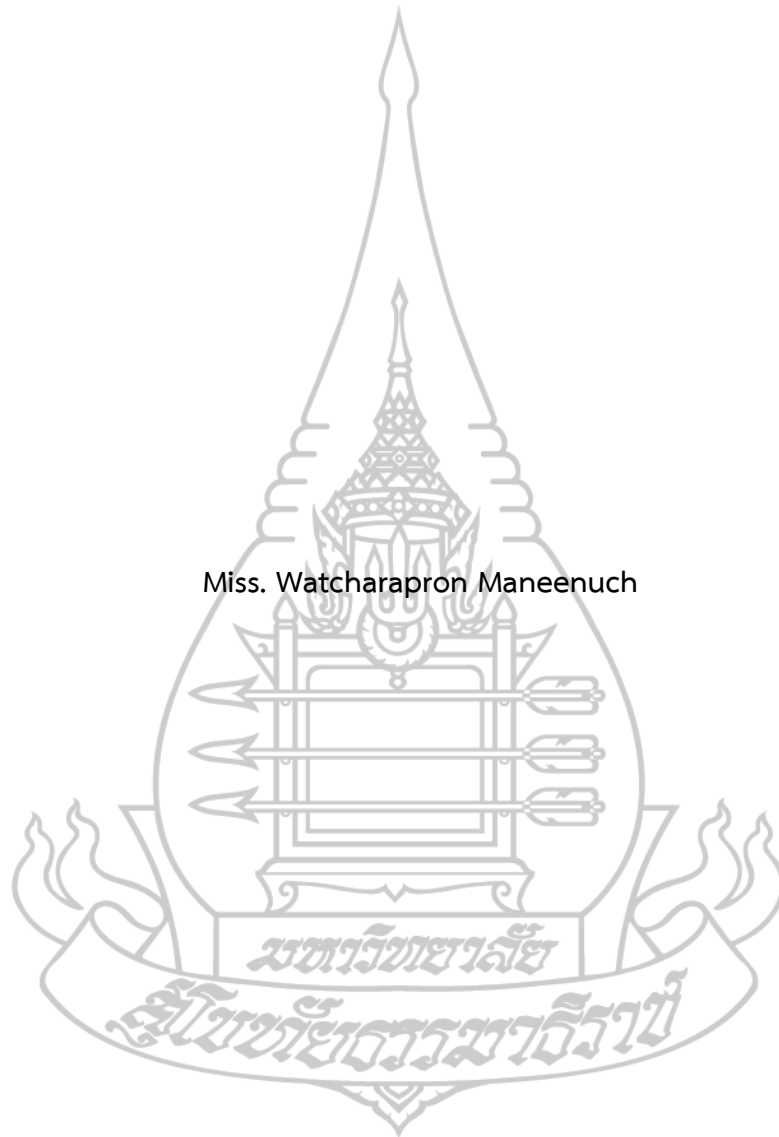


คุชฎินิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์คุชฎินิพนธ์

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legislative measures relating to people's participation to prevent and
suppress corruption in local government organizations



Miss. Watcharapron Maneenuch

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Doctor of Laws

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อคุณสมบัติ	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ชื่อและนามสกุล	นางสาววัชรภรณ์ มณีชุม
แขนงวิชา / วิชาเอก	-
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	1. อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงศ์ 2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วลัยวรรณ มธรสปรีชากุล

คุณสมบัตินี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรระดับปริญญาเอก เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบคุณสมบัติ

ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัครโรจน์)

กรรมการ

(อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงศ์)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วลัยวรรณ มธรสปรีชากุล)

กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

กรรมการ

(อาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ)

ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. นราธิป ศรีราม)

ชื่อคุณนิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกัน และ
ปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัย นางสาววัชรารัตน์ มณีบุช รหัสนักศึกษา 4624000081

ปริญญา: นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) อาจารย์ ดร.ศาสดา วิริยานุพงษ์ (2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วลัยวรรณ มธูรส
ปรีชากุล ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ (2) ศึกษาแนวคิด
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการทุจริต (3) ศึกษามาตรการทางกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา
และสหราชอาณาจักร และมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริต (4) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการ
มีส่วนร่วมของประชาชน (5) เสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความเหมาะสมต่อไป

การศึกษานี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก
จากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตในท้องถิ่น และประชาชน รวมทั้งการประชุม
กลุ่มย่อยผู้มีประสบการณ์โดยตรงด้านการปกครองและการตรวจสอบการทุจริตในท้องถิ่น แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์และจัดทำ
ข้อเสนอแนะในงานวิจัยนี้

ผลการศึกษาพบว่า (1) การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบจากโครงสร้างการบริหารงาน
การผูกขาดอำนาจ การใช้ดุลพินิจ และอำนาจกำกับดูแลที่เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์ โดยผู้ทุจริต 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นและ
ระดับประเทศ กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มภาคเอกชน และกลุ่มภาคประชาชน สาเหตุของการทุจริตสอดคล้องกับทฤษฎีสถานะเหลี่ยมทุจริต และทฤษฎี
ทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม (2) แนวคิดทฤษฎีที่นำมาแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้แก่ แนวคิดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน และการนำทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่มาเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วย
การสร้างธรรมาภิบาลทางสังคมขึ้น (3) มาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศนั้น ได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและธรรมาภิบาลภาครัฐ
รวมถึงค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษมาใช้ลงโทษผู้คอร์รัปชัน และเพิ่มแรงจูงใจให้แก่ประชาชนด้วยการให้รางวัลเป็นส่วนแบ่งจากเงินที่รัฐจะได้รับ
หรือมูลค่าความเสียหายที่สามารถยับยั้งได้จากการแจ้งเบาะแสซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ (4) ปัจจุบันประชาชนยังประสบปัญหา
ในการมีส่วนร่วมกับองค์กรอิสระเพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกิจการขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นด้านปกครองท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนยังถูกจำกัดไว้
โดยกฎหมาย ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงไม่สอดคล้องกับแรงจูงใจของประชาชน ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุจาก
ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและการขาดกฎหมายรับรองสิทธิ โครงสร้างทางสังคม ข้อจำกัดที่เกิดจากการบริหารราชการ การใช้ดุลพินิจของ
เจ้าหน้าที่ และการขาดกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิ (5) แนวทางการแก้ไขปัญหามาตรฐานทำได้โดยแก้ไขกฎหมายรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมและสิทธิ
ทางศาลของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยจัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น
พ.ศ.... เพื่อกำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ไว้อย่างชัดเจน และกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ดุลพินิจเบี่ยงเบนจากเกณฑ์มาตรฐาน
หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งเพิ่มแรงจูงใจด้วยการให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแส และยกระดับมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดราม
หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเพื่ออนุวัติการกฎหมายภายในประเทศให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตซึ่ง
จะช่วยเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างยั่งยืนในที่สุด

คำสำคัญ การมีส่วนร่วม, การทุจริตคอร์รัปชัน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Dissertation title: Legislative measures relating to people's participation to prevent and suppress corruption in local government organizations

Researcher: Miss. Watcharapron Maneenuch; ID: 4624000081;

Degree: Doctor of Laws;

Dissertation advisors: (1) Sartsada Wiriyanupong (2) Dr. Walaiwan

Mathurotpreechakun, Assistant Professor , Academic year: 2023

Abstract

This research aims to (1) systematically study corruption in local administrative organizations; (2) study the concepts and theories related to public participation and corruption; (3) study legal measures in the Republic of Korea, Japan, the United States that are in the United Kingdom, and international measures related to anti-corruption; (4) Study problems and obstacles in the enforcement of laws related to public participation; and (5) to suggest guidelines for amending laws to promote public participation more appropriately.

This research study is a legal research by qualitative research with document research. Conducting in-depth interviews from local government officials, agency staff dealing with local corruption investigations and citizens, including sub-group meetings with direct experience in governance and investigate local corruption. And then analyze the information obtained synthetically and make recommendations for this research.

The study revealed that four corrupt groups are responsible for corruption in local government organizations: (1) Corruption in local government organizations occurs systematically from administrative structures, monopolies, discretion and regulatory power that support patronage of four groups of corrupt individuals. The cause of corruption is consistent with the corruption triangle theory and the rational choice theory of crime, which encompasses local and national political groups, government officials, private sector groups, and civil society groups. (2) The theoretical concepts used to solve the corruption problem include the concepts of good governance and public participation, and the application of the theory of rule and the new institutional economic theory as basic principles for creating laws as tools to help create social governance. (3) Legal measures in foreign countries have applied the principles of public participation and public governance, including punitive compensation, to punish corrupt persons and increase incentives for citizens by rewarding them with a share of the money the state will receive or the value of the damage that can be prevented from reporting the information, which can be adapted to be used in Thailand. (4) Currently, people still face problems in participating with independent organizations to prevent and suppress corruption, including problems regarding participation in local government activities in local government, public procurement, access to information, and people's exercise of their rights in court, which are still limited by law. In addition, laws regarding people's participation are still not consistent with people's motivation. The problems are caused by the unclear laws and lack of laws to guarantee rights, social structures, administrative restrictions, the use of discretion of officials, and the lack of laws to guarantee rights. (5) The solution to this problem can be done by amending the law to guarantee the people's rights to participation and judicial rights, especially the right to access information by enacting the Local Transparency Promotion and Corruption Prevention Act B.E.... To clearly define the details of information that must be disclosed and to penalize government officials who deviate from the standard criteria or use their discretion unlawfully, as well as to increase incentives by rewarding whistleblowers and to enhance whistleblower protection measures under the principles of public economic law to implement domestic laws in accordance with the United Nations Convention against Corruption, which will increase opportunities for public participation that will ultimately solve the problem of corruption sustainably.

Keywords : public participation, corruption, local government organizations.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ศาสดา วิริยานุพงศ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วลัยวรรณ มธุรสปริชากุล อาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสองท่าน ที่ช่วยให้คำปรึกษาจนทำให้งานวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ และศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้ให้คำแนะนำให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ที่ได้ให้คำแนะนำในการศึกษาแก่ข้าพเจ้าตลอดมา และขอขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์วิกรม รัศมีปวงชน รองศาสตราจารย์ ดร.ลาวัณย์ ฌนัตติลปกุล ดร.มาโนช นามเดช และท่านคะนิง จันทรสงเคราะห์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บังคับบัญชาของข้าพเจ้าและเพื่อนพี่น้องชาวกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทุกคน รวมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายภาคประชาชนทุกท่านที่ได้ให้ข้อมูล และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยนี้

ผู้วิจัยมีความภาคภูมิใจอย่างยิ่งที่ได้เข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต รุ่นที่ 1 ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชแห่งนี้ ซึ่งเป็นสถาบันที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้วิจัยที่ได้ศึกษาในระบบการศึกษาเพียงมัธยมศึกษาตอนต้น มีโอกาสสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ปริญญาโทและปริญญาเอกตามลำดับ ประกอบกับงานวิจัยฉบับนี้ สำหรับผู้วิจัยแล้ว มิใช่เพียงงานวิจัยเพื่อขอสำเร็จการศึกษาเท่านั้น แต่เกิดจากปณิธานอันแรงกล้าของข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงสร้างการทุจริตอย่างเป็นระบบในภาครัฐ ซึ่งในอดีตเคยเข้าใจว่า “การคอร์รัปชันในรัฐเป็นเรื่องที่ไกลตัว” ด้วยหวังว่า งานวิจัยนี้จะเป็นหนึ่งในฟันเฟืองเล็ก ๆ ที่จะสร้างความตระหนักรู้ถึงพิษภัยของการคอร์รัปชันให้แก่สังคม และเพื่อให้ประชาชนทุกคนรับรู้ร่วมกันว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยที่กำลังคุกคามชีวิตและครอบครัวของทุกคน หากยังปล่อยให้เกิดขึ้นและดำเนินต่อไปในอนาคตและเป็นหน้าที่ของทุกคนในการสร้างสังคมปลอดการทุจริตร่วมกัน รวมทั้งเพื่อเป็นกำลังใจให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบและอาจกำลังต่อสู้กับระบบคอร์รัปชันที่ยืนหยัดปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมต่อไป

หากงานวิจัยนี้มีประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า ผู้วิจัยขออุทิศให้บิดาและมารดาของผู้วิจัยที่ล่วงลับไปก่อนวัยอันควร และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

นางสาววัชรภรณ์ มณีนิษฐ

มิถุนายน 2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย.....	20
3. กรอบแนวคิดวิจัย	21
4. สมมติฐานการวิจัย.....	22
5. ขอบเขตของการวิจัย	22
6. วิธีการศึกษา	24
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	27
บทที่ 2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	28
1. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปราม การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	28
1.1 แนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	28
1.2 แนวคิดหลักธรรมาภิบาล.....	40
1.3 แนวคิดหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่.....	49
2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	60
2.1 แนวคิดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	60
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง.....	64
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น.....	73
3. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน.....	85
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน.....	85

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 แนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมคอปกขาว.....	100
3.3 ทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริต.....	102
3.4 แนวคิดสมการคอร์รัปชัน.....	105
3.5 ทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม.....	107
3.6 แนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม.....	109
4. แนวคิดกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ.....	112
4.1 ทฤษฎีกฎหมายทางเศรษฐศาสตร์.....	112
4.2 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่.....	115
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	
ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ.....	122
1. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการ	
ทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC).....	122
1.1 หลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC).....	123
1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามอนุสัญญา	
สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC).....	132
2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการ	
ทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ	
องค์กร (UNTOC).....	158
2.1 การกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญา.....	159
2.2 มาตรการต่อต้านการทุจริต.....	160
2.3 มาตรการคุ้มครองพยาน.....	160
2.4 มาตรการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย.....	161
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปราม	
การทุจริตในสาธารณรัฐเกาหลี.....	162
3.1 การบริหารราชการท้องถิ่นในสาธารณรัฐเกาหลี.....	163
3.2 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี.....	165

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครอง ท้องถิ่นในสาธารณรัฐเกาหลี.....	170
3.4	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดซื้อจัดจ้าง สาธารณะในสาธารณรัฐเกาหลี.....	177
3.5	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารในสาธารณรัฐเกาหลี.....	178
3.6	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี.....	181
3.7	การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสาธารณรัฐเกาหลี.....	198
4.	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในประเทศญี่ปุ่น.....	200
4.1	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น.....	201
4.2	ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่น.....	209
4.3	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครอง ท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น.....	220
4.4	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดซื้อจัดจ้าง สาธารณะในประเทศญี่ปุ่น.....	231
4.5	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารในประเทศญี่ปุ่น.....	235
4.6	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่น.....	239
4.7	การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น.....	251
5.	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในสหรัฐอเมริกา.....	253
5.1	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา.....	255

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.2 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสหรัฐอเมริกา.....	260
5.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครอง ท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา.....	265
5.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดซื้อจัดจ้าง สาธารณะในสหรัฐอเมริกา.....	268
5.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ในสหรัฐอเมริกา.....	271
5.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสหรัฐอเมริกา.....	274
5.7 การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหรัฐอเมริกา.....	276
6. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในสหราชอาณาจักร.....	277
6.1 การบริหารราชการท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร.....	278
6.2 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสหราชอาณาจักร.....	282
6.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครอง ท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร.....	285
6.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้าง สาธารณะในสหราชอาณาจักร.....	293
6.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ในสหราชอาณาจักร.....	296
6.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตคอร์รัปชันในสหราชอาณาจักร.....	301
6.7 การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหราชอาณาจักร.....	303

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย.....	308
1.	ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	308
1.1	สถานการณ์ทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย.....	308
1.2	ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	312
1.3	รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	335
2.	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทย.....	348
2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	350
2.2	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.....	353
2.3	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.....	354
2.4	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.....	356
2.5	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.....	359
2.6	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.....	361
2.7	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565.....	363
2.8	พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542.....	365
3.	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้าง สาธารณะในประเทศไทย.....	368
3.1	พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.....	369
3.2	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.....	370
3.3	พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560.....	373
4.	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในประเทศไทย.....	30
4.1	พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	381

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.2 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558.....	385
5. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย.....	388
5.1 ประมวลกฎหมายอาญา.....	391
5.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.....	395
5.3 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.....	403
5.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560.....	409
5.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561.....	411
6. การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย.....	414
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	423
1. บทวิเคราะห์สาเหตุและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	424
1.1 บทวิเคราะห์สาเหตุการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	426
1.2 บทวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	436
1.3 บทวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	439
2. บทวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	445
2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่.....	446
2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชน.....	451
2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน.....	456
2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับองค์กรอิสระหรือหน่วยงานตรวจสอบเพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน.....	457
2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน.....	462

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.6 ปัญหากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแรงจูงใจของประชาชน.....	464
3. บทวิเคราะห์การนำมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมาใช้เพื่อเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	464
3.1 การส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชน	465
3.2 การยกระดับข้อมูลของรัฐเป็นข้อมูลสาธารณะ	468
3.3 การนำค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษมาใช้ลดแรงจูงใจผู้ทุจริตคอร์รัปชัน.....	476
3.4 การตรากฎหมายเพื่อรับรองการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน.....	477
3.5 การยกระดับมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส.....	478
3.6 การสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการให้รางวัล.....	479
3.7 รูปแบบแนวทางการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต.....	484
บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	503
1. บทสรุป	503
2. ข้อเสนอแนะ.....	514
2.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย.....	514
2.2 แนวทางการตรากฎหมายลำดับรอง.....	526
2.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	528
2.4 ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป.....	529
บรรณานุกรม	531
ภาคผนวก	570
ก ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น พ.ศ.....	571
ข. ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	583
ค ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	586
ง ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	589
จ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	593
ฉ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	596

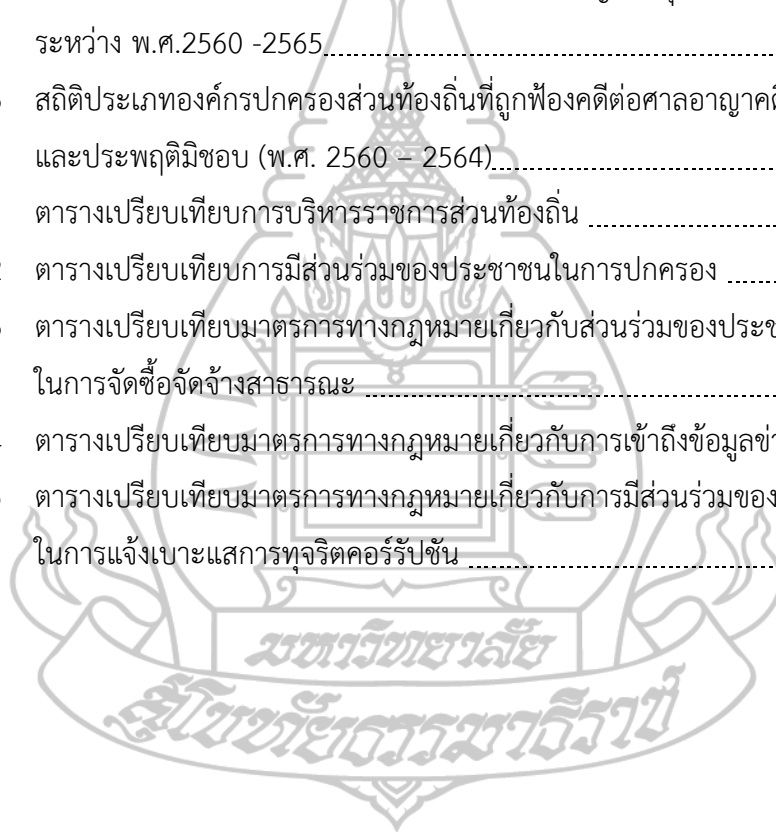
สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ช ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	600
ซ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	603
ฎ สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview).....	606
ฎ สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group).....	637
ประวัติผู้วิจัย	646



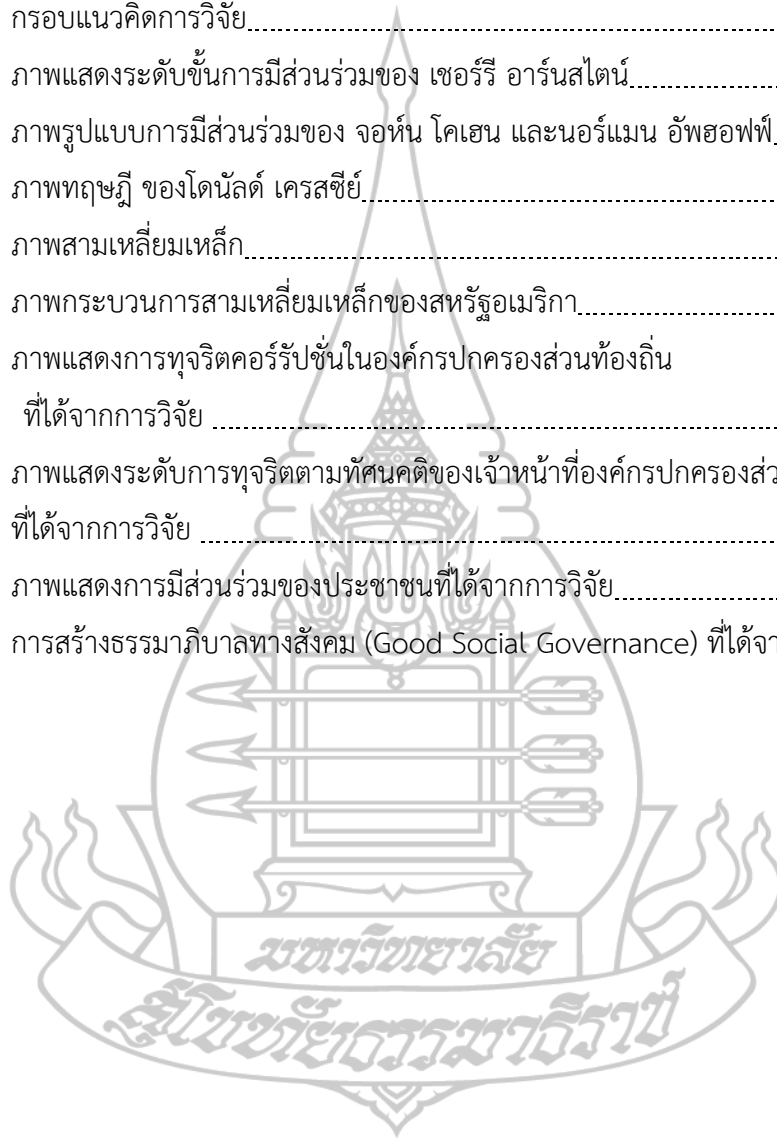
สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 ตารางคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของสาธารณรัฐเกาหลี	167
ตารางที่ 3.2 ตารางคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศญี่ปุ่น	210
ตารางที่ 3.3 ตารางคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของสหรัฐอเมริกา	261
ตารางที่ 3.4 ตารางคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของสหราชอาณาจักร	282
ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	309
ตารางที่ 4.2 ตารางคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ระหว่าง พ.ศ.2560 -2565.....	310
ตารางที่ 4.3 สถิติประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ (พ.ศ. 2560 – 2564).....	310
ตารางที่ 5.1 ตารางเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	492
ตารางที่ 5.2 ตารางเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง	494
ตารางที่ 5.3 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ	498
ตารางที่ 5.4 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	499
ตารางที่ 5.5 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน	500



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	21
ภาพที่ 2.1 ภาพแสดงระดับขั้นการมีส่วนร่วมของ เซอร์รี อาร์นสไตน์.....	37
ภาพที่ 2.2 ภาพรูปแบบการมีส่วนร่วมของ จอห์น โคเฮน และนอร์แมน อัสฮอฟฟ์.....	39
ภาพที่ 2.3 ภาพทฤษฎี ของโดนัลด์ เครสซี.....	104
ภาพที่ 3.1 ภาพสามเหลี่ยมเหล็ก.....	215
ภาพที่ 3.2 ภาพกระบวนการสามเหลี่ยมเหล็กของสหรัฐอเมริกา.....	236
ภาพที่ 5.1 ภาพแสดงการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้จากการวิจัย	439
ภาพที่ 5.2 ภาพแสดงระดับการทุจริตตามทัศนคติของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้จากการวิจัย	444
ภาพที่ 5.3 ภาพแสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้จากการวิจัย.....	446
ภาพที่ 5.4 การสร้างธรรมาภิบาลทางสังคม (Good Social Governance) ที่ได้จากการวิจัย....	487



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของรัฐ ทำให้ทั่วโลกตระหนักถึงภัยคุกคามและให้ความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และร่วมกันแสดงเจตจำนงด้วยการลงนามภาคีอนุสัญญา (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)¹ โดยปัจจุบัน 186 ประเทศทั่วโลก ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ โดยประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ และเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546² อย่างไรก็ตาม ด้วยการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่มีวิวัฒนาการมายาวนาน ซึ่งปรากฏหลักฐานนับแต่ช่วงประมาณ 900 – 612 ปีก่อนคริสต์ศักราชในช่วงอารยธรรมอัสซีเรีย (อารยธรรมเมโสโปเตเมีย)³ และปรากฏหลักฐานที่แสดงถึงความพยายามในการตรากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันของสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่รัฐในกรุงโรมและโรมัน⁴ การศึกษาสาเหตุของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในยุคกรีกโบราณของอริสโตเติล (Aristotle)⁵ โดยจะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ การเมือง และสังคมของโลกที่มีความพยายามค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้จากทุกประเทศทั่วโลก

¹ Nations United. *United Nations Convention against Corruption*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

² กระทรวงการต่างประเทศ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.). 2561. *บทความน่ารู้ : อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption – UNCAC)* สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2564 จาก <http://www.mfa.go.th/acc/th/news>.

³ วงเดือน นาราสัจจ์ และชมพูทนต์ นาศิริรักษ์. 2558. *ประวัติศาสตร์สากล : พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ* สำนักพิมพ์สถาบันพัฒนาคุณภาพวิชาการ : กรุงเทพฯ . หน้า 15.

⁴ Sumah Stefan. 2018. *Causes and Consequences Corruption*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.intechopen.com/books/trade-and-global-market/corruption-causes-and-consequences>.

⁵ Eric M. Uslaner and Bo. 2016. *The Historical Roots of Corruption*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://gyptum.edu/sites/gyptum.edu>.

สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ประกอบไปด้วย 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยทางการเมืองที่สร้างเศรษฐกิจแบบผูกขาด และการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ⁶ ปัจจัยจริยธรรมทางวิชาชีพและการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และปัจจัยสุดท้าย คือ ปัจจัยด้านทัศนคติทุกมิติของประชาชนรวมถึงอิทธิพลทางด้านศาสนา⁷ ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้ระดับทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละประเทศมีความรุนแรงแตกต่างกัน

จากค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ที่ประเมินโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ Transparency International : TI) ใน ค.ศ. 2023 ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก จาก 180 ประเทศ⁸ โดยจาก พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีคะแนน CPI เพียง 33 – 38 คะแนนเท่านั้น แม้จะมีการยกระดับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็ตาม

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เปิดเผยข้อมูลความเสียหายจากการทุจริตคอร์รัปชัน ช่วง พ.ศ. 2566 จำนวน 2,784 เรื่อง เป็นการทุจริตในโครงการของภาครัฐมูลค่ารวม 13,430,226,237 ล้านบาท โดยปัจจุบัน (ข้อมูล ณ พ.ศ. 2567) องค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเรื่องเรียนมากที่สุด⁹ และหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเรื่องลงมา คือ กระทรวงมหาดไทย¹⁰ ซึ่งธรรมชาติของการทุจริต คือ สิ่งที่ถูกปกปิดเป็นส่วนใหญ่ และจะแสดงให้เห็นสาธารณชนรับรู้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ไม่ต่างจากโครงสร้างของภูเขา น้ำแข็งในทะเล¹¹ รากฐานและความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันที่แท้จริง จึงมีมูลค่ามหาศาลอย่างไม่อาจหยั่งรู้ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

⁶ นลิตรา ไทยประเสริฐ. 2554. การผูกขาดและผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของไทย โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2564 จาก <https://shorturl.asia/bzplvt>

⁷ Ibid.

⁸ Transparency International. 2024. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. Retrieved July. 27, 2024, from https://www.transparency.org/en/cpi/2023?gad_source=1&gclid=EAlaQobChMIKnUivnGhwWMNySDAx2YVQQvEAAAYASAAEgKPOvD_BwE.

⁹ PPTV. 26 ก.ค. 2566. *ป.ช.เปิดสถิติทุจริต ปี 66 มูลค่าความเสียหาย 13,000 ล้าน*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2567 จาก

<https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/201931>.

¹⁰ Voice TV. 2565. *ป.ช.เผยเรื่องร้องเรียนไตรมาสแรกปี 65 ท้องถิ่นถูกกล่าวหามากที่สุด-โหวตผลคดีศาลลงโทษ*. สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2565 จาก <https://voicetv.co.th/read/ufch1SR91Y>.

¹¹ Online MGR. 2560. *ภูเขา น้ำแข็งของการทุจริต*. ผู้จัดการรายวัน. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2564 จาก <https://m.mgsonline.com/daily/detail/9600000099467>.

การทุจริตคอร์รัปชันของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ถูกกล่าวถึงจากสื่อต่าง ๆ บ่อยครั้ง ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานหลักที่จัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น¹² และหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติและท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมือง สอดคล้องกับที่ทั่วโลกยอมรับร่วมกันว่า การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ “การตรวจสอบโดยภาคประชาชน”¹³ และ “การเอาอำนาจไปไว้ใกล้ปัญหา”¹⁴ ซึ่งเป็นหนึ่งในแรงจูงใจให้ผู้วิจัยเลือกศึกษา “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มูลเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผู้วิจัยเลือกศึกษาเพื่อแก้ปัญหาการทุจริต คือ การที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และได้รับมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและการดำเนินการตามมติของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้วิจัยพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากการ สมคบและการร่วมมือ รวมทั้งมีการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันจากหลายฝ่ายทั้งในพื้นที่และเชื่อมโยงถึงการเมืองและองค์กรระดับประเทศ และส่วนใหญ่การตรวจสอบจนนำไปสู่การลงโทษผู้ทุจริตเกิดจากการแจ้งเบาะแสของประชาชน และเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐนั้นทั้งสิ้น

มูลเหตุจูงใจประการต่อมา เกิดจากการที่ผู้วิจัยพบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประสบการณ์การทำงาน โดยพบว่า เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ถูกดำเนินคดีกลับมิใช่ผู้มีเจตนาทุจริต บางบุคคลถูกบังคับ ช่มชู้ หรือใช้อิทธิพลให้กระทำการทุจริต และบางบุคคลถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทุจริตด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แต่ผูกพันความรับผิดชอบจากพยานเอกสารที่ได้ลงนามส่งผลให้ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจำนวนมากถูกลงโทษไล่ออกจากราชการต้องรับโทษจำคุก และมีเหยื่อของการคอร์รัปชันบางคนตัดสินใจทำอัตวินิบาตกรรมในที่สุด

¹² แนวหน้า. 2563. *ลดปัญหา อบท.ทุจริต*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2564 จาก <https://www.naewna.com/politic/columnist/44418>.

¹³ ทีมงานหน้าแห่งปกคอก (ท้องถิ่น). 2563. *ว่าด้วยเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของท้องถิ่นไทย*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2564 จาก <https://siamrath.co.th/rv/190078>.

¹⁴ สถาบันพระปกเกล้า. 2558. *คู่มืออำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน : การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2564 จาก https://www.kpiacth/media_kpiacth/pdf/M10_614.pdf.

ปัญหาเหล่านี้ เกิดขึ้นซ้ำไปมาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลายาวนาน และแนบเนียนแยบยลมากขึ้น กลายเป็นโครงสร้างอำนาจและอิทธิพลที่ฝังลึกในท้องถิ่น เกิดการแบ่งหน้าที่กันทำและการแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ต่างจากองค์กรอาชญากรรม ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาเพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นให้ได้มากที่สุด และจากความตั้งใจสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐส่วนภูมิภาคและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีทางเลือกมากกว่า “การจ่ายอม” เพราะการทุจริตคอร์รัปชันมิได้สร้างความเสียหายแก่งบประมาณของประเทศที่เป็นการทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนผ่านบริการสาธารณะที่ไม่ได้มาตรฐาน การศึกษา การสาธารณสุข ปลอดภัย ฯลฯ หรือความเสื่อมของระบบราชการเท่านั้น แต่บ่อนทำลายชีวิตของผู้บริสุทธิ์ รวมทั้งผู้ที่มีภูมิदानทานไม่มากพอ ทำให้จ่ายอมจนเคลื่อนกลืนกลายเป็นผู้ร่วมวงจรทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ มิ่งบประมาณ บุคลากร และพื้นที่ของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นหน่วยงานที่ทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด และเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยแห่งแรกของประชาชนที่สร้างความเป็นพลเมืองตามหลักประชาธิปไตย โดปัจจุบัน (ตุลาคม 2567) ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7,850 แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล 2,472 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและพัทยา¹⁵ มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง ทั้งนี้ รัฐจะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น¹⁶

สถิติการร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการทุจริต ช่วงวันที่ 1 ตุลาคม 2565 – 30 เมษายน 2566 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ตรวจสอบพบ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน 3,271 เรื่อง (ร้อยละ 66.84) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 682 เรื่อง (ร้อยละ 13.94) และเรื่องการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต จำนวน 419 เรื่อง (ร้อยละ 8.56) หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดยังคงเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,517

¹⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2566. *สรุปข้อมูล อบท ทั่วประเทศ*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2567 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250.

เรื่อง (ร้อยละ 31.00) รองลงมาเป็น กระทรวงมหาดไทย จำนวน 475 เรื่อง (ร้อยละ 9.70)¹⁷ และ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ(สำนักงาน ป.ป.ท.) ศึกษาวิธีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 19 วิธีการ 4 รูปแบบ และ 19 วิธีการทุจริต¹⁸ ซึ่งแบ่งประเภทตามอำนาจหน้าที่และจำนวนของการทุจริต ดังนี้

(1) รูปแบบการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นรูปแบบที่มีจำนวนสูงที่สุด เช่น การทุจริตในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การเรียกรับเงิน การไม่ดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย การทุจริตในโครงการจัดทำบริการสาธารณะ การทุจริตในการกำหนดราคากลาง การกีดกันการเสนอราคาหรือการเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญา การทุจริตในการควบคุมงานและตรวจรับงานจ้าง ฯ

(2) รูปแบบการใช้อำนาจมิชอบ หรือมีเจตนาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การทุจริตการจัดเก็บภาษี การประเมินภาษีให้น้อยลงกว่าความเป็นจริงเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ การเรียกรับในขั้นตอนการขออนุญาตสร้างหรือรื้อถอนอาคาร การละเว้นไม่ดำเนินการกับผู้กระทำความผิด การเปลี่ยนแปลงสภาพที่สาธารณะ หรืออนุญาตให้เอกชนแสวงหาประโยชน์ในที่สาธารณะโดยมิชอบ การเรียกรับเงินเพื่อสั่งบรรจุแต่งตั้ง การเรียกรับเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชา ฯ

(3) รูปแบบการทุจริตเบิกจ่ายเงิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 เช่น การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จ การปลอมลายมือชื่อเพื่อเบิกถอนเงิน การเบิกจ่ายเงินไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย การเบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจฎีกา หรือการไม่มีฎีกาประกอบการเบิกจ่าย ฯ

(4) รูปแบบการเบียดบัง ยักยอกทรัพย์สิน ใช้ทรัพยากรของรัฐ เช่น การยักยอกทรัพย์สินของทางราชการ การเอาทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขอใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของทางราชการ ฯ

การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ การจัดซื้อจัดจ้าง การใช้อำนาจหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการเบียดบังหรือยักยอกทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน

จากการศึกษาเบื้องต้น พบว่า การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษกว่าการทุจริตในหน่วยงานอื่น เพราะมักเกิดจากความร่วมมือของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในพื้นที่ทำให้

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2566. *เกร็ดความรู้...สู่ทุจริต!! เรื่อง สถิติการตรวจรับค้ำค่าหาฯ ปีงบประมาณ พ.ศ.2566 (1 ตุลาคม 2565-30 เมษายน 2566)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2567 จาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2021110415414676/20230807114215?>

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. 2561. *4 รูปแบบ 19 วิธีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2564 จาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/610807_06/.

เกิดเครือข่ายอิทธิพลในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริต

สาเหตุของการทุจริตอีกประการหนึ่งที่ถูกกล่าวถึง คือ การใช้อำนาจกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยและการของบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดหรืออำเภอที่ราชการสังกัดเป็นส่วนภูมิภาคที่มีงบประมาณไม่เพียงพอในการขับเคลื่อนภารกิจด้วยตนเอง¹⁹ จึงขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บ่อยครั้ง²⁰ ส่งผลให้เกิดระบบอุปถัมภ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กระทั่งต่อการใช้อำนาจตามกฎหมาย การตรวจสอบและควบคุมการทุจริต รวมทั้งส่งผลต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน แม้จะมีผู้กล่าวว่า การที่อัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนเป็นอีกหนึ่งปัจจัยของการทุจริต²¹ แต่ผลการวิจัยยังไม่พบความสัมพันธ์สอดคล้องกันระหว่างปัจจัยการทุจริตและอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงไม่อาจสรุปได้ว่า หากเงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐสูงขึ้นจะส่งผลให้การทุจริตลดลง²² ในทางกลับกัน อัตราเงินเดือนที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่รัฐอาจทำให้ประชาชนต้องเสนอจำนวนสินบนที่สูงขึ้น เพื่อให้สามารถจูงใจเจ้าหน้าที่ได้

การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีความใกล้ชิดประชาชน ทำให้ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เริ่มแต่ระบบการทุจริตการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ที่เรียกว่า “การซื้อเสียง” และการรับเงินของประชาชนที่เรียกว่า “การขายเสียง” ที่เป็นการเจรจาผลประโยชน์ต่อกันทั้งก่อนและหลังเข้ารับตำแหน่ง เช่น การจัดบริการสาธารณะที่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเรียกร้อง หรือการเปิดกรอบตำแหน่งเพื่อรับพนักงานจ้าง²³ รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ทำให้ต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อค้นหาแนวทางการแก้ปัญหาการทุจริต

¹⁹ หนังสืออำเภอกุมภวาปี ที่ อต 0218/ว 2173 ลงวันที่ 30 กันยายน 2567.

²⁰ วัชรภรณ์ มณีบุษ และมานิช นามเดช. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่ในส่วนของกรกำกับดูแลภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (2563): มกราคม - มิถุนายน 2563. หน้า 126 – 128.

²¹ สยามธุรกิจ. 2556. *ท้องถิ่นเฮ ปรับเงินเดือนใหม่ ปตรีให้ 13,000 บาท*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.sanook.com/money/78463/>

²² Ronald MacDonald and Muhammad Tariq Majeed. 2011. *Causes of Corruption in European Countries: History, Law, and Political Stability*. p 1 Retrieved Nov 11, 2020, from <https://www.researchgate.net/publication>.

²³ คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. 2558. *การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 จาก http://www.pattani2018.pattani.go.th/files/com_news_form/2018-11_5f2dc4593714d4e.pdf.

คอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ดังนี้

1.1 ปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่น (Problems of people's participation in Local Governance)

ปัญหานี้เกิดจากอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณสูงและดำเนินการในรูปแบบเดิมทุกปี ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการเรียกรับหรือยอมจะรับสินบนที่เกิดจากการดำเนินโครงการดังกล่าว รวมถึงการใช้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นจึงต้องนำหลักการกระจายอำนาจและการจัดการตนเอง (Self Governance)²⁴ ซึ่งสอดคล้องกับ “สมการคอร์รัปชัน”²⁵ ของศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) แห่งมหาวิทยาลัย Claremont Graduate University (CGU) สหรัฐอเมริกา

สมการคอร์รัปชันมีแนวคิดว่าการคอร์รัปชันมาจากการผูกขาดอำนาจทางการตัดสินใจ (monopoly) การใช้ดุลพินิจ และการขาดกลไกความรับผิดชอบซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายไว้ในบทที่ 2 ต่อไป ภายใต้แนวคิดนี้มีหลักการพื้นฐานว่า การลดการผูกขาดอำนาจและลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ด้วยการสร้างระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติที่ชัดเจน และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และสร้างกลไกความรับผิดชอบของผู้กระทำผิด โดยการให้ข้อมูลแก่ประชาชนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ จะทำให้ประชาชนได้ทราบถึงความผิดปกติหรือความเสี่ยงในโครงการนั้น โดยเมื่อประชาชนไม่มีความไว้วางใจตัวแทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นจะนำไปสู่แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองซึ่งเป็นอำนาจพลเมืองที่ต้องค้นหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อสร้างสิทธิในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

ปัจจุบันการถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา 254 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นเข้าชื่อกันเพื่อเสนอถอดถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยใช้เกณฑ์จำนวนผู้เข้าชื่อตามมาตรา 5²⁶ ที่กำหนด

²⁴ วุฒิสภา ต้นไชย. 2558. *คู่มืออำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน : การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น*. หน้า 164. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2564 จาก http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_614.pdf.

²⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). 2558. *คอร์รัปชัน ความโปร่งใส และกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2564 จาก <https://tdri.or.th/2015/03/20150313/>.

²⁶ มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถึงเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

จำนวนผู้เข้าชื่อเพื่อถอดถอนไว้ในปริมาณที่สูงมาก เป็นผลให้การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าวประสบความสำเร็จน้อยมาก โดยนับจากมีการประกาศใช้กฎหมายมีการเข้าชื่อกันของประชาชนเพียง 14 ครั้ง และสามารถถอดถอนสมาชิกสภาได้เพียง 4 ครั้ง²⁷ รวมทั้งวิธีการเข้าชื่อของประชาชนยังมีความยุ่งยาก และสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยมาตรา 6 กำหนดให้การยื่นคำร้องของประชาชนต้องมีชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่หรือความประพฤติเสื่อมเสียของผู้นั้นที่เป็นเหตุทำให้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปเป็นอย่างไร และให้ระบุรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีคำรับรองของผู้แทนว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง ขั้นตอนที่มีความยุ่งยากนี้จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญทั้งที่การตรวจสอบการทำงานของผู้แทนซึ่งประชาชนเลือกเข้าไปบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก และถือเป็นกระบวนการตรวจสอบที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล บทบัญญัติของกฎหมายที่สร้างภาระเกินสมควรจึงถือข้อจำกัดหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้วิจัยเห็นว่า ไม่ว่าผู้แทนที่ประชาชนต้องการถอดถอนจะมีพฤติการณ์เป็นประการใดก็ตาม แต่ความสำคัญในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้แทนของประชาชน ควรต้องพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ แม้พฤติการณ์นั้นจะไม่ถึงขนาดเสื่อมเสียอย่างใดก็ตาม หากประชาชนมิได้มีความ

-
- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
 - (2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
 - (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
 - (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

²⁷ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น. 2559. รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นสืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2564 จาก <https://www.parliament.go.th>.

ไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของตนอีกต่อไป ประชาชนควรมีสติที่จะถอดถอนผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปบริหารท้องถิ่นได้ จึงเป็นการที่กฎหมายบัญญัติสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร

1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ (Problems of Public participation in Public procurement)

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการดำเนินการที่มีการร้องเรียนและการทุจริตสูงที่สุด การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักเป็นการดำเนินการตามภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการในพื้นที่ การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะส่งผลให้เกิดการเฝ้าระวังและป้องปรามการกระทำทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทั้งยอมก่อให้เกิดความเกรงกลัวของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่จะกระทำการทุจริตในการถูกตรวจสอบและถูกลงโทษซึ่งจะเป็นการป้องปรามการกระทำผิดไปพร้อมกัน

ปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายรูปแบบ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนถือเป็นก้าวแรกของการให้ข้อมูลข่าวสารและสร้างความรู้สึกร่วมในการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะนำมาสู่การสร้างกลไกควบคุมตรวจสอบของภาคประชาชนต่อไป แต่ยังคงพบว่า มาตรการดังกล่าวไม่อาจสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในชุมชน การศึกษานี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางเพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ประชาชน โดยเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (3) ที่บัญญัติให้สิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะให้ดำเนินการหรือละเว้นการดำเนินการใดตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อกระจายอำนาจในการตัดสินใจหรือจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น โดยเฉพาะการใดที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น²⁸ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบการบริหาร

²⁸ ถวิลวดี บุรีกุล. 2552. รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. นนทบุรี : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2564 จาก <https://kpi.ac.th/knowledge/book/data/457?fbclid=IwAR3czg0OW4601rLICutoB8x-kyBVg-TVgPSls9LnVYIE0Jv57HS5umLwU7M&page=29>.

ราชการ เนื่องจากประชาชนจะมีสามารถสะท้อนความต้องการให้รัฐได้รับทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการต่อไป เพราะประชาชนย่อมทราบถึงปัญหาในชุมชนและความต้องการในชุมชนของตนมากที่สุด การแก้ปัญหาโดยใช้ข้อมูลที่เป็นจริงจากประชาชนในพื้นที่ย่อมนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นที่ตรงกับสภาพปัญหาทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนได้ในที่สุด²⁹ ในขณะเดียวกันการบริการสาธารณะที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารโครงการย่อมส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากความรู้ถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นส่วนหนึ่งในชุมชนจะนำไปสู่ความรู้สึกเป็นเจ้าของและรักษาประโยชน์ในท้องถิ่นของตน

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของประชาชนถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 7 โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คนหรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งล่าสุดแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า³⁰ มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยมีการเพิ่มช่องทางการเชิญชวนและยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่งผลให้การเสนอข้อบัญญัติแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนมีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการบรรจุโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนมีความต้องการและยื่นผ่านข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว กลับไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินโครงการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

ปัญหาประการแรก จึงเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายด้วยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกว้าง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจดำเนินการได้ ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะลดลง จากเดิมที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อราชการร่วมเป็นคณะกรรมการในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง³¹

²⁹ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น อ้างแล้ว.

³⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 7.

³¹ ข้อ 73 คณะกรรมการตามข้อ 72 ให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอย่างน้อยสี่คน

โดยปกติให้แต่งตั้งจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดหรือข้าราชการอื่น โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้แต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยการ

มีผลทำให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ถูกยกเลิก ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560³² แม้ปัจจุบันมีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยข้อ 6 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้การจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน ให้จัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้านและชุมชนเพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาความต้องการต่าง ๆ ของหมู่บ้านและชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพชีวิตทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยและการบริหารจัดการหรืออื่น ๆ ให้นำข้อมูลจากเวทีประชาคมหมู่บ้านและชุมชน ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) มาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน แต่จะเห็นได้ว่ายังไม่ปรากฏมาตรการดำเนินการที่ชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริงได้มีโอกาสเข้าร่วมการจัดบริการสาธารณะในชุมชนได้อย่างแท้จริง

ประการที่สอง เกิดจากการที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีหลายฉบับไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน แม้จะมีความพยายามในการตราประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายครั้ง แต่ยังคงมีความเห็นว่าการประมวลกฎหมายที่ถูกเสนอขึ้นหลายครั้งยังมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจทำให้เกิดการคัดค้านจากบุคลากรท้องถิ่นอยู่เสมอ³³ และเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 ที่กำหนดให้การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการดำเนินการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความ

บริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือส่วนราชการอื่น หรือบุคคลที่มีใช้ราชการ ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิในงานที่จะจ้างที่ปรึกษาเป็นคณะกรรมการด้วย

การแต่งตั้งข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมเป็นคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการ หรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แล้วแต่กรณี

³² มาตรา 3 ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

³³ เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี ANFREL. 2562. *กฎหมายเบื้องต้น เรื่องการเลือกตั้งท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2565 จาก <https://law.or.th/node/5501>.

คิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา
 ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงบัญญัติสิทธิของบุคคลและชุมชนในการได้รับ
 ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต จะเห็นได้ว่า
 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในการร่วมตัดสินใจในกรณีดำเนินกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์
 ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่นที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือ
 ประชาชนในท้องถิ่นอย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่สิทธิดังกล่าวกลับปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล
 พ.ศ. 2496 เท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบ
 บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้ง
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังมีหลายฉบับถูกร่างขึ้นในระยะเวลาที่ต่างสถานการณ์
 จึงมีความแตกต่างและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ประการที่สาม เกิดจากการที่กฎหมายให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจพิจารณา
 ข้อเสนอของประชาชน โดยความเห็นของประชาชนเป็นเพียงการให้คำปรึกษาเท่านั้น กล่าวคือ
 ประชาชนมิได้มีอำนาจอย่างแท้จริง ทั้งนี้ กรณีดำเนินกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของ
 เทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 32 ทวิ กำหนดให้
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลซึ่งจะดำเนินกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสีย
 ของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
 สมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียง
 ประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ โดยการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อ
 ประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการสำคัญใน
 เรื่องใดเรื่องหนึ่งและกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใน
 พื้นที่

การที่กฎหมายกำหนดให้การออกเสียงประชามตินั้น จะถูกจัดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับ
 ดุลพินิจของสภาท้องถิ่น ด้วยการใช้คำว่า “อาจเสนอ” อีกทั้งยังกำหนดให้ผลการออกเสียงประชามติ
 มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้นเท่านั้น ย่อมส่งผลให้
 ประชาชนไม่รู้สึกรถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของหน่วยงานท้องถิ่น และไม่เห็นความสำคัญ
 ของการมีส่วนร่วม เพราะสุดท้ายแล้วการดำเนินการย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสมาชิกสภาเทศบาล
 หรือนายกเทศมนตรีว่าจะดำเนินการอย่างไร บทกฎหมายนี้จึงมิได้สร้างความมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น
 ในชุมชนอย่างแท้จริง ตรงกันข้าม กลับมีลักษณะผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการไว้ที่ผู้บริหาร
 ท้องถิ่นซึ่งอาจเป็นช่องทางทำให้เกิดการทุจริตขึ้นได้

ปัจจุบันกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนที่พบข้อบกพร่องในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น คือ การเลือกใช้วิธีประชุมประชาคมหมู่บ้านซึ่งมิได้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองไว้ มีเพียงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และมาตรา 28 ตริ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งมิได้มีวิธีดำเนินการที่ชัดเจน ส่งผลให้การทำให้ประชาคมเป็นเพียงขั้นตอนที่ดำเนินการขึ้นเพื่อให้ครบกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น³⁴ โดยข้อ 44 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ในการพิจารณาลงมติเรื่องใด หากที่เป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านหรือเป็นเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของราษฎร อาจมีมติให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวก็ได้ โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกประชุมราษฎรในหมู่บ้านเข้าประชุม โดยการลงมติของที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ และให้คณะกรรมการประกาศให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบโดยทั่วกัน และปฏิบัติตามมติของที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านในเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ มติประชาคมต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ พร้อมทั้งแจ้งให้นายอำเภอและราษฎรทราบโดยทั่วกัน ความไม่ชัดเจนของการจัดให้มีประชาคมหมู่บ้านและจำนวนผู้เข้าร่วมลงมติดำเนินการต้องมีจำนวนเท่าใด ทำให้เกิดการโต้แย้งจากประชาชนในพื้นที่บ่อยครั้ง เช่น การไม่จัดให้มีการประชุม³⁵ หรือการทำประชาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁶

1.3 ปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Problems in accessing Public Information)

ปัจจุบันทุกภาคส่วนเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐมากขึ้น และปรากฏในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็น (21) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. 2561 – 2580) ด้วยการมุ่งเน้นการพัฒนามาตรการ กระบวนการในการป้องปรามการทุจริตให้เท่าทันต่อพลวัตของการทุจริต สามารถระงับยับยั้งการทุจริตได้อย่างรวดเร็ว ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ผ่านโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Data) และการพัฒนาเครื่องมือและมาตรการเพื่อสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้

³⁴ อลงกรณ์ คุณกิตติมานนท์. 2563. *ปราจีนบุรี ค้านสร้างฟาร์มไก่! พบประชาคมไม่โปร่งใส*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563 จาก <http://www.khaochad.co.th/75945>.

³⁵ ไทยรัฐออนไลน์. 18 ก.ค. 2563. *ชาวลิเก ชุมชุมเอือป้ายค้ำ “โรงไฟฟ้าชีวมวล” ทรู้นกระทบสิ่งแวดล้อม*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/south/1891979>.

³⁶ ไทยโพสต์. 9 กรกฎาคม 2566. *ชาวบ้านนีกกำลัง ‘ทุบประชาคมเท็จ’ สกัดทุนกั๊งหันลมไฟฟ้ารุกที่ดินทำกิน*. <https://www.thaipost.net/district-news/411346/>.

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐให้มากที่สุด ย่อมทำให้เพิ่มโอกาสในการพบการกระทำผิดหรือพฤติกรรมต้องสงสัยของเจ้าหน้าที่ที่จะนำไปสู่การตรวจสอบและลงโทษผู้ทุจริตในขณะเดียวกัน “ข้อมูลและข่าวสาร” ย่อมถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำการใด เพราะตามธรรมชาติของมนุษย์ บุคคลย่อมตัดสินใจจากข้อมูลที่ตนได้รับในการตัดสินใจกระทำใด ดังนั้น การสร้างความรับรู้ข้อมูลที่เพียงพอของประชาชนย่อมจะทำให้มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจเลือกกระทำใดได้ถูกต้อง และสามารถแก้ปัญหาการไม่สนใจรับรู้พฤติกรรมของผู้แทนของตนหรือเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของตน ทำให้ประชาชนสามารถ “รับรู้” และ “ตรวจสอบ” การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานราชการได้ทั้งหมด ส่งผลให้สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (1) ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับ มาตรา 253 ได้กำหนดว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม” อันเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติกำหนดข้อมูลข่าวสารที่รัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ รวมทั้งกรณีที่บุคคลขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร แต่กฎหมายดังกล่าว ยังมีลักษณะเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติเท่านั้น

การเข้าถึงข้อมูลหน่วยงานรัฐของประชาชนในปัจจุบันเต็มไปด้วยข้อจำกัดมากมาย กฎหมายมิได้มีลักษณะบังคับเคร่งครัด จึงพบว่าหลายหน่วยงานไม่มีข้อมูลลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างสะดวก แม้แต่หน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายซึ่งควรเป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อให้หน่วยงานภายในกำกับดูแลถือปฏิบัติตาม ยังคงมีระบบเว็บไซต์ที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์ ทั้งที่ ปัจจัยด้านข้อมูลถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจและดุลพินิจของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบภารกิจดูแลการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารงานในท้องถิ่นของตน

1.4 ปัญหาการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

(The problem of participation in the prevention and suppression of corruption)

สิทธิของประชาชนในการร่วมต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้ถูกรับรองไว้ในเกือบทุกประเทศทั่วโลก เช่น สาธารณรัฐฟินแลนด์ (Republic of Finland) ที่ให้อำนาจประชาชนในการฟ้องร้องการประพฤติมิชอบของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลปกครองโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี³⁷ เพื่อสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลให้วิธีการในการแจ้งเบาะแสการทุจริตของประชาชนมีมากขึ้นและความก้าวหน้านี้ได้ส่งผลให้รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐมีความซับซ้อนและเป็นขบวนการมากขึ้น จึงเป็นการยากที่จะตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันให้ประสบผลสำเร็จจากการตรวจสอบของภาครัฐเพียงด้านเดียว ทุกประเทศทั่วโลกจึงเริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมและภาคประชาชนซึ่งมีครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

การตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีความจำเป็นต้องสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม (Civil Society Organization) ประกอบกับการสร้างช่องทางแจ้งเบาะแสที่สอดคล้องกับแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) ซึ่งทั่วโลกได้ให้ความสำคัญและนำมากำหนดเป็นนโยบายหลักในการบริหารประเทศ ด้วยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและพัฒนาภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภายใต้วัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

ปัญหาประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการแจ้งเบาะแสการทุจริตในภาครัฐ คือ การระบุด่วนทันในการแจ้งเบาะแสที่ทำให้ประชาชนลี้ภัยจากการคำนวณต้นทุนที่ต้องจ่ายให้กับการทำหน้าที่พลเมืองดี ซึ่งจะต้องจ่ายเป็น ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินหน้าที่ การงาน และครอบครัว ดังนั้น หากรัฐต้องการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องพยายามหามาตรการลดต้นทุนดังกล่าวให้มากที่สุด ได้แก่ การปกป้องข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสและคุ้มครองเจ้าหน้าที่หรือประชาชนผู้แจ้งเบาะแสให้ปลอดภัย มิให้ถูกกลั่นแกล้ง ซึ่งจะต้องสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพในข้อมูลที่มีลักษณะอ่อนไหวที่จะส่งผลให้คาดเดาถึงบุคคลผู้แจ้งเบาะแสและกระบวนการในการส่งเรื่องระหว่างหน่วยงานที่ต้องรัดกุมและตรวจสอบได้ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมแจ้งเบาะแสการกระทำทุจริตและเป็นมาตรการที่ทุกประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญและยอมรับร่วมกันว่า มาตรการนี้จะนำมาสู่ความสำเร็จในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการแจ้งเบาะแส เพราะต้นทุนที่ประชาชนต้องจ่ายจากการแจ้งเบาะแสนี้เป็นความ

³⁷ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.ฟินแลนด์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ความมั่นคงของหน้าที่การงานและการดำรงชีวิต ฯลฯ กล่าวคือ ต้นทุนของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่สูง แต่สิ่งที่จะได้รับการแจ้งเบาะแสการทุจริตกลับไม่มีความชัดเจนทำให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริตนำไปสู่การเพิกเฉยต่อการทุจริตที่พบเห็นในชีวิตประจำวัน ทำให้สถานการณ์การทุจริตภายในประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ความเชื่อมั่นในกระบวนการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานที่ให้เบาะแสในการกระทำความผิด รวมถึงกรณีที่ถูกบังคับให้ร่วมกระทำผิดต้องการแจ้งเบาะแสจะได้รับความคุ้มครองเพียงใด จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า ประชาชนยังไม่มี ความเชื่อมั่นในกระบวนการคุ้มครองของภาครัฐ ยังมีปัญหาที่เกิดจากการบูรณาการหรือประสานงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งด้านความล่าช้าและประสิทธิภาพในการปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแส การขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ การส่งสำนวนการไต่สวนให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ทำให้พยานถูกเปิดเผยตัวตน ระบบการพิจารณาคดีทุจริตในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งต้องมีการเปิดเผยพยานหลักฐานแก่ผู้ถูกกล่าวหาทำให้ไม่สามารถปกปิดพยานได้ต่อไป รวมทั้งการไม่มีมาตรการคุ้มครองพยานในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป³⁸ ทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจทางบริหารเพื่อกลั่นแกล้งเป็นการแก้แค้น หรือการฟ้องคดีเพื่อให้หยุดการเคลื่อนไหวและหยุดคนที่กล้าออกมาเปิดโปงความจริงเพื่อกลั่นแกล้งหรือทำให้ประชาชนอื่นเห็นเป็นเยี่ยงอย่างว่าหากมีการเคลื่อนไหวหรือดำเนินการเช่นนั้น จะต้องรับผลเช่นใด หรือที่เรียกว่า “การฟ้องปิดปาก” สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมเพิกเฉยของประชาชนที่มีในปัจจุบันอันเนื่องมาจากการขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาวิจัยในการค้นหามาตรการเพื่อส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น การค้นหาช่องทางความร่วมมือที่เหมาะสม การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส หรือการให้รางวัลจูงใจ รวมถึงการใช้ช่องทางแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ได้รับความนิยมอย่างมากในปัจจุบันเนื่องจากมีรูปแบบการสนทนา แจ้งข้อมูลข่าวสาร และการสร้างปฏิสัมพันธ์ให้แก่กลุ่มผู้ใช้งานทั่วโลก ทำให้สามารถแบ่งปันเรื่องราวต่าง ๆ ที่สนใจ หรือแลกเปลี่ยนในเรื่องซึ่งเป็นที่สนใจของคนจำนวนมากได้เพียงเสี้ยววินาที รวมถึงสามารถตั้งคำถาม เปิดประเด็นสนทนาและได้พบปะกับเพื่อนใหม่และผู้คน

³⁸ โพลิน ทองวงศ์. 2562. ปัญหาการคุ้มครองช่วยเหลือพยานในคดีอาญาทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2564 จาก

http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6224014459/163297610449b3a46c5dee4c0b2e5cbf3e84d9f80f_abstract.pdf.

จากรอบโลก³⁹ รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันภายใต้แนวคิดในการยกระดับความสามารถภาครัฐ เพื่อให้บริการประชาชน Government E-Service⁴⁰ และการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐซึ่งสามารถที่จะพัฒนาเป็นช่องทางในการยกระดับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้ อย่างไรก็ตาม การนำเทคโนโลยีมาใช้ของรัฐบาลนั้น ยังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากมาย เนื่องจากประเทศไทยยังมีประชาชนกลุ่มหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีด้วยข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ทั้งทางร่างกายหรือทางเศรษฐกิจ⁴¹ การค้นหามาตรการเพื่อแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันจึงต้องศึกษาและค้นหาช่องทางในการแจ้งเบาะแสดังในรูปแบบออฟไลน์และออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ซึ่งจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 63 และสอดคล้องกับภาคีอนุสัญญา (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ในหมวดการป้องกันการทุจริตที่กำหนดให้ รัฐบาลจะต้องพัฒนากฎหมายและนโยบายต่อต้านการทุจริตส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคม

ปัจจุบันการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังในประเทศไทยได้ถูกรับรองโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปกปิดข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแสด และผู้ซึ่งเป็นพยานหรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว⁴² และให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม⁴³ โดยจากการศึกษาวิจัยพบว่า ไม่ปรากฏการเผยแพร่สถิติด้านข้อมูลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังในประเทศไทยว่าตลอดระยะเวลาการดำเนินการที่ผ่านมา มีผู้แจ้งเบาะแสดังได้รับความคุ้มครองหรือไม่ จำนวนเท่าใดและลักษณะการถูกคุกคามรูปแบบใดที่จะได้รับการพิจารณาคุ้มครอง ซึ่งเป็นสถิติที่รัฐต่างประเทศให้ความสำคัญและถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างแรงจูงใจสำหรับการแจ้งเบาะแสดังของประชาชน และมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวยังมีปัญหาในด้านความชัดเจนในระบบที่ยังไม่มีความรวดเร็วในการให้

³⁹ ปณชัย อารีเพิ่มพร. 2564. Clubhouse คืออะไร ทำไมไม่มีแอปฯ 'ไม่ได้แปลว่าเล่นไม่ได้' แคมร็อนจน Facebook อยากทำตาม. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2564 จาก <https://thestandard.co/what-is-clubhouse/>.

⁴⁰ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. 2564. Government e-Service ยกระดับขีดความสามารถภาครัฐ เพื่อให้บริการประชาชน. สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2564 จาก <https://www.etda.or.th/th/Useful-Resource/Digital-Service/The-Power-and-Development-of-Government-e-Services.aspx?feed=db66f430-5546-4dd8-b279-3827e88d154b>.

⁴¹ กรุงเทพธุรกิจ. 2564. 'เราชนะ' กลุ่ม 'ไม่มีสมาร์ตโฟน' ลงแอปฯ 'เป่าดัง' 'ไม่ได้' ใช้เงินอย่างไร? สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2564 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/922547>.

⁴² มาตรา 36 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

⁴³ มาตรา 131 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ประกอบกับไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้มีความเหมาะสมกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต⁴⁴ ความไม่ชัดเจนเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคในการสร้างการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น

การคุ้มครองพยานที่แจ้งเบาะแสการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีมิติที่มีลักษณะพิเศษ และมีความแตกต่างจากการคุ้มครองพยานในคดีอาญา เนื่องจากมีลักษณะความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วยกันภายใต้ระบบบังคับบัญชาที่มีสูงมาก แพบจะกล่าวได้ว่า หากมีเรื่องร้องเรียนใดเกิดขึ้น ผู้ถูกร้องเรียนจะทราบได้ทันทีว่า ผู้ร้องเรียน คือ ประชาชนในท้องถิ่นหรือเป็นข้าราชการคนใด เนื่องจากในหลายกรณีจะพบว่าผู้แจ้งเบาะแสเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ทุจริต และถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาโดยมิได้รับความคุ้มครองใดจากหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแส และหากพิจารณาจากคดีทุจริตคอร์รัปชันในอดีตที่ผ่านมาที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาล เช่น คดีอดีตปลัดเทศบาลนครเชียงใหม่ร้ายรายผิดปกติ (คดีหมายเลขดำ ที่ ม.1/2553 คดีหมายเลขแดงที่ ม.4/2554) หรือคดีทุจริตโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน (คดีหมายเลขดำ ที่ อม.2/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 2/2551) ที่ทำให้รัฐสูญเสียเงินไปทั้งสิ้น 23,701 ล้านบาทนั้น การเข้าตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นเกิดจากการแจ้งเบาะแสของประชาชน⁴⁵ กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงมีความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง

แม้ปัจจุบันรัฐได้กำหนดช่องทางที่จะให้ประชาชนสามารถแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันหลากหลายช่องทาง แต่ประชาชนส่วนใหญ่กลับไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมกับการแจ้งเบาะแสดังกล่าว เนื่องจากขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการของรัฐ ประกอบกับข่าวด้านลบขององค์กรหน่วยงานตรวจสอบเอง กรณีการเข้ามามีส่วนร่วมทุจริตของผู้บริหารระดับสูง กรณีการปกปิดบัญชีทรัพย์สินของผู้บริหารระดับสูง⁴⁶ และกรณีเจ้าหน้าที่เรียกรับเงิน⁴⁷ ล้วนส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน อีกทั้งผู้ที่ตนแจ้งเบาะแสนั้นเป็นกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในพื้นที่ จึงเกรงกลัวอันตรายที่จะเกิดแก่ตนเองและครอบครัว และหากเป็นการที่ผู้แจ้งเบาะแสเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา

⁴⁴ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ. 2560. การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส. หน้า 196-197 สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2564 จาก <https://www.car.chula.ac.th/display7.php?bib=b2259025>.

⁴⁵ งานพรรณ เวชชาชีวะ. 2558. เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ .บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) : กรุงเทพฯ. หน้า 51-140.

⁴⁶ สำนักข่าว Thai PBS. 2562. ซีมูล "รองเลขาฯ ป.ป.ช." ปกปิดทรัพย์สิน 227 ล้าน สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2563 จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/282934>.

⁴⁷ สำนักข่าวอิศรา. 2563. โอนเข้าบัญชี 3 หมื่น พงศิการณ์ 'พมง.ได้ส่วนระดับสูง'เรียกรับเงินอ้างวังแดนเคสียร์คดี. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-news/92814-isranews-502.html>.

ย่อมมีความเสี่ยงที่จะถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา⁴⁸ เพราะการแจ้งเบาะแสต้องมีการกรอกข้อมูลส่วนตัว รายละเอียดส่วนตัวของผู้แจ้งเบาะแส ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความเสี่ยงที่ตนเองอาจจะได้รับ ดังนั้น การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจึงต้องมีความชัดเจน เนื่องจากเป็นอุปสรรคที่มีความสำคัญในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่น

ประสบการณ์การจัดการทุจริตที่น่าสนใจในต่างประเทศมีหลากหลายมาตรการ เช่น การใช้ภาคประชาสังคมและประชาชนแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์ในญี่ปุ่น (Japan) โดยให้อำนาจแก่ประชาชนในระดับสูงสุดด้วยการให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยสัดส่วนเพียงจำนวน 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในพื้นที่⁴⁹ การที่ผู้นำของประเทศสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดในสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) เพื่อแก้ไขระบบอุปถัมภ์ มาตรการที่มุ่งเน้นเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐให้มากที่สุดในสหราชอาณาจักร (United Kingdom of Great Britain and Ireland) และสหรัฐอเมริกา (United States of America) โดยออกเป็นกฎหมายบังคับ⁵⁰ หลักการ Open Public Data Directive ในสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดตั้งเว็บไซต์บริการสาธารณะออนไลน์ 24 ชั่วโมงบนเว็บไซต์ที่มีชื่อว่า “รัฐบาล 3.0”

⁴⁸ ผู้จัดการออนไลน์. 2561. คนดีอยู่ยาก! โดนฟ้อง -คุกคาม-ลวนลาม ข้าราชการ “จมทุกข์” เพราะ “ตงฉิน”. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <https://mgronline.com/live/detail/9610000124563>.

⁴⁹ Local Autonomy in Japan Article 81 : A person who has a right to vote, pursuant to the provisions of a Cabinet Order, one-third of the total number (in the case that the total number of the more than eight hundred thousand less than four hundred thousand by multiplying the one-sixth the number in excess of the four hundred thousand obtained the number and the number obtained by summing the number obtained by multiplying the one-third to four hundred thousand, eighth in number or in the case if the total number is more than eight hundred thousand more than the eight hundred thousand to have a co-signer of the sixth of the number obtained by multiplying the one and the number obtained by summing the number obtained by multiplying one-third to four hundred thousand) or more persons on the number and four hundred thousand obtained by multiplying the, from their representatives, usually to the election Commission of the local governments, it is possible to make a request of the dismissal of the head of the ordinary local governments.

⁵⁰ (4) Those findings are—(a) that there is no evidence of any failure to comply with the code of conduct of the relevant authority concerned, (b) that no action needs to be taken in respect of the matters which are the subject of the investigation, (c) that the matters which are the subject of the investigation should be referred to the monitoring officer of the relevant authority concerned, or (d) that the matters which are the subject of the investigation should be referred to the president of the Adjudication Panel for England for adjudication by a tribunal falling within section 76(1). Retrieved June 8, 2020, from <https://www.finlex.fi.16>.

ภายใต้แนวคิดเปิดเผยข้อมูลสาธารณะเชิงรุก⁵¹ การกำหนดให้ข้อมูลการจัดทำโครงการของสหพันธสาธารณรัฐเทศบาล และรัฐบาลกลางเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนเข้าถึงได้ในสหพันธสาธารณรัฐบราซิล (Federative Republic of Brazil) ที่กำหนดให้ต้องเปิดเผย⁵² ซึ่งเห็นได้ถึงการให้ความสำคัญและนโยบายมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐด้วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุด

การรับทราบข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและมีความถูกต้องของภาคประชาชนย่อมนำไปสู่การสร้างควมมีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย และส่งผลให้เกิดกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในที่สุด การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงมุ่งค้นหาคำตอบในการสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อลดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างแรงจูงใจและการคุ้มครองผู้มีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยศึกษาใน 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่น 2) ประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ 3) ประเด็นปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และ 4) ประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้เกิดการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพและสามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในที่สุด

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาในภาพรวมอย่างเป็นระบบเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุ ปัจจัยภายนอกและภายในองค์กร แรงจูงใจในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสามารถวิเคราะห์ถึงแนวทางการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง

⁵¹ Article19. *Country Report: The Right to Information in South Korea*. Retrieved June 8, 2020, from <https://www.article19.org/17>.

⁵² Paola Calvasina, Patricia O'Campo, Mateus Mota Pontes, Jamily Barreto Oliveira & Anya P G F Veira-Meyer. 2018. *The association of the Bolsa Familia Program with children's oral health in Brazil*. Retrieved Nov 11, 2020 from <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-018-6084-3>.

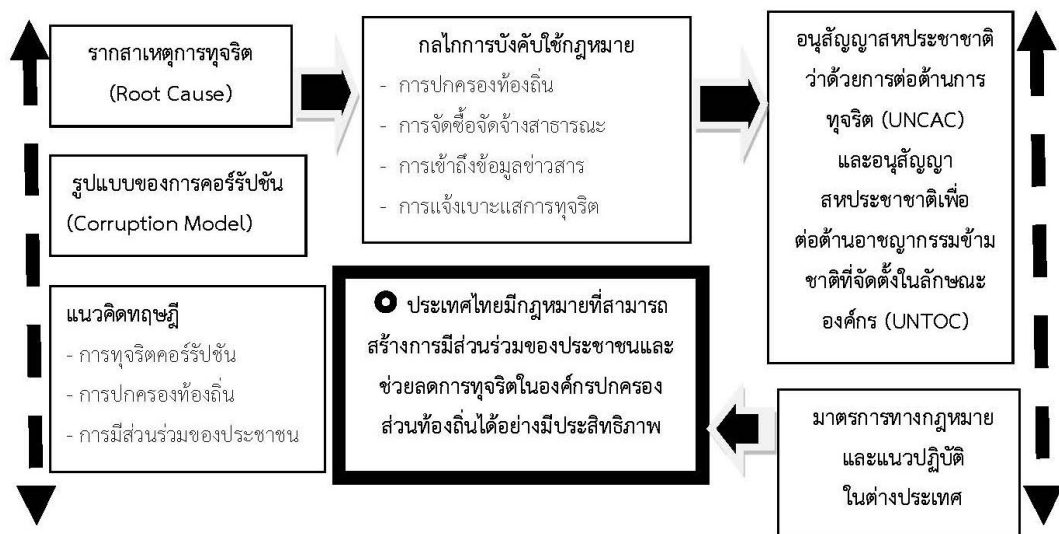
สาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนในท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่ในต่างประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักร ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริต ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) และอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) เพื่อนำมาเป็นกรอบในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับมาตรการสากลต่อไป

2.4 เพื่อศึกษาปัญหา ข้อขัดข้อง และอุปสรรคในบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนในท้องถิ่นในประเทศไทย

2.5 เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง และเสนอแนวทางแก้ไข ปัญหาที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เป็นไปตามมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริต ภายใต้หลักแห่งการปกครองตนเอง เพื่อคุ้มครองประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติต่อไป

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ และต้องมีการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

5. ขอบเขตของการวิจัย

5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ประเด็น ดังต่อไปนี้

5.1.1 การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องสาเหตุ ปัจจัยภายนอกและภายในองค์กร แรงจูงใจในการกระทำ และรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

5.1.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชน

5.1.3 สาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชน

5.1.4 ปัญหา ข้อขัดข้อง และอุปสรรคในบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน

5.1.5 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักรที่เกี่ยวกับการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน และมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริต ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)

5.2 ขอบเขตด้านประชากร

5.2.1 ประชากรในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ได้แก่

1) กลุ่มหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ หน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น)

3) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และศูนย์ดำรงธรรม

4) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล

5) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มผู้นำในชุมชน และผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.2 การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ได้แก่

1) กลุ่มหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ หน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น)

3) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และศูนย์ดำรงธรรม

4) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล

5) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มผู้นำในชุมชน และผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. วิธีการศึกษา

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤตินิยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาของศาลแนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการต่าง ๆ งานวิจัยและเอกสารในประเทศไทย รวมทั้งในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดทำร่างกฎหมาย ดังนี้

6.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

การทบทวนวรรณกรรม เป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ งานวิจัย ตำบทยุทธศาสตร์ ตำรา วารสาร บทความที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเข้าถึงข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีด้านกฎหมายที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สารสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลที่ได้จะเป็นข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

6.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) เป็นผู้มีประสบการณ์ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในประเด็นที่ศึกษาวิจัยจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียตามประเด็นที่ต้องการศึกษา หลักเกณฑ์ในการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ใช้การเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยกำหนดจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกอย่างน้อย จำนวน 20 คน เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการสร้างมาตรการทางกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์กับข้อมูลจากวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพวิธีอื่น ประกอบด้วย

6.2.1 กลุ่มหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) เจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1) หน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ)
- 2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น)
- 3) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และศูนย์ดำรงธรรม
- 4) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล
- 5) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มผู้นำในชุมชน และผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.3 ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก

- 1) สาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ข้อเสนอแนะและแนวทางพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้สัมภาษณ์

6.3 การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

การประชุมกลุ่มย่อยผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 1 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมอย่างน้อย 20 คน เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นและถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกันเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานกำกับดูแล หน่วยงานตรวจสอบ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหาแนวทางและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการพัฒนากฎหมายในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประชุมรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวอาจจัดการประชุมโดยผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาเชิญผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) 5 กลุ่ม ดังนี้

6.3.1 กลุ่มหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.3.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.3.3 กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และศูนย์ดำรงธรรม

6.3.4 กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล

6.3.5 กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มผู้นำในชุมชน และผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.3.6 ประเด็นการประชุมกลุ่มย่อย

- 1) การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่
- 2) ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้าร่วมประชุม
- 3) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นใดบ้าง และควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร
- 4) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ มีประเด็นใดบ้าง และควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

6.4 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัย ผู้วิจัยจะสังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการวิจัยเอกสารและจากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย มาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมาย แนวทางการพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำรายงานวิจัยที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ได้ทราบถึงการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาในภาพรวมอย่างเป็นระบบจนกระทั่งได้ทราบถึงสาเหตุ ปัจจัยภายนอกและภายในองค์กร แรงจูงใจและรูปแบบในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 ได้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชน

7.3 ได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักร ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริต ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) และอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) เพื่อนำมาเป็นกรอบในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับมาตรการสากล

7.4 ได้ทราบถึงปัญหา ข้อขัดข้อง และอุปสรรคในบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายด้านการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนในประเทศไทย

7.5 สามารถเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เป็นไปตามมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริต ภายใต้หลักแห่งการปกครองตนเอง เพื่อคุ้มครองประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติต่อไป

บทที่ 2

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดจากแนวคิดกระจายอำนาจซึ่งมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อย่างยาวนานเป็นเวลากว่าร้อยปี นับแต่สมัย ร.ศ. 116 ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชกำหนดพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 และต่อมาใน ร.ศ.124 ในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 (วันท้องถิ่นไทย) ซึ่งได้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ขึ้นเป็นครั้งแรก ถือเป็นปฐมบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ หน้าที่หลักของการบริหารท้องถิ่นจึงเป็นภารกิจในการให้บริการสาธารณะผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและสัญญาทางปกครองในรูปแบบต่าง ๆ แต่สิ่งที่ถูกกล่าวคู่ขนานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งบั่นทอนความน่าเชื่อถือและเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน คือ “การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” การวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักกฎหมายและแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับกับข้อเท็จจริงเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมที่สุดต่อไป

1. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมีวิวัฒนาการอย่างยาวนาน นับแต่สมัยนครรัฐกรีกโบราณ ภายใต้การปกครองที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบเอเธนส์” ซึ่งกำเนิดของคำว่า “Polis” หรือ “City – state” ซึ่งเป็นการให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครอง⁵³ และได้มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ภายใต้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

⁵³ ธีรยุทธ บุญญาวิวัฒน์, 2556. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับการเมืองภาคประชาชน. โครงการเอกสาร และตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : กรุงเทพฯ. หน้า 39.

มีรายละเอียด เงื่อนไข และระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวแปรทางการเมือง และสังคมที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Public Participation” ประกอบด้วยคำว่า “Public” ที่แปลว่า “สาธารณชน ประชาชน กลุ่มคน มวลชน กลุ่มชน” และคำว่า “Participation” ที่แปลว่า “การเข้าร่วม ความร่วมมือ การมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชน” จึงมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

1.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เจมส์ แอล เครตัน (James L. Creighton) ผู้เขียนคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจของชุมชนได้ให้คำนิยาม “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้สรุปได้ว่า เป็นกระบวนการที่มีความกังวลในความต้องการ และเห็นคุณค่าของประชาชนที่ได้รับผ่านการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และด้วยกระบวนการสื่อสารแบบสองทางโดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน”⁵⁴ และปรากฏในคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่นของสถาบันพระปกเกล้าที่ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรูปแบบเดียวกันโดยจำกัดกระบวนการไว้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นว่าเป็นกระบวนการเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น⁵⁵ ซึ่งเป็นการมองการมีส่วนร่วมในรูปแบบของกระบวนการสื่อสารโดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการกำหนดทางเลือกร่วมกัน

องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (United States Environmental Protection Agency : EPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นกระบวนการใด ๆ ที่ดึงดูดประชาชนในการตัดสินใจและการพิจารณาอย่างเต็มที่ด้วยการรับฟังข้อมูลของประชาชนในการตัดสินใจนั้นโดยตรง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่ใช่เพียงครั้งเดียว แต่ต้องประกอบด้วยกิจกรรมและการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานเป็นผู้สนับสนุน ตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการเพื่อแจ้งให้สาธารณชนทราบ และในขณะเดียวกันก็เป็นไปเพื่อรับทราบข้อมูลจากสาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงบุคคลกลุ่มความสนใจในการดำเนินกิจกรรมภายในชุมชนมีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผล

⁵⁴ James L. Creighton . 2005. The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement. p 7 Retrieved June 20, 2020, from <https://smartnet.niuia.org/sites/default/files/resources/Public%20Participation%20Handbook.pdf>

⁵⁵ อรรถชัย กัทโผล. 2552. *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า: กรุงเทพฯ. หน้า 17 – 18.

ต่อชีวิตของพวกเขา⁵⁶ ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานให้นิยามที่มองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากจะเป็นกระบวนการสื่อสารและการร่วมดำเนินการระหว่างภาครัฐและประชาชนยังรวมถึงกระบวนการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายได้เรียนรู้เข้าใจในความคิดเห็นและกระบวนการดำเนินการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสร้างโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นข้อเสนอแนะซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและเพิ่มทางเลือก มุมมอง และคุณค่าที่หลากหลายจากทุกภาคส่วนของสังคม ทำให้อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและทางเลือกที่ดีที่สุด⁵⁷

นอกจากการมีส่วนร่วมจะเป็นกระบวนการสื่อสารระหว่างรัฐและประชาชนแล้วยังรวมถึงการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนั้นด้วย โดยองค์การนาารัฐอเมริกา (Organization of American States) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของสาธารณะไว้ว่าเป็นรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและภาคประชาสังคมผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อออกแบบ ประเมิน การดำเนินการตามนโยบาย โครงการ และแผนการพัฒนาการมีส่วนร่วมอาจเป็นทางตรงหรือทางอ้อมผ่านสถาบันหรือตัวแทนที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะต้องมีการแจ้งและการจัดระเบียบ จึงหมายถึงรวมถึง เสรีภาพในการสมาคมและการแสดงออกในด้านหนึ่ง และภาคประชาสังคมที่มีการจัดระเบียบในอีกด้านหนึ่ง โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล⁵⁸ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ความหมายของ การมีส่วนร่วม ไว้ในรูปแบบของการกระทำ การดำเนินการหรือร่วมกิจกรรมโดยให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การได้เข้าไปเกี่ยวข้องที่อาจเป็นการเข้าร่วมแบบทางตรงหรือทางอ้อมในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยอาจจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนหรือองค์กร หรือประชาชนที่ได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เริ่มตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติโดยมีความเข้าใจปัญหาของตนและตระหนักถึงสิทธิของตน⁵⁹ โดยได้เพิ่มองค์ประกอบด้านความเข้าใจในความหมายที่อยู่ในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

⁵⁶ United States Environmental Protection Agency. 2021. *Public Participation Guide: Introduction to Public Participation*. Retrieved June 20, 2020, from <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>.

⁵⁷ ลีคนา คำเจริญ, บัณฑิต เอื้ออาภรณ์. 2555. *กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย*. วารสารวิจัยพลังงาน ปี ที่ 9 ฉบับที่ 2555/1. สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2565 จาก <http://www.eri.chula.ac.th/eri-main/wp-content/uploads/2013/08/2012-911.pdf>.

⁵⁸ Organization of American States. 1992. *Public participation in OAS-MANAGED basin projects*. Retrieved June 20, 2020, from <http://www.oas.org/dsd/Water/Public%20Participation%20in%20basin%20projectspagweb.pdf>.

⁵⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2547. *การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย*. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : กรุงเทพฯ. หน้า 10 -11.

เมื่อได้พิจารณาถึงนิยามข้างต้นแล้ว “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)” ย่อมต้องประกอบไปด้วย กระบวนการหรือการปฏิสัมพันธ์ที่เมืองค์ประกอบภายนอกเป็นการกระทำของประชาชนในรูปแบบเข้าร่วมกิจกรรม การแลกเปลี่ยน และองค์ประกอบภายใน คือ ความอิสระ ความสมัครใจและความเข้าใจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน นิยามของคำดังกล่าวจึงหมายถึง กระบวนการที่รัฐได้ให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยอิสระ และด้วยความสมัครใจไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมด้วยการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การตัดสินใจดำเนินการได้รับข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจบนทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับทุกฝ่ายและได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชนโดยการดำเนินกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิด ดังนี้

1.1.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหนึ่งในเครื่องมือการบริหารของรัฐ โดยที่มิให้ผู้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมเป็นจำนวนมากแต่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁶⁰ ทั้งนี้แง่การเมืองการปกครองที่เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่ายและปูพื้นฐานไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในอนาคต จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ตนเกี่ยวข้องและได้รับผลประโยชน์สัมพันธ์กับปัญหาของชุมชนและเป็นกิจกรรมที่มาจากความต้องการของชุมชนที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 78 ที่บัญญัติรับรองให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบรวมทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน⁶¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมองในแง่การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน การมีส่วนร่วมก็เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันของชุมชน และให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้ความรู้ความสามารถส่วนตัวและทรัพยากร

⁶⁰ สถาบันพระปกเกล้า. 2545. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : หน้า 11-37

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 78.

ในชุมชนที่มีอยู่ผ่านการร่วมคิดตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพและบนหลักความเสมอภาคนั่นเอง

1.1.3 องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิ่งสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและการให้โอกาสแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือนโยบายของรัฐ ตลอดจนโอกาสในการเลือกแนวทางแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดร่วมกันสำหรับชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างจิตสำนึกพลเมืองให้แก่ประชาชนนั้น จะต้องมุ่งเน้นในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเยาวชน กลุ่มวัยทำงาน หรือแม้แต่กลุ่มผู้สูงอายุหรือผู้ด้อยโอกาส จากงานวิจัยความเป็นพลเมืองอาสาสมัครและผู้สูงอายุของศาสตราจารย์ซูซาน ตันเบนส์ (Susan Baines) ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการเพื่อสังคม⁶² และศาสตราจารย์กิตติคุณ เจน วิลล็อค ผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองและสังคมวิทยา (Jane Wheelock)⁶³ พบว่าการอาสาสมัครพลเมืองกลุ่มผู้สูงอายุจะมีความพร้อมด้านเวลาที่ว่างและด้านการมีจิตอาสาดูแลสังคมด้วยจิตสำนึกของพลเมือง และเปี่ยมไปด้วยความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าในการเข้าร่วมกิจกรรมกับรัฐ หากกิจกรรมนั้นเกิดประโยชน์ต่อสังคมต่อสังคมและต่อกลุ่มผู้สูงวัยด้วยกัน⁶⁴ ดังนั้น ประชาชนทุกกลุ่มและทุกระดับจึงมีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้องค์ประกอบที่สำคัญ⁶⁵ ดังต่อไปนี้

1) *การมีส่วนร่วมในการวางแผน* กล่าวคือ มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประชาชนที่สนใจหรือได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการวางแผนการตัดสินใจ

2) *การเคารพสิทธิ* หมายถึง การได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิ และเป็นวิธีการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและเพิ่มความเป็นประชาธิปไตย ภายใต้หลักที่ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

3) *การให้ข้อมูลที่สมบูรณ์* เป็นกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารราชการในรูปแบบต่าง ๆ ที่เริ่มต้นจากกระบวนการแบ่งปันความรู้ภายในชุมชนและการแจ้งข้อมูลการให้คำปรึกษาและความร่วมมือของประชาชน

⁶² Manchester Metropolitan University. 2020. *Staff Profile*. Retrieved June 8, 2020, from <https://www.mmu.ac.uk>

⁶³ Newcastle University. *Jane Wheelock*. Retrieved June 8, 2020, from <https://newcastle.academia.edu>

⁶⁴ Susan Baines Jane Wheelock. 2009. *Citizenship, Volunteering and Active Ageing*. Social Policy Administration Volume 43, Issue7 December 2009. P. 702-718. Retrieved June 8, 2020, from <https://onlinelibrary.wiley.com>.

⁶⁵ Francesco Aletta and Jieliang Xiao. 2018. *Perception-Driven Approaches to Urban Assessment and Design*. Retrieved June 8, 2020, from <https://www.igi-global.com/dictionary/public-participation/24070>.

4) *การมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการ* หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในชุมชน เช่น กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง การกิจกรรมกำหนดนโยบาย และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน หรือกระบวนการนโยบาย ปัญหาของชุมชน

5) *การสื่อสารที่ดี* เป็นกระบวนการสื่อสารที่แจ้งข้อมูลและให้คำปรึกษารวมทั้งข้อมูลสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในกิจกรรมเพื่อประกอบการตัดสินใจร่วมกัน

6) *การมีกฎหมายรับรองสิทธิ* หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และสิทธินั้นได้รับการยอมรับจากรัฐบาลและมีกฎหมายรองรับสิทธิ

1.1.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในทางบริหาร และการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังนี้

1) รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation)

รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นพื้นฐานของความเสมอภาคตามหลักการประชาธิปไตย และเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมโดยสมัครใจที่เพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะทั้งโดยตรงหรือทางอ้อม⁶⁶ ปัจจุบันการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่เห็นได้ชัดเด่นชัด คือการเลือกบุคคลที่จะเข้าไปเป็นผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เช่น การลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง การช่วยหาเสียงทางการเมือง การบริจาคเงินให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชุมนุมโดยสงบเพื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐ จากการสำรวจข้อมูลระหว่างประเทศพบว่า ปัจจัยที่สำคัญต่อประสิทธิภาพด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญมีจำนวน 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการศึกษา โดยผลการสำรวจพบว่า ประชาชนกลุ่มผู้ที่มีฐานะดีและได้รับการศึกษาที่ดีจะมีส่วนร่วมทางการเมืองในอัตราที่สูง

2) รูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Participation Involvement in Environmental Issues)

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นการที่รัฐอนุญาตให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้สนใจเข้ามามีอิทธิพล

⁶⁶ Carole Jean Uhlaner. 2015. *Political Participation. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)*. Retrieved June 8, 2020, from <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/political-participation>.

ต่อการวางแผนและกระบวนการทำงานที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อร่วมประเมินผลกระทบในทุกด้าน ภายใต้ปัจจัยที่สำคัญ คือ ปัจจัยพื้นฐานความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน และปัจจัยด้านการรับรู้คุณค่าของสิ่งแวดล้อมในชุมชน⁶⁷ โดยต้องมีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมให้มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในทุกด้านและทุกระดับของกระบวนการทางสังคม

3) รูปแบบการมีส่วนร่วมในทางบริหาร (Participation in Public Administration)

รูปแบบการมีส่วนร่วมในทางบริหารเป็นกิจกรรมที่รัฐเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางผังเมือง หรือการจัดทำงบประมาณสาธารณะ ด้วยการบูรณาการความคิดของประชาชนเข้ากับงานด้านการบริหารเพื่อให้การบริหารมีศักยภาพสูงขึ้น⁶⁸ กิจกรรมนี้จะช่วยในการเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล และช่วยในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนและมีความคุ้มค่ามากขึ้น

4) รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (Participation in Development)

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมของประชากรทั้งหมดในหมู่บ้านหรือชุมชนในการวางแผนและการดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม งานด้านคมนาคมขนส่ง และการชลประทาน สุขาภิบาล และแผนสุขภาพแบบองค์รวมในชุมชน⁶⁹ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสัมฤทธิ์ผลและบรรลุวัตถุประสงค์จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข จำนวน 3 ประการ ได้แก่ เงื่อนไขความสมัครใจ เงื่อนไขความเท่าเทียม และเงื่อนไขทางความสามารถซึ่งจะอธิบายอย่างละเอียดในหัวข้อถัดไป

1.1.5 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

เงื่อนไข 3 ประการที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนสัมฤทธิ์ผลและบรรลุวัตถุประสงค์⁷⁰ ได้แก่

⁶⁷ Michaela Poppe. 2018. *Public Participation and Environmental Education*. p 435-458 Retrieved June 8, 2020, from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-73250-3_22.

⁶⁸ Lisa Schmidhuber. 2019. *Citizen participation in public administration: investigating open government for social innovation*. Retrieved June 8, 2020, from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/radm.12365>.

⁶⁹ John Rouse. 2020. *Why Participation and what are the obstacles?*. Retrieved June 8, 2020, from <http://www.fao.org/3/ad817e/ad817e04.htm#TopOfPage>.

⁷⁰ เรณูมาศ รักษาแก้ว. 2557. *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2564 จาก <http://wiki.kpi.acth/index.php>.

1) *เงื่อนไขความสมัครใจ* กล่าวคือ ประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐต้องมีอิสรภาพตามสมควรในการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโดยสมัครใจ และจะต้องมิใช่การบังคับให้เข้ามีส่วนร่วม การคุกคาม การระดม หรือการจ้างให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรม

2) *เงื่อนไขความเท่าเทียม* กล่าวคือ ประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐต้องมีความเสมอภาคและได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นชาย หญิง ผู้มีเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด คนชรา หรือคนพิการในชุมชน

3) *เงื่อนไขทางความสามารถ* กล่าวคือ ประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐต้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของรัฐนั้น ด้วยการได้รับทราบข้อมูลวัตถุประสงค์รูปแบบของกิจกรรมอย่างเพียงพอ

1.1.6 ระดับขั้นของการมีส่วนร่วม

รูปแบบระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกอ้างอิงและมีอิทธิพลอย่างกว้างขวางที่สุด คือ “บันไดของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation)” ของ เซอร์รี่ อาร์นสไตน์ (Sherry Arnstein) ผู้เขียนบทความเรื่อง “A Ladder of Citizen Participation” ได้นำเสนอรูปแบบระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยนี้ใน ค.ศ. 1969 ซึ่งมีอิทธิพลและถูกอ้างอิงอย่างมากรับการนำเสนอเป็น “ระดับขั้น” เิงอุปมาอุปมัยจำนวน 8 ขั้น เพื่ออธิบายอำนาจพลเมืองใน 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ไม่มีอำนาจ รูปแบบอำนาจปลอม และรูปแบบอำนาจพลเมืองมีอำนาจที่แท้จริง⁷¹ ดังนี้

1) ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 8 ขั้น ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมภายใต้ความควบคุม (Manipulation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ เซอร์รี่ อาร์นสไตน์กล่าวว่า เป็นการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐโดยวิธีลวงให้ประชาชนเข้าใจผิดว่าตนได้รับอำนาจในกระบวนการที่ถูกสร้างขึ้นในขณะที่แท้จริงแล้วกระบวนการนี้ได้ปฏิเสธอำนาจของประชาชน เช่น การให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาเพียงให้ความรู้หรือเพื่อให้การสนับสนุนแทนที่จะเป็นการมีส่วนร่วมของพลเมืองอย่างแท้จริงเป็นการบิดเบือนการมีส่วนร่วมโดยผู้มีอำนาจ

(2) การดูแล (Therapy) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมด้วยการดูแลประชาชนเนื่องจากเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของรัฐไม่ให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรม เพราะเชื่อว่าไม่มีความสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐ และดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่คล้ายกับให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแต่กลับพยายามโน้มน้าวประชาชนให้คิดว่า ปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิด

⁷¹Organizing Engagement. 1969. *Ladder of Citizen Participation*. Retrieved June 8, 2020, from <https://organizingengagement.org/models/ladder-of-citizen-participation/>.

จากตัวประชาชนเอง ทั้งที่ตามความเป็นจริงอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนคือหน่วยงานรัฐ และนโยบายที่รัฐสร้างขึ้น โดยเซอร์รี อาร์นสไตน์ อธิบายว่า ระดับการมีส่วนร่วมตาม (1) และ (2) เป็นรูปแบบของสังคมที่ประชาชนไม่มีอำนาจเข้ามีส่วนร่วมกับรัฐ

(3) การให้ข้อมูล (Informing) เป็นรูปแบบการให้มีส่วนร่วมทางข้อมูลด้วยการการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงสิทธิ ความรับผิดชอบ และทางเลือกของประชาชนซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุดอย่างชอบธรรม และมีข้อสังเกตว่า กิจกรรมส่วนใหญ่ของรัฐเน้นไปที่การมอบหมายเจ้าหน้าที่รัฐให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยไม่มีช่องทางสำหรับประชาชนเพื่อตอบกลับ แสดงความคิดเห็น และไม่มีอำนาจในการเจรจา แม้มีการจัดประชุมก็เป็นเพียงช่องทางการสื่อสารทางเดียวด้วยเทคนิคต่าง ๆ เพื่อปิดกั้นการแสดงความคิดเห็น เช่น การให้ข้อมูลแบบผิวเผินที่ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ การขาดทักษะในการสื่อสารกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจหรือไม่เห็นความสำคัญข้อมูลที่เจ้าหน้าที่แจ้ง การทำให้เกรงกลัวหรือเกรงใจต่ออำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐทำให้ประชาชนไม่กล้าโต้แย้งข้อมูลที่เจ้าหน้าที่แจ้ง

(4) การรับฟังความคิดเห็น (Consultation) เป็นรูปแบบการให้มีส่วนร่วมด้วยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการดำเนินการ โดยมีข้อสังเกตว่าการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนของรัฐถือเป็นการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบไปพร้อมกัน แต่ถือเป็นขั้นตอนที่ถูกต้องในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพต่อไป อย่างไรก็ตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นนี้ไม่มีการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมอื่นๆ และไม่ได้ให้การรับรองว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาชนจะได้รับการนำมาพิจารณา วิธีการที่นิยมใช้มากที่สุด คือ การสำรวจความคิดเห็น การประชุมหมู่บ้าน และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นโดยจำกัดอำนาจของประชาชนไว้เพียงการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น การมีส่วนร่วมก็ยังคงเป็นเพียงขั้นตอนที่จัดขึ้นตามความจำเป็นเพื่อรวบรวมข้อมูลไว้เป็นสถิติหรือทำให้ครบขั้นตอนเป็นหลักและวัดผลจากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม การแจกเอกสารให้ประชาชนนำกลับบ้าน การเก็บแบบสอบถาม

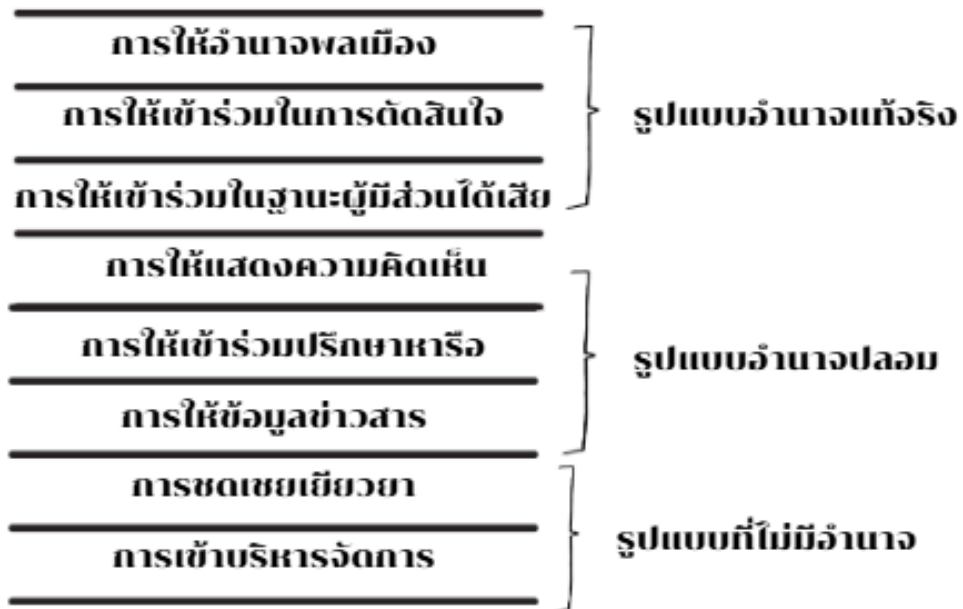
(5) การปรึกษาหารือ (Placation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่รัฐใช้กลยุทธ์การประนีประนอมเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจของประชาชนด้วยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการนำประชาชนที่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่ามีความเหมาะสมเพียงไม่กี่คนมาเป็นกรรมการในคณะกรรมการของหน่วยงานสาธารณะในจำนวนที่เสียงของประชาชนไม่ได้มีผลใด ๆ ต่อการลงมติการตัดสินใจในโครงการหรือกิจกรรมนั้นเลย

(6) การเป็นหุ้นส่วน (Partnership) เป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย โดยการที่รัฐอนุญาตให้ประชาชนเข้าเจรจาข้อตกลง ยื่นข้อเรียกร้องให้ยับยั้งการดำเนินการ หรือเสนอคำขอที่รัฐรับไปพิจารณาดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด เป็นการให้ประชาชนมีสิทธิ

เจรจากับผู้มีอำนาจเพื่อร่วมวางแผนและตัดสินใจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการกำหนดนโยบาย คณะกรรมการวางแผน และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยตั้งข้อสังเกตว่าขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นระดับนี้ไม่ใช่กรณีที่รัฐให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยสมัครใจ แต่เกิดขึ้นเนื่องจากประชาชนได้ดำเนินการเรียกร้องอำนาจผ่านการกระทำต่างๆ เช่น การประท้วง การรณรงค์ ฯ

(7) การมอบหมายอำนาจ (Delegated Power) เป็นรูปแบบที่รัฐยอมสละอำนาจในการควบคุม การจัดการ การตัดสินใจ หรือการจัดสรรทรัพยากรบางอย่างให้กับประชาชน เช่น การมอบอำนาจให้คณะกรรมการหรือองค์กรของประชาชนมีหน้าที่จัดการโครงการที่จัดขึ้นในชุมชนแทนที่จะเป็นเพียงผู้เข้าร่วมโครงการเท่านั้น โดยประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบโครงการที่จัดขึ้นในชุมชนโดยตรง

(8) อำนาจพลเมือง (Citizen Control) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่อำนาจเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนสามารถบริหารโครงการหรือรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการจัดการอย่างเต็มรูปแบบ รวมทั้งมีอำนาจในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการดำเนินการ และมีอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการในชุมชนของตน



ภาพที่ 2.1 ภาพแสดงระดับขั้นการมีส่วนร่วมของเชอร์รี่ อาร์นสไตน์ (Sherry Arnstein) แปลโดยผู้วิจัย
ที่มา : Sherry Arnstein (1969)

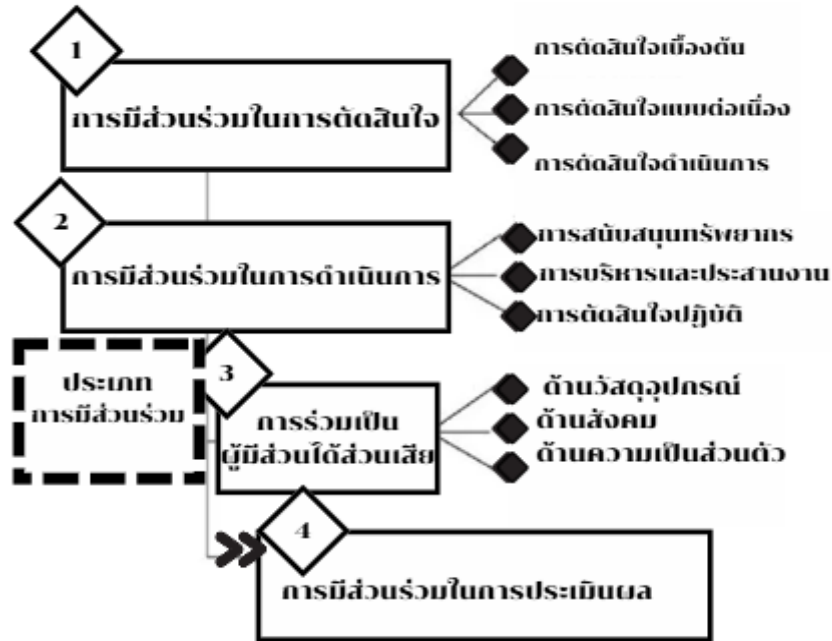
จากรูปแบบระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้น ได้ใช้ระดับขั้นเพื่ออธิบายอำนาจพลเมืองใน 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบอำนาจพลเมืองในรูปแบบที่ไม่มีอำนาจ (Nonparticipation) เป็นรูปแบบที่รัฐไม่ได้มีการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม (2) ระดับรูปแบบอำนาจปลอม (Tokenism) เป็นรูปแบบที่รัฐได้ให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจส่วนระดับสุดท้าย (3) รูปแบบอำนาจพลเมืองที่อำนาจที่แท้จริง (Citizen power) เป็นรูปแบบที่รัฐได้ให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและเข้าเป็นภาคีหุ้นส่วนกับรัฐซึ่งถือเป็นระดับที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และการพัฒนาชนบท จอห์น โคเฮน และนอร์แมน อัทซอพพ์ (John M. Cohen and Norman T.) ได้อธิบายระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างออกจากรูปแบบของ เซอร์รี่ อาร์นสไตน์ (Sherry Arnstein) โดยได้อธิบายไว้ในบทความเรื่อง “World Development” นำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน 4 ขั้นตอน โดยวิเคราะห์จากคำถามสำคัญ 5 ข้อ ว่า (1) ผู้เป็นกลุ่มเป้าหมาย (2) เหตุผลที่ต้องเข้ามีส่วนร่วม (3) เวลาในการเข้ามีส่วนร่วม (4) วิธีการในการเข้ามีส่วนร่วม (5) สถานที่ในการมีส่วนร่วม เพื่อตรวจสอบให้แน่ใจว่าการมีส่วนร่วมจะสามารถแก้ไขปัญหาที่สำคัญอย่างเป็นระบบ และกำหนดบริบทสำหรับการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของชุมชน ในฐานะการเข้าร่วมและความคาดหวังในการควบคุมและทำนายผลลัพธ์⁷² และได้จำแนกการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยพิจารณาจากประเภทของกิจกรรมและแบ่งออกเป็น 4 ระดับ⁷³ ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ด้วยการมีส่วนร่วม 3 รูปแบบ ได้แก่ การตัดสินใจเบื้องต้น การตัดสินใจแบบต่อเนื่อง และการตัดสินใจลงมือปฏิบัติ
- (2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) ด้วยการมีส่วนร่วม 3 รูปแบบ ได้แก่ การสนับสนุนทรัพยากร การบริหารและประสานงาน และการตัดสินใจปฏิบัติ
- (3) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเป็นผู้รับผลประโยชน์ (Benefit) หรือความเสี่ยงและผลที่ตามมาหลังจากการดำเนินโครงการ ด้วยการมีส่วนร่วม 3 ด้าน ได้แก่ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านสังคม และด้านความเป็นส่วนตัว
- (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เมื่อเสร็จสิ้นโครงการ

⁷² Susan B Rifkin. 2001. Ten Best Readings on Community Participation and Health. African Health Sciences Makerere University Medical School. Retrieved Nov 11, 2020, from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2704450/>

⁷³ สถาบันพระปกเกล้า. อ้างแล้ว น.11-37.



ภาพที่ 2.2 ภาพรูปแบบการมีส่วนร่วมของ จอห์น โคเฮน และนอร์แมน อัทซอพพ์ แพลโดยผู้วิจัย
ที่มา : Wicaksono Wisnu Legowo, Yully Ambarsih Ekawardhani (2023)

การวัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจใช้ระดับขั้นหรือรูปแบบเป็นเกณฑ์ในการวัดระดับอำนาจของประชาชนขึ้นอยู่กับกิจกรรมและบริบทของชุมชนนั้น โดยผู้วิจัยสรุปได้ว่า ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นสิ่งบ่งชี้ว่า ประชาชนในชุมชนนั้นมีอำนาจและศักยภาพในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการที่จัดขึ้นภายในชุมชนนั้นเพียงใดนั้น และสามารถใช้เกณฑ์การวัดระดับอำนาจและประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเป็นข้อบ่งชี้ความเป็นประชาธิปไตยในรัฐได้ โดยปัจจัยที่จะช่วยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อย จะมีปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) ปัจจัยทางด้านข้อมูล ด้วยการแจ้งให้ประชาชนทราบข้อมูลที่เพียงพอผ่านหลากหลายช่องทางเพื่อเพิ่มทางเลือกในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนเพื่อช่วยให้ประชาชนเข้าใจปัญหา ความสำคัญ ทางเลือก และแนวทางแก้ไขปัญหา รวมถึงความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

(2) ปัจจัยด้านระบบการสื่อสารสองทาง ด้วยการสร้างกระบวนการ ระบบหรือช่องทางที่เป็นการสื่อสารสองทางระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อปรึกษา รับข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะทางเลือก การตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่ และช่องทางสื่อสารผลการพิจารณาและเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินใจกลับไปยังประชาชนผู้สื่อสารเพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่า ทุกข้อเสนอแนะของประชาชน

จะได้รับการพิจารณาตลอดกระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งจะนำข้อเสนอแนะไปใช้ในการพัฒนารูปแบบการตัดสินใจและทางเลือกต่าง ๆ

(3) ปัจจัยด้านเกณฑ์การตัดสินใจที่ยอมรับร่วมกัน ด้วยการสร้างกระบวนการที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการตัดสินใจดำเนินการหรือใช้ดุลพินิจดำเนินการอย่างไรเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ใดเกิดขึ้นที่มีความชัดเจนแน่นอนและได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วยความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในพื้นที่

(4) ปัจจัยด้านการพัฒนา ซึ่งหมายรวมถึงการพัฒนาด้านตัวบุคคลในพื้นที่ด้วยการเพิ่มขีดความสามารถให้กับประชาชนโดยการให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนหรือกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของประชาชนในชุมชน และการพัฒนาเกณฑ์การตัดสินใจ รูปแบบการมีส่วนร่วมและขั้นสุดท้าย คือ พัฒนากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมโดยไม่ถูกปฏิเสธจากภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับทั่วโลกว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นข้อความคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในประเทศไทย

ปัจจุบันเกิดแนวคิดในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการสร้างการมีส่วนร่วมและเป็นช่องทางการสื่อสารระหว่างรัฐและประชาชน โดยนำระบบสารสนเทศมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการทำงานของรัฐบาลเพื่อปรับเปลี่ยนระบบราชการต่าง ๆ ให้เกิดความคล่องตัวและเพื่อเพิ่มความโปร่งใสด้วยการนำเทคโนโลยีขจัดปัญหาเชิงโครงสร้างระบบราชการแบบเดิมที่มีการดำเนินงานหลายขั้นตอนซ้ำซ้อน และสิ้นเปลืองทรัพยากรและเวลาให้มากที่สุด ซึ่งเป็นกลไกในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐที่เหมาะสมอย่างยิ่งกับการศึกษาเพื่อค้นหาแนวทางและข้อเสนอแนะในงานวิจัยนี้

1.2 แนวคิดหลักธรรมาภิบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่จึงให้ความสำคัญกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหลายบริบทของการดำเนินพันธกิจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลกิจการภาครัฐ การกำกับดูแลกิจการระหว่างประเทศ การกำกับดูแลกิจการที่ดีของชาติ และธรรมาภิบาลท้องถิ่น โดยธรรมาภิบาลมีแนวคิดพื้นฐานมาจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมโลก ซึ่งจะอธิบายไว้อย่างละเอียดต่อไป

1.2.1 แนวคิดของธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาลและหลักกำกับดูแลเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวไว้ควบคู่กันในงานวิชาการอยู่บ่อยครั้ง และเป็นสิ่งที่เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า มีความเกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นจนอาจกล่าวได้ว่า เป็นสิ่งที่เป็นสาระสำคัญในมิติที่เชื่อมโยงสอดคล้องกัน แนวคิดของธรรมาภิบาลได้ถูกกล่าวไว้ในงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเสมอ จากมุมมองการมีส่วนร่วมและการสร้างความโปร่งใสในการเข้าถึงข้อมูลรัฐของภาคประชาชนในระดับนานาชาติ ระดับประเทศ ระดับท้องถิ่นรวมทั้งระดับภายในหน่วยงานที่แม้จะมีสถานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคลากรในหน่วยงานทางปกครองนั้น ยังคงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกจำกัดห้ามด้วยกฎหมายหรือที่กระทบความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือบุคคลอื่นเสมอ

การสร้างควมโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย “หลักธรรมาภิบาล” ได้เข้ามามีบทบาทในประเทศไทยจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจช่วง พ.ศ. 2540 แต่เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้มีมติเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลและใช้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเนื่องจากเห็นว่าประเทศในทวีปเอเชียประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจากการไม่มีธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ จึงทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลเพื่อบริหารจัดการภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม⁷⁴ และได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้จนถึงปัจจุบันยังคงมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักในการบริหารงานภายในหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งภาคเอกชนอย่างแพร่หลาย รวมทั้งนำมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)⁷⁵ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 กำหนดไว้ โดยนำมาปรับใช้กับยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงเพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดกลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการในภาคส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาสร้างการเติบโตด้านคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและยกระดับกระบวนการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมบนหลักของการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาาระบบการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อกำหนดเป้าหมายในการส่งเสริมการกระจายอำนาจ

⁷⁴ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ม.ป.ป. *ท้องถิ่นไทยหัวใจธรรมาภิบาล*. สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2567 จาก https://www.dla.go.th/upload/document/type14/2013/6/12420_1.pdf?time=1684524832731.

⁷⁵ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580). เล่มที่ 135 ตอนที่ 82ก หน้า 1 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 13 ตุลาคม 2561.

และสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศทั้งยังเป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศไทยทั้งในปัจจุบันและการวางแผนในอนาคต

แนวคิดของธรรมาภิบาลเกิดขึ้นในช่วงท้ายทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ธนาคารโลกร่วมกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNPD) และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD)⁷⁶ จัดทำรายงานสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา (Sub-Saharan Africa : SSA) ด้วยการวิเคราะห์และค้นหาคำตอบจากวิกฤติเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศแถบละตินอเมริกาและแอฟริกาโดยพบว่า มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบและนโยบายเพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืน ในขณะที่นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะเปลี่ยนโครงสร้างของเศรษฐกิจแอฟริกาและพัฒนาขึ้นเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายของประเทศต่าง ๆ เพื่อเป้าหมาย 2 ประการ⁷⁷ ดังนี้

ประการแรก เพื่อเป้าหมายในการแสวงหานโยบายที่ดีเลิศ (Good Policy) โดยคำจำกัดความของ Good Policy คือ นโยบายที่เป็นไปตามชุดคำแนะนำที่ถูกสร้างขึ้นจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลจนกลายเป็นฉันทามติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และกระทรวงการคลังสหรัฐฯ (U.S. Department) ซึ่งเป็นนโยบายที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนนิยมเสรี⁷⁸ ซึ่งเป็นคำแนะนำที่ถูกสร้างขึ้นจาก จอห์น วิลเลียมสัน นักเศรษฐศาสตร์จากสถาบันเศรษฐศาสตร์ระหว่าง

⁷⁶ Marco Just Quiles. 2013. *Is Good Governance good for Development? Impressions from the latest UN- 'Piont - Counter Piont'- Discussion Forum*. Retrieved Nov 11, 2020, from <https://publicadministration.un.org/paconnect/Blogs/ID/25/Is-Good-Governance-good-for-Development-Impressions-from-the-latest-UN-Piont-Counter-Piont-Discussion-Forum>.

⁷⁷ สมบูรณ์ ศิริประชัย. อ้างแล้ว. หน้า 123.

⁷⁸ Stephen R. Hurt. *Washington Consensus*. Retrieved Nov 27, 2020, from <https://www.britannica.com/topic/Washington-consensus>.

ประเทศทางเศรษฐกิจ ซึ่งเชื่อว่าจำเป็นสำหรับการฟื้นตัวของประเทศต่างๆ ในละตินอเมริกาจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในช่วงทศวรรษที่ 1989⁷⁹ โดยแนวทางการปฏิรูปนโยบาย 10 ประการ⁸⁰ มีดังนี้

(1) การสร้างนโยบายกำหนดวินัยทางการคลัง และลดการขาดดุลทางการคลัง โดยการเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีหรือลดงบประมาณค่าใช้จ่ายภายในประเทศ เพื่อลดความจำเป็นในการกู้ยืมของรัฐบาล และฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

(2) การให้ความสำคัญกับการพิจารณาปรับปรุงในเรื่องใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในการอุดหนุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ

(3) การปฏิรูประบบภาษีและการขยายฐานภาษีโดยกำหนดอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นในระดับที่เหมาะสม

(4) การเปิดเสรีทางการเงินโดยมีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามความเป็นจริง

(5) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตามกลไกตลาดที่สามารถสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ

(6) การเปิดเสรีทางการค้า ลดข้อจำกัดทางการค้า

(7) การเปิดเสรีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

(8) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

(9) การยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดหรือเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน

(10) การรักษาความปลอดภัยทางกฎหมายสำหรับสิทธิในทรัพย์สิน

ประการที่สอง คือ การแสวงหาสถาบันที่ดี (Good Institution) ซึ่งต่อมาแนวคิดนี้ได้พัฒนาเป็นแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ของ โอลิเวอร์ อี. วิลเลียมสัน (Oliver Williamson)⁸¹ และผลจากการศึกษาในโครงการดังกล่าว พบว่า ความสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีศูนย์กลางเป็นมนุษย์⁸² นอกจากจะเป็นสิ่งสำคัญยังเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างขีด

⁷⁹ Douglas A. Irwin and Oliver Ward. 2021. *What is the "Washington Consensus?"*. Peterson Institute for International Economics. Retrieved Nov 27, 2020, from <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/what-washington-consensus>.

⁸⁰ John Williamson. 2004. *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Retrieved Nov 27, 2020, from <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/washington-consensus-policy-prescription-development>

⁸¹ Douglass C. North. Ibid.

⁸² The World Bank. 1989. *From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa : a long-term perspective study (English)*. Retrieved Nov 11, 2020, from

ความสามารถของกลุ่มประเทศแถบละตินอเมริกาและแอฟริกาด้วยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ แก้ไขปัญหาการบริหารจัดการภายในประเทศดังกล่าว จนกระทั่งปัจจุบันสหประชาชาติได้แสดงถึงการร่วมกันวางแผนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีในอนาคตของมนุษยชาติไว้ในวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนประจำ ค.ศ. 2030 โดยระบุว่า “จะไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยไม่มีสันติภาพ และไม่มี ความสงบสุขโดยไม่ต้องพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่สันติสุขนั้นต้องเป็นมากกว่าการไม่มีความขัดแย้ง ผู้นำใน ปัจจุบันทั้งในเวทีโลกและทุกประเทศต้องสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนและธรรมาภิบาลจะเป็นข้อกำหนดที่ สำคัญเสมอ⁸³ อันแสดงถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่ทั่วโลกให้การยอมรับร่วมกัน

1.2.2 ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

คำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้แพร่หลายและได้รับความสนใจอย่างมากนับตั้งแต่ การล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและความขัดแย้งที่รุนแรงและส่งผลให้ เกิดการรัฐประหารและสงครามกลางเมืองในประเทศทางแอฟริกาใต้ ภายใต้แนวคิดที่ว่า “ธรรมาภิบาล อาจเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการเดียวในการกำจัดความยากจนและส่งเสริมการพัฒนา (Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development)” อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีคำจำกัดความของธรรมาภิบาลที่ได้รับการยอมรับในระดับ สากล จึงมีผู้ให้ความหมายของ “ธรรมาภิบาล” ไว้อย่างมากมาย ดังนี้

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้ความหมายของ “ธรรมาภิบาล” ว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจและที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ธรรมาภิบาลสามารถใช้ได้ในหลาย บริบท เช่น การกำกับดูแลกิจการ ธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ ธรรมาภิบาลแห่งชาติ และธรรมาภิบาล ท้องถิ่น⁸⁴ ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ความหมายในแง่มุมมองของการนำมาปรับใช้กับกระบวนการด้านบริหาร องค์กร ในขณะที่ธนาคารโลก (The World Bank) ได้กำหนดคำจำกัดความของธรรมาภิบาลไว้ในรายงานปี ค.ศ.1992 เรื่อง “ธรรมาภิบาลและการพัฒนา (Governance and Development)” โดยให้ความหมาย ว่า “ธรรมาภิบาล คือ” วิธีการที่ใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนาประเทศ⁸⁵ซึ่งเป็นการนำแนวคิดธรรมาภิบาลนำมาปรับกับการพัฒนาประเทศ

<https://documents.worldbank.org/ev/publication/documentsreports/documentdetail/498241468742846138/from-crisis-to-sustainable-growth-sub-saharan-africa-a-long-term-perspective-study>.

⁸³ United Nations. 2015. *Global and National Leadership in Good Governance*. Retrieved Nov 11, 2020, from <https://www.un.org/en/chronicle/article/global-and-national-leadership-good-governance>.

⁸⁴ United Nations. (n.d.). *What is Good Governance?*. Retrieved Nov 11, 2020, from <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

⁸⁵ Drishti. 2020. *Good Governance*. Retrieved Nov 11, 2020, from <https://www.drishtias.com/to-the-points/paper4/good-governance-2>.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้ให้ความหมายในมิติของบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เป็นแนวทางสำคัญใช้ในการจัดระเบียบสังคมเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและร่วมกันให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ ป้องกันและแก้ไขวิกฤติที่ในอนาคตด้วยความรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยและกระแสโลกในปัจจุบัน⁸⁶

และรองศาสตราจารย์โกวิท พวงงาม ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ว่าเป็นหลักการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (ประชาชน) จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเป็นการลดการกระทำตามอำเภอใจหรือเผด็จการของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุของการใช้อำนาจโดยมิชอบอื่น ๆ ต่อของการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรง⁸⁷ ซึ่งเป็นการให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลในมิติของเครื่องมือในการควบคุมเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อป้องกันการทุจริต

งานวิจัยฉบับนี้ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาศึกษาเพื่อวิเคราะห์ในมิติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในชุมชน จึงขอสรุปความหมายของ “ธรรมาภิบาล” ในมิติของเครื่องมือในการสร้างความมีส่วนร่วมและควบคุมการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า

“ธรรมาภิบาล” ในงานวิจัยนี้ หมายถึง การสร้างความโปร่งใสและส่งเสริมความรับผิดชอบตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนในท้องถิ่นอละหละหลวมถึงแนวทางพื้นฐานที่กำหนดกรอบการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในชุมชน บทความรู้สึกร่วมกันถึงความไว้วางใจและความยุติธรรมบนหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลโดยทั่วไปจะประกอบด้วยหลักการ 6 หลักการซึ่งจะอธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

1.2.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้น จะมีความแตกต่างกันไปจากมิติและมุมมองของการปรับใช้แนวคิดนี้ โดยมีผู้ให้องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สามารถนำมาใช้เป็นข้อความคิดพื้นฐานในงานวิจัยนี้ ดังนี้

⁸⁶ ก.พ. ออนไลน์. *ธรรมาภิบาล (Good Governance) สำคัญอย่างไรต่อระบบราชการ*. สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2564 จาก <https://gorporonline.com/articles/how-important-is-good-governance-to-the-bureaucracy/>.

⁸⁷ โกวิท พวงงาม. 2559. *การจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. บริษัท ชัน แพคเกจจิง (2014) จำกัด : กรุงเทพฯ หน้า 60.

1) แนวคิดธรรมาภิบาลตามข้อกำหนดของคณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) มีหลักการ 8 ประการ⁸⁸ ได้แก่

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสทุกคนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสถาบันหรือตัวแทน รวมทั้งให้มีสิทธิเสรีภาพในการร่วมตัวและแสดงออกโดยไม่มีข้อกีดกัน

(2) หลักนิติธรรม (Rule of law) หมายถึง กฎหมายในประเทศจะต้องได้รับการบังคับใช้อย่างยุติธรรม โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

(3) ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง นโยบายของรัฐจะต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายที่และต้องมีหลักประกันว่า ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้

(4) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การมีสถาบันและกระบวนการที่ให้บริการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกรายภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

(5) การยอมรับฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง เมื่อกระบวนการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนได้ แต่จะต้องเป็นการตัดสินใจที่ทุกคนยอมรับได้และไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อใคร

(6) ความเสมอภาคและหลักความเท่าเทียมกัน (Equity and Inclusiveness) หมายถึง การทำให้เกิดความยุติธรรมแก่ชุมชน ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการรักษาและปรับปรุงสวัสดิการของตนเอง

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency) หมายถึง กระบวนการตัดสินใจทุกกระบวนการและการดำเนินงานของสถาบันต่างๆ ต้องตอบสนองความต้องการของชุมชนทุกแห่งได้ ทรัพยากรของชุมชนจะต้องได้รับการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมที่สุดโดยรัฐบาลด้วย

(8) ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง สถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดีมีความรับผิดชอบเต็มที่ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของสังคม

ด้วยความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล จึงได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำธรรมาภิบาล

⁸⁸ UCLG ASPAC. 2021. *Good Governance : Definition and Characteristics*. Retrieved Nov 11, 2022, from <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics/>.

มาใช้ในหลักการบริหารการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมให้เกิดความสงบสุข ตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยจะอธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

2) หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลด้วย 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า⁸⁹ โดยมีความหมายที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิกในการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาค

(2) หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

(5) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

⁸⁹ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. 2557. การสร้างเสริมธรรมาภิบาล การปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัด กรณีกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ). บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด: กรุงเทพฯ. หน้า 28.

(6) หลักความคุ้มค่า (Value) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จากองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลจะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะเห็นว่า ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นหลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักความเสมอภาค (Equity) และหลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency) ดังเช่นหลักธรรมาภิบาลที่คณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิกกำหนดไว้ ในขณะที่ UNDP ได้กำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ 9 หลักการ⁹⁰ ดังที่จะกล่าวไว้ในหัวข้อต่อไป

3) หลักธรรมาภิบาล 9 ประการ

การปกครองในจังหวัดสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซียได้อธิบายและปรับใช้ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล 9 ประการ โดยได้อธิบายว่า หลักธรรมาภิบาลนั้น ต้องประกอบไปด้วย (1) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) (2) หลักนิติธรรม (Rule of law) (3) หลักความโปร่งใส (Transparency) (4) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) (5) หลักการยอมรับฉันทามติ (Consensus orientation) (6) หลักความเสมอภาค (Equity) (7) หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) (8) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) โดยเพิ่มหลักวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) เป็นองค์ประกอบที่ 9⁹¹ ซึ่งหมายถึง ผู้ปกครองและประชาชนต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างขวางเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการพัฒนามนุษย์ รวมถึงความเข้าใจเพื่อพัฒนาหลักธรรมาภิบาล จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลโดยมีการนำไปปรับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามบริบทของแต่ละองค์กร

หลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศและได้มีการนำไปปรับใช้ในด้านการบริหารจัดการทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน รวมทั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหลักการนี้จะช่วยยกระดับองค์กรให้มีประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใส ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่น และการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถลดข้อจำกัดทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นได้ และย่อมส่งผลดีต่อความก้าวหน้าและ

⁹⁰UNDP (1997) *Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development Programme. Retrieved Nov 11, 2022, <https://www.gdrc.org/u-gov/g-attributes.html>

⁹¹Jovan Febriantoko, Desi Indriasari, M. Sang Gumilar Panca Putra, Rio Marpen. 2022. THE INFLUENCE OF STRATEGIC VISION ON PARTICIPATION IN GOOD GOVERNMENT GOVERNANCE. *International Journal of Economics, Business and Accounting Research (UEBAR)*. Vol-6, Issue-4. <https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/UEBAR>.

การพัฒนาประเทศ โดยกรอบความคิดเรื่อง “ภิบาล” มีพื้นฐานแนวคิดจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economic Theory) ซึ่งให้ความสนใจในความเป็นสถาบันและประสิทธิภาพรวมทั้งการแบ่งปันทรัพยากรไปในภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการวิเคราะห์ “กฎหมาย” ประกอบกับ แนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม ถือเป็นแนวคิดที่นำมาอธิบายกระบวนการตัดสินใจของมนุษย์ จึงเป็นแนวคิดที่เหมาะสมในการนำมาอธิบาย การตัดสินใจทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของประชาชนเพื่อนำมากำหนดกรอบในการร่างกฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อไป

การมีส่วนร่วมของพลเมืองและการรณรงค์เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม มีงานวิจัยที่ได้ศึกษารูปแบบ Crowdsourcing ของการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการสร้างความมีส่วนร่วมจากการตั้งคำถามถึงประชาชนผ่านทางอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนเสนอแนวทางแก้ปัญหา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งทั่วโลกได้ใช้แนวทางนี้ในการจัดบริการสาธารณะรวมทั้ง เพื่อตรวจสอบและรับฟังเบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการสร้างรัฐบาลท้องถิ่นอิเล็กทรอนิกส์ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายภายในท้องถิ่นของตน⁹² ด้วยการร่วมเสนอแนวทางบริหารสาธารณะ นโยบายสาธารณะ นโยบายสังคม การจัดบริการ สาธารณะ และกิจการสาธารณะด้วยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยสร้างการมีส่วนร่วมของ พลเมืองโดยการสร้างระบบและพื้นที่ในการสื่อสารกับประชาชนชื่อว่า “Crowdsourcing platform” เพื่อปฏิรูปการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งจากการศึกษาพบว่า แนวทางนี้ได้พัฒนาการมีส่วนร่วม ของประชาชน สร้างความใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ สร้างความรู้สึกในการมี ส่วนร่วมในการรับผิดชอบท้องถิ่นและช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นได้ข้อเสนอแนะที่หลากหลายและเปิดกว้าง สามารถแก้ปัญหาในพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านการระดมความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจะอธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

1.3 แนวคิดหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดภาครัฐสมัยใหม่มุ่งกำหนดเป้าหมายการวางโครงสร้างระบบราชการ ที่จะต้องทำงาน โดย “ยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (Better Governance, Happier Citizens)” มุ่งการวางระบบและวิธีการทำงานใหม่ในระบบความสัมพันธ์ในแนวราบ

⁹² Cenay Babaoğlu, Elvettin Akman, Onur Kulaç. 2020. *Research on Global Challenges for Improving Public Services and Government Operations*. Retrieved June 25, 2024, from <https://www.igi-global.com/dictionary/a-model-proposal-for-local-governments-to-increase-citizen-involvement-in-the-age-of-information-society-and-e-government/8704>.

(Horizontal Management) มากกว่าความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างที่ผ่านมา⁹³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้วิพากษ์ในหัวข้อ “ราชการไทยล้าสมัย ไม่ปรับตัว ซาติลดถอย” เนื่องจากปัญหาที่ระบบราชการไทยมักถูกวิพากษ์วิจารณ์จากวงการวิชาการและประชาชนว่ามีความเชื่องช้าและล้าสมัย⁹⁴ พบปัญหาหลักหน่วยงานภาครัฐ คือ การพัฒนาระบบข้อมูล และปรับปรุงการเชื่อมต่อระหว่างรัฐกับประชาชน นักวิชาการรัฐศาสตร์เห็นว่า ระบบราชการโตขึ้นตลอดโดยไม่มีคุณภาพ และไม่ปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงที่ต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ ความท้าทายของภาครัฐจึงหนีไม่พ้นการปรับบทบาทของรัฐและระบบราชการไทยเพื่อตอบโจทย์โลก ในยุคหลังโลกภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วด้วยเทคโนโลยี ภายใต้กระบวนการทำลายอย่างสร้างสรรค์ทำให้โลกมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Creative destruction) สิ่งเหล่านี้ทำให้บรรดาภาคธุรกิจมีความตื่นตัวที่จะปรับตัวให้สามารถดำรงอยู่ได้ภายในโลก Disruptive Technology โดยการปรับใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม และนับแต่ปี 2561 การปฏิรูประบบภาครัฐด้วยเทคโนโลยีก็ได้รับความสนใจจากเวทีประชาคมโลกเรื่อยมา ด้วยการใช้นวัตกรรมคอมพิวเตอร์และเครือข่ายสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้แก่ภาครัฐและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานรัฐด้วยกันเองให้สามารถเข้าถึงบริการจากภาครัฐได้โดยเร็ว และสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลของภาครัฐที่มีความถูกต้องลดขั้นตอนการให้บริการที่เคยมีความล่าช้าให้มีความสะดวกรวดเร็วทำให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ช่วยลดช่องว่างระหว่างรัฐกับภาคประชาชนและภาคเอกชน และเป็นการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกันการเปิดเผยข้อมูลทางสารสนเทศทำให้ภาครัฐยกระดับภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใส และเป็นธรรมมากขึ้น

1.3.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

เทคโนโลยีเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อประชาชนในทุกแง่มุมของชีวิตและได้เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้คน การทำงาน การดำเนินธุรกิจของบริษัท รวมทั้งการ “ปฏิรูป” ภาครัฐในการให้บริการประชาชนด้วยการประยุกต์ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและบริการของรัฐบาล จนกระทั่งปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว ความมั่นคงของชาติ การเก็บรักษาข้อมูล และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการ

⁹³ อริย์พันธ์ เจริญสุข. แนวคิดการดำเนินการรับเข้าสู่ความเป็นดิจิทัลของภาครัฐ (Digitalization) และการปรับเปลี่ยนภาครัฐเป็นรัฐบาลดิจิทัล PMQA 4.0 สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2567 จาก <https://www2.ocscgo.th/sites/default/files/attachment/page/opdc.pdf>

⁹⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). 2563. *ทีดีอาร์ไอ เสนอเพิ่มขีดความสามารถรัฐไทย “ແກຮບບຣາຮາກ ເປັນລະບົບປະຕິບັດການປະເທດ”*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 จาก <https://tdri.or.th/2020/10/hacking-os-thai-state/>.

ใช้อินเทอร์เน็ตและบริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และมีการนำเทคโนโลยีมาช่วยสร้างความโปร่งใสและเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลและบริการของรัฐบาล เช่นเดียวกับประเทศไทยซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2565 เพื่อใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่มีใช้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ออกริธีตามรัฐธรรมนูญ ออกริธีการ และหน่วยงานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง⁹⁵ โดยหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้หมายรวมถึง ออกริธีปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยจึงถือเป็นการรับรองและประกาศแนวทางการบริหารงานแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ชัดเจน

ความหมายของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความหมาย รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ไว้ว่า คือ วิธีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเครือข่ายสื่อสารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐปรับปรุงการบริการให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในฐานะที่เป็นสิ่งจำเป็นของการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-based Society)⁹⁶ นับแต่ ค.ศ. 2002 ้มา พบว่า มีงานวิจัยจำนวนมากที่เริ่มศึกษาและวางรูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ ออกริธีต่าง ๆ และสาธารณชนทั่วโลก โดยการใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศ (IS) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เพื่อให้บริการสาธารณะและการบริหารจัดการในพื้นที่ตลอดจนสร้างแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น เทศบาลรวมทั้งระดับประเทศ ด้วยการสร้างช่องทางการสื่อสารและแพลตฟอร์มการจัดการสำหรับหน่วยงานธุรกิจ และประชาชนจึงได้รับความสนใจอย่างมากจากทุกประเทศทั่วโลกในปัจจุบัน

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technologies) เข้ามามีบทบาทในวงการสื่อสารในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ถือเป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาดล โดยภาคเอกชนได้เริ่มมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์ (E-Business) และเริ่มมีการค้าอิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) ทำให้ภาครัฐได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีและเริ่มมีแนวคิดการพัฒนาภาครัฐในระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยคำว่า “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government)” เริ่มมีขึ้นในสหรัฐอเมริกา (United States of America) ใน ค.ศ. 2000 ยุคของประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) มีการประกาศนโยบายให้ประชาชนมีช่องทางที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการภาครัฐได้สะดวกขึ้นโดยพัฒนาให้เป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ด้วยการสั่งการให้ทุกหน่วยงานจะต้องดำเนินการนำข้อมูลและบริการในรูปแบบระบบออนไลน์ภายใน 1 ปี และเมื่อมี

⁹⁵ พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 มาตรา 4.

⁹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. มปป. *เกาหลีใต้กับความสำเร็จของ e-Government*. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน

การให้บริการข้อมูลในระบบออนไลน์บนเว็บไซต์ของรัฐบาล ประชาชนเริ่มสัมผัสถึงการให้บริการที่มีความรวดเร็วของภาครัฐ ทำให้ประชาชนเริ่มเห็นว่าช่องทางการติดต่อสื่อสารด้วยอินเทอร์เน็ตและเว็บไซต์มีความสำคัญมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐเริ่มเห็นถึงศักยภาพของอินเทอร์เน็ตจึงเกิดการพัฒนาระบบ Backoffice หรือที่เรียกว่า “ระบบหลังบ้าน” ซึ่งเป็นระบบที่ช่วยจัดการข้อมูลและระบบในองค์กร ซึ่งเดิมถูกจำกัดอยู่เฉพาะภายในหน่วยงานของรัฐ ให้สามารถมีส่วนที่ติดต่อกับประชาชนผ่านเว็บไซต์มากขึ้นรวมถึงเกิดการบูรณาการ เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันมากขึ้น

ต่อมาในยุคของรัฐบาล นายบารัค โอบามา (Barack Hussein Obama) ได้มีการใช้ คำว่า “รัฐบาลดิจิทัล (E-Government)” โดยเป็นนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติด้วยการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ ไม่เพียงแต่ข้อมูลประชาสัมพันธ์เท่านั้นแต่รวมถึงฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปใช้งานได้ทันที ทำให้เกิดกระแสรัฐบาลแบบเปิดขึ้น (Open Government) และทำให้หน่วยงานภาครัฐได้เห็นศักยภาพของประชาชนที่จะสามารถนำข้อมูลจากฐานข้อมูลสารสนเทศไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพช่วยสร้างและส่งเสริมความมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐบาลดิจิทัลยังรวมถึงการเปลี่ยนวิธีการทำงานของภาครัฐแบบใหม่ด้วยการยกเลิกวิธีการให้บริการแบบเดิมไป เช่น การกำหนดให้ประชาชนต้องวาดแผนที่สถานที่ตั้งของสถานประกอบการ ก็เปลี่ยนมาให้กรอกจุดพิกัดตำแหน่งโดยใช้ GPS แทน หรือ การให้ส่งสำเนาเอกสารโดยใช้โทรสารก็อาจจะใช้โปรแกรม Chat ส่งแทน ฯ เนื่องจากในปัจจุบันประชาชนมีความพร้อมในการใช้เครื่องมือทำธุรกรรมออนไลน์กับภาครัฐมากขึ้น

ประเทศไทยได้มีนโยบายด้านการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐอย่างเด่นชัดในช่วง พ.ศ. 2558 โดยได้มีการดำเนินการจัดตั้งเว็บไซต์ Data.go.th ซึ่งเป็นศูนย์กลางข้อมูลเปิดจากภาครัฐ เพื่อให้บริการและให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งได้มีการพัฒนาต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเว็บไซต์นี้ได้มีข้อมูลเปิดกว่า 1,000 ชุดข้อมูล⁹⁷ และการสร้างรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) เป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับรัฐบาลไทย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดค่านิยมของ “รัฐบาลดิจิทัล” ไว้ว่า หมายถึง การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานภาครัฐและการบริการสาธารณะ โดยปรับปรุงการบริหารจัดการและบูรณาการข้อมูลภาครัฐและการทำงานให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างมั่นคงปลอดภัยและมีธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน ในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐต่อสาธารณชน และสร้างการมีส่วนร่วมของทุก

⁹⁷ ศักดิ์ เสกขุนทด. 2560. รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ต่างจากรัฐบาลดิจิทัลตรงไหน สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 จาก <https://www.dga.or.th/document-sharing/article/36075/>

ภาคส่วน⁹⁸ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้ทั้งฉบับจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนไว้น้อยมาก และยังเป็นลักษณะที่เป็นนามธรรม ซึ่งอาจทำให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมุ่งไปที่การทำข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดกรอบและทิศทางการบริหารงานภาครัฐและการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการพัฒนาประเทศ มีการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ และมีกรอบการพัฒนาและแผนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐเป็นส่วนใหญ่⁹⁹ ด้วยการจัดตั้งศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลดิจิทัลและทะเบียนดิจิทัลระหว่างหน่วยงานของรัฐ¹⁰⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวคิดนี้มีถูกกล่าวถึงในมิติของการให้บริการแก่ประชาชนมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์คือความสุขของประชาชนและการจัดบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิตต่อประชาชนซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองที่ดี

รัฐบาลของทุกประเทศทั่วโลก เริ่มให้ความสำคัญในการให้บริการภาครัฐผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government e-Service) เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่สะดวกและรวดเร็ว เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานหน่วยงานรัฐ รวมถึงสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ ไปใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ จนทำให้เกิดการให้บริการภาครัฐผ่านช่องทางออนไลน์ เพื่อตอบสนองความต้องการและพฤติกรรมของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับขีดความสามารถทางดิจิทัลของบุคลากรภาครัฐเพื่อให้ประชาชนจะได้รับประโยชน์สร้างการรับรู้และความเชื่อมั่นของภาคประชาชนที่มีต่อภาครัฐในระยะยาว

จากการสำรวจรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของสหประชาชาติ ค.ศ.2022 เพื่อประเมินรัฐบาลดิจิทัลครั้งที่ 12 ของประเทศสมาชิกสหประชาชาติจำนวน 193 ประเทศ ได้กล่าวถึงความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ในการส่งเสริมนวัตกรรมด้านการกำกับดูแล โดยรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นเป้าหมายร่วมกันของประเทศสมาชิกในแง่ของการให้บริการสาธารณะและการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์และเหตุฉุกเฉินภายในประเทศ โดยพบว่าช่วงการโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มีการแพร่ระบาด ทำให้ประชาชนมีการพึ่งพาเทคโนโลยีดิจิทัลมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการในชีวิตประจำวันและหลีกเลี่ยงการสัมผัสเพื่อลดความเสี่ยงในการติดต่อของโรค แต่กลับพบว่าการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์โดยรวมไม่ได้เพิ่มมากขึ้นตามการพึ่งพาเทคโนโลยีของประชาชน โดยพบค่าเฉลี่ยทั่วโลกเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจาก 0.5988 ในค.ศ. 2020 เป็น 0.6102 ในค.ศ. 2022

⁹⁸ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 มาตรา 3.

⁹⁹ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 มาตรา 5.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 มาตรา 15.

ส่วนมากจะเป็นการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีภาครัฐเพื่อให้บริการออนไลน์ในเรื่องสุขภาพ การศึกษา การคุ้มครองทางสังคม และกระบวนการยุติธรรม

ประเทศไทยถูกประเมินและจัดอันดับรัฐบาลดิจิทัลเป็นอันดับที่ 55 ด้วยคะแนน 0.766 โดยประเทศที่ได้คะแนนเป็นอันดับ 1 ได้แก่ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก (Kingdom of Denmark) ด้วยคะแนน 0.9717 อันดับ 2 สาธารณรัฐฟินแลนด์ (Finland) ด้วยคะแนน 0.9533 อันดับ 3 สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ด้วยคะแนน 0.9529 อันดับ 4 ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ (Kingdom of New Zealand) ด้วยคะแนน 0.9432 อันดับ 5 ราชอาณาจักรสวีเดน (Kingdom of Sweden) คะแนน 0.941¹⁰¹ จะเห็นว่า การจัดลำดับและการให้คะแนนภาครัฐดิจิทัลนี้มีความสอดคล้องกับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) โดยประเทศที่มีคะแนนภาครัฐดิจิทัลในระดับที่สูงจะเป็นประเทศเดียวกับประเทศได้มีคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตในระดับสูงเช่นเดียวกัน สะท้อนให้เห็นว่าทั้งสองปัจจัยนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

การประชุมของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ (United Nations: UN) ตามมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 66/288 เรื่อง “อนาคตที่เราต้องการ” ได้เน้นย้ำความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and communication technology : ICT) เพื่ออำนวยความสะดวกในการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และตระหนักถึงความสำคัญของเทคโนโลยีการสื่อสาร ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้ ความร่วมมือทางเทคนิค และการสร้างขีดความสามารถเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน โดยสหประชาชาติให้ความหมายของ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ว่า หมายถึงทุกสิ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้บริการรัฐบาลออนไลน์จนถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและบริการทางอิเล็กทรอนิกส์กับประชาชน ธุรกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and communication technology : ICT) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐและให้บริการรัฐบาลออนไลน์¹⁰² หากพิจารณาจากความหมายในมิตินี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการยกระดับการสื่อสารและให้บริการระหว่างภาครัฐและประชาชน รวมถึงการสร้างนวัตกรรมในการบริหารจัดการภาครัฐในอนาคตซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันในระดับโลกประการหนึ่ง

จิงเฟิง เซี่ย (Jingfeng Xia) นักวิจัยอิสระของสาธารณรัฐประชาชนจีน (China) ให้ความหมายของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หมายถึง บริการที่หน่วยงานของรัฐให้บริการโดยใช้

¹⁰¹ UN.2023. *E-Government Survey 2022*. Retrieved June 25, 2024, from <https://publicadministration.un.org/egovkb>.

¹⁰² United Nations. n.d. *UNE-Government Knowledgebase*. Retrieved June 25, 2024, from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Overview>.

เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต เพื่อลดความซับซ้อนของธุรกรรมทางธุรกิจ และปรับปรุงกระบวนการประชาธิปไตยในบริบทของรัฐบาลและการบริหารสาธารณะโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้รัฐบาลได้สื่อสารกับประชาชน (G2C) กับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ (G2G) กับพนักงาน (G2E) และกับธุรกิจ (G2B) ในรูปแบบดิจิทัล มีฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่รวบรวมและการแบ่งปันข้อมูลจากหลายแหล่งที่มีความน่าเชื่อถือ และวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ การทำให้ข้อมูลดังกล่าวเข้าถึงสาธารณชนได้¹⁰³ เป็นที่มาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) จึงสามารถนิยามได้ว่าเป็นการที่รัฐใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อยกระดับและปรับปรุงการทำงานภายในภาครัฐในการให้บริการภายใต้ภารกิจของรัฐเพื่อให้ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้มากขึ้นด้วยช่องทางที่มีความสะดวกรวดเร็วลดระยะเวลาการทำธุรกรรมช่วยลดต้นทุนทางการเงิน และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้นทำให้ภาครัฐและประชาชนและมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นด้วยการบูรณาการกระบวนการช่องทางการให้บริการและข้อมูลของภาครัฐและขั้นตอนการทำงานซึ่งจะช่วยยกระดับความโปร่งใสและสร้างความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลได้ รวมถึงยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจของประเทศให้สูงขึ้น

1.3.2 รูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐด้วยรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับปรุงบริการภาครัฐโดยมุ่งความสำคัญที่ผู้รับบริการหรือประชาชนเป็นหลักโดยนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ¹⁰⁴ คือ

1) *รูปแบบรัฐกับประชาชน (Government to Citizen : G2C)* หมายถึง รูปแบบการให้บริการของภาครัฐกับประชาชนโดยตรง ด้วยการให้บริการรับข้อเสนอแนะ การร้องเรียนต่าง ๆ และทำธุรกรรมผ่านเครือข่ายสารสนเทศของภาครัฐผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานรัฐเชื่อมต่อด้วยระบบอินเทอร์เน็ต เช่น บริการรับชำระภาษีรถยนต์ออนไลน์ของกรมการขนส่งทางบก บริการยื่นแบบภาษีออนไลน์ของกรมสรรพากร หรือการรับฟังร่างกฎหมายแบบออนไลน์ เป็นการใช้เครือข่ายสารสนเทศเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ ด้วยการค้นหาข้อมูล การรับรองและการโต้ตอบที่มีปฏิสัมพันธ์ในเรื่องที่ต้องติดต่อขออนุญาตหรือการรับรองจากภาครัฐ

¹⁰³ Jingfeng Xia. 2017. Scholarly Communication at the Crossroads in China follows. Chandos Publishing. p. 161-166.

¹⁰⁴ อภรณ์ คุระเอียด. 2562. การประยุกต์ใช้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการให้บริการภาครัฐ. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา หน้า 198 – 199. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 จาก <http://www.polsci-law.buu.ac.th/journal/document/11-1/8.pdf>.

2) *รูปแบบรัฐกับเอกชน (Government to Business : G2B)* หมายถึง รูปแบบการให้บริการของรัฐที่อำนวยความสะดวกแก่ภาคธุรกิจเอกชนช่วยให้ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมีความคล่องตัวสามารถแข่งขันกันโดยระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่มีความเร็วสูง การให้บริการผ่านเว็บไซต์กลางบริการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการ สร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใส เช่น การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นเอกสารขอใบอนุญาตต่าง ๆ การชำระภาษี การจ่ายคืนภาษี และการช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็ก

3) *รูปแบบรัฐกับรัฐ (Government to Government : G2G)* การให้บริการในรูปแบบรัฐกับรัฐ หมายถึง รูปแบบการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ ที่พัฒนาจากการติดต่อสื่อสารระหว่างกันด้วยระบบราชการเดิมที่มีการสื่อสารกันด้วยหนังสือราชการที่เป็นกระดาษและการลงลายมือชื่อ มาเป็นการใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศ และการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มความเร็วในการดำเนินการ ช่วยประหยัดงบประมาณในการซื้อกระดาษและลดปริมาณขยะ โดยสามารถนำงบประมาณในส่วนนี้ไปเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้านอื่น ๆ และยังสามารถลดระยะเวลาและขั้นตอนในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้ เช่น การใช้ระบบงานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ ระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

4) *รูปแบบรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Government to Employee : G2E)* เป็นการให้บริการด้านระบบบริหารจัดการที่จำเป็นในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ระบบจ่ายค่าจ้างเงินเดือน ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ฯ

1.3.3 องค์ประกอบระบบการให้บริการสาธารณะ

ธนาคารโลก (World Bank) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบระบบ e-Service โดยภาครัฐควรมีหลักการและองค์ประกอบในการออกแบบระบบที่ครอบคลุม 5 ลักษณะ¹⁰⁵ ดังนี้

1) *การออกแบบระบบการให้บริการสาธารณะด้วยช่องทางดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบและมีประสิทธิภาพ (Digital by Default)*

รัฐบาลต้องมีการให้บริการสาธารณะเต็มรูปแบบที่ไม่เพียงแต่เชื่อมต่อผ่านระบบดิจิทัลเท่านั้น แต่ต้องพัฒนาการจัดบริการสาธารณะในอนาคตผ่านระบบ e-Service อย่างครอบคลุมมากขึ้น โดยต้องมีการออกแบบให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงการให้บริการสาธารณะของรัฐบาล ในระบบออนไลน์และออฟไลน์ แม้กระทั่งผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการ หรือผู้ที่ไม่สามารถใช้งานได้ด้วยตนเองก็ตาม ในบริบทนี้จึงต้องคำนึงถึงบริการที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนทุกกลุ่มให้สามารถเข้าถึงบริการภาครัฐต่าง ๆ ที่ส่งผ่านด้วยระบบดิจิทัลหรือออนไลน์อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

2) การออกแบบให้ประชาชนสามารถเข้าใช้งานผ่านมือถือและอุปกรณ์เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก (Device-agnostic and Mobile-Centric)

ภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการเข้าถึงบริการสาธารณะจากแบบดั้งเดิม ที่ให้บริการประชาชน ณ สำนักงานให้เป็นการให้บริการในระบบดิจิทัลที่ประชาชนสามารถเข้าใช้งานผ่านมือถือและอุปกรณ์เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก

3) การออกแบบที่คำนึงถึงความต้องการของผู้ใช้งานเป็นหลัก (User - Centered Service Design)

ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการข้อมูลระหว่างกัน เพื่อช่วยให้ผู้ใช้งานสามารถดำเนินการเรื่องใด ๆ ให้เสร็จสมบูรณ์ได้ในคราวเดียว กล่าวคือ ตรงตามความต้องการของประชาชน เมื่อเข้าสู่ระบบ E - Service ประชาชนควรได้เห็นภาพบริการสาธารณะที่ตนเองต้องการเห็นหรือได้รับบริการในลักษณะของการบริการเฉพาะบุคคลได้ จะสามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนและลดภาระการบริหารจัดการภาครัฐลงได้ เช่น ระบบภาษีของราชอาณาจักรนอร์เวย์ที่คำนวณและจัดเก็บอัตโนมัติผ่านนายจ้างและสถาบันกองทุนแทนการรับบริการผ่านกรมสรรพากรฯ

4) การออกแบบและปรับเปลี่ยนกระบวนการรับบริการภาครัฐให้อยู่ในรูปของ E-Service ตั้งแต่ต้นจนจบ (Digital from End to End)

ภาครัฐควรมีการออกแบบและปรับเปลี่ยนกระบวนการรับบริการภาครัฐให้อยู่ในรูป ของ E -Service ตั้งแต่ต้นจนจบ ไม่ใช่เพียงการดาวน์โหลดแบบฟอร์มมากรอกข้อมูลแล้วส่งกลับเข้าสู่ระบบเท่านั้น ต้องรวมถึงกรณีที่ผู้ใช้งานต้องการยื่นใบรับรองหรือเอกสารยืนยันคุณสมบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผ่านระบบเชื่อมต่อข้อมูลกลาง และสามารถยืนยันรับรองภายในระบบได้ทันที เช่นกรณีการให้บริการ E - Visa ในสาธารณรัฐตุรกีและสหรัฐอเมริกา โดยมีการดำเนินการให้สามารถทำเรื่องขอวีซ่าและชำระเงินด้วยระบบดิจิทัลทั้งหมดสามารถลดขั้นตอนการให้บริการหนังสือเดินทางให้สะดวกรวดเร็วขึ้น

5) การบูรณาการความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมกันพัฒนาระบบ E - Service (Government as a Platform)

รัฐบาลจะต้องพัฒนาและเชื่อมโยงผลงานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมพัฒนาระบบ E - Service เพื่อให้มีรูปแบบที่มีความหลากหลายและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น เช่น การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนที่มีศักยภาพสูง เพื่อพัฒนานวัตกรรม แอปพลิเคชัน หรือโมเดลการโต้ตอบของระบบ E - Service ปัจจุบันจะเห็นว่า ภาครัฐภายในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการให้บริการระบบ E - Service มากขึ้น เห็นได้เด่นชัดจากการพัฒนาระบบ E-Service (SVE) ของกรมสรรพากรและการประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้ให้บริการ

อิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศให้แก่ผู้รับบริการภายในประเทศ พ.ศ. 2564 รวมทั้งมีการพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ในการให้บริการทางสาธารณสุข การให้บริการข้อมูลทะเบียนราษฎร์ รวมถึงการพัฒนาแอปพลิเคชันต่าง ๆ เช่น แอปพลิเคชัน Traffy Fondue ของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติเพื่อใช้เป็นช่องทางการสื่อสารปัญหาระหว่างประชาชนและหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง แอปพลิเคชัน WE STRONG ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แอปพลิเคชัน ตาสับปะรดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตในภาครัฐและการทุจริตในการเลือกตั้ง ฯ

1.3.4 การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการแจ้งเบาะแสการทุจริตในภาครัฐ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีความหลากหลาย ซับซ้อน และทำให้เป็นขบวนการทำให้ยากต่อการตรวจสอบ มาตรการที่นานาประเทศได้ใช้เป็นเครื่องมือเสริมในการตรวจสอบ คือ การแจ้งเบาะแสหรือ “Whistleblowing” ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการลดปัญหาการประพฤติมิชอบและการรับสินบน โดยจะเป็นเครื่องมือในแง่ของการปราม (Deterrence) ยับยั้งไม่ให้เกิดการทุจริต และพบว่ามาตรการดังกล่าว เป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยต่อต้านการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการแจ้งเบาะแสทุจริตจะเป็นกลไกสำคัญที่จะต้องบูรณาการร่วมกับการส่งเสริมกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม (Civil Society Organization) ภาคเอกชน และสื่อมวลชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการตรวจสอบการคอร์รัปชันเพื่อเฝ้าระวังการทุจริตในภาครัฐและการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 63 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐหรือพนักงานบริษัทเอกชนแต่ละประเทศมีสาระสำคัญของกฎหมายที่แตกต่างกัน¹⁰⁶ เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาภายในและบริบทของแต่ละประเทศ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ค.ศ. 1989 (Whistleblower Protection Act 1989) ในสหรัฐอเมริกา พระราชบัญญัติคุ้มครองบุคคลที่เปิดเผยข้อมูลบางประการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ค.ศ. 1998 (Public Interest Disclosure Act 1998) ในสหราชอาณาจักร พระราชบัญญัติความสัมพันธ์ในองค์กร ค.ศ. 1996 (The Workplace Relations Act 1996) ในเครือรัฐออสเตรเลีย ฯ

¹⁰⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *WhistleBlower*. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2564 จาก

ปัจจุบันได้มีแนวคิดในการนำแพลตฟอร์มขนาดใหญ่เพื่อใช้ในการให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐด้วยการแจ้งเบาะแส ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เช่น สาธารณรัฐเกาหลีมีแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐภายใต้นโยบายหลักการกลไกภาคประชาสังคมด้วยการเปิดเผยข้อมูลหน่วยงานของรัฐ (Open Public Data Directive) ด้วยการจัดตั้งเว็บไซต์บริการสาธารณะออนไลน์ 24 ชั่วโมงพร้อมข้อมูลพลเมืองที่สำคัญและเปิดตัวพอร์ทัลข้อมูลแบบเปิด นอกจากนี้หน่วยงานรัฐบาลกลางและท้องถิ่นยังมีหน่วยงานเฉพาะในเว็บไซต์ของตนที่มีชื่อว่า “รัฐบาล 3.0 (Government3.0/InformationDisclosure)” เพื่อเปิดเผยข้อมูลสาธารณะเชิงรุกเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีที่ปกป้องเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนและเสรีภาพของสื่อมวลชน ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้ได้มีคำวินิจฉัยใน ค.ศ. 1989¹⁰⁷ เพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการให้ข้อมูลและเป็นสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก และยืนยันว่าประชาชนมีสิทธิที่จะขอเปิดเผยข้อมูลในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองถือครองและรัฐบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำขอข้อมูลที่ถูกต้องตามกฎหมาย

สาธารณรัฐประชาธิปไตยจอร์เจีย (Georgia) ได้มีการใช้แพลตฟอร์มเพื่อใช้เป็นช่องทางการสื่อสารและแจ้งเบาะแสโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการก่อสร้างโรงเรียน ด้วยการถ่ายภาพตามจุดต่าง ๆ โดยมีวิศวกรของแพลตฟอร์มเหล่านี้แนะนำช่วยให้ผู้ปกครองที่ไม่มีความรู้เรื่องในเรื่องการตรวจสอบการก่อสร้างสามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการก่อสร้างโรงเรียนของบุตรหลานเพื่อให้มั่นใจความปลอดภัยของอาคารโรงเรียนซึ่งบุตรหลานของตนศึกษาอยู่ ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มผู้ปกครองรู้สึกถึงความรับผิดชอบของตนในการดูแลความปลอดภัยแก่บุตรหลานของตน โดยปัจจุบันมี 30 ประเทศทั่วโลกใช้แพลตฟอร์มเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยให้ประชาชนจำนวนมากมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตด้วยตนเองโดยไม่ต้องเปิดเผยตัวตนเพื่อสร้างความมั่นใจต่อความปลอดภัยของผู้ร้องเรียนซึ่งประสบความสำเร็จได้จริงและทำให้ระดับการทุจริตคอร์รัปชันลดลงอย่างต่อเนื่อง เช่น แพลตฟอร์ม LAPOR ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republic of Indonesia) แพลตฟอร์ม Check My School ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) แพลตฟอร์ม Danang Citizen App ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Socialist Republic of Vietnam)¹⁰⁸ ฯ โดยแพลตฟอร์มเหล่านี้ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในการแจ้งเบาะแสมากขึ้นเพราะไม่ต้องมีการเปิดเผยตัวตนโดยใช้วิธีวัดผล

¹⁰⁷ Article19. Ibid.

¹⁰⁸ ต่อตระกูล ยมนาค และต่อภัสสรร์ ยมนาค. 2562. แพลตฟอร์มข้อมูลขนาดใหญ่: คานงัดด้านโกงประเทศไทย ที่ไม่ทำไม่ได้แล้ว. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2564 จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/>.

และประเมินผลจากจำนวนประชาชนที่แจ้งเบาะแส ทำให้เกิดโอกาสในการแจ้งความอันเป็นเท็จ เพื่อกั่นแกล้งกันหรือก่อความวุ่นวายได้ยากขึ้น

2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบหน่วยงานราชการภายในโครงสร้างรัฐเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยที่มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (5) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และ (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบการกระจายความรับผิดชอบและกระจายอำนาจทางการคลัง ในลักษณะที่ราชการส่วนกลางใช้อำนาจในการกำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ส่วนราชการจึงมีความสัมพันธ์ต่อกันและมีหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันตามหลักการกระจายอำนาจ

2.1 แนวคิดหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 บัญญัติให้อำนาจรัฐในการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การปกครองภายในรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงให้รัฐอาจใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยชอบด้วยกฎหมายและมีประสิทธิภาพเมื่อมีความจำเป็น โดยทั่วไปแล้ว ภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังคงเป็นภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะเป็นหลัก ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแห่งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเกิดจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเสด็จประพาสตลาดท่าจีน ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร และทรงพบว่าตลาดดังกล่าวมีความสกปรกทำให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีมหาดไทยมีหนังสือถึงพระยาพิไชยสมุทรและข้าหลวงราชฎารและ

พ่อค้าร่วมกันบริจาคเงินเพื่อปรับปรุงตลาดท่าจีนเพื่อจัดตั้ง “สุขาภิบาลท่าฉลอม”¹⁰⁹ ขึ้นซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกในประเทศไทยและถือเป็นก้าวแรกของพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย

เนื่องจากประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาอย่างยาวนาน พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิเด็ดขาดในการปกครองประเทศแต่เพียงผู้เดียว จึงเริ่มตรากฎหมายด้านการปกครองและบริหารราชการเพื่อรวมอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง ด้วยการวางระบบมณฑลเทศาภิบาลทั่วราชอาณาจักร และมีโครงสร้างบริหารตั้งแต่ มณฑล เมือง (จังหวัด) อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และส่งข้าราชการส่วนกลางลงไปในพื้นที่ต่าง ๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาล ปรากฏตามกฎหมายต่าง ๆ จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (2) ข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 117 (3) ข้อบังคับลักษณะปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 และ (4) ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ 7 หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ ร.ศ. 120

การที่ประเทศไทยมีวิวัฒนาการการปกครองที่เริ่มต้นจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งมีรูปแบบการบังคับบัญชาจากส่วนกลางด้วยการส่งเจ้าหน้าที่ลงประจำพื้นที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่มาเป็นระยะเวลายาวนาน จนอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการส่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเพื่อเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ¹¹⁰ โดยนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ¹¹¹ และเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹² ซึ่งบ่อยครั้งยังคงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมากเกินไปกว่าการกำกับดูแลและมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาดังเช่นในอดีต ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงเป็นร่องรอยของประวัติศาสตร์การเมือง

¹⁰⁹ ไททัศน์ มาลา. 2560. 120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440 – 2560) : พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2560). มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย : พระนครศรีอยุธยา. หน้า 346.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54.

¹¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 62.

¹¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57.

การปกครองของไทยที่ได้ดำเนินมาอย่างยาวนานแทรกซึมจนเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองการปกครองของประเทศไทย และมีอิทธิพลต่อพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น (Local Public Interest) หมายถึง ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ โดยรัฐจะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลประโยชน์ของท้องถิ่นผ่านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่รัฐได้มอบหมายให้ดำเนินการภายใต้หลักการกระจายอำนาจ

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงประชาชนในฐานะศูนย์กลางผู้รับบริการและหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) โดยรัฐจะเข้าดำเนินการเมื่อท้องถิ่นนั้นไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม ซึ่งในการดำเนินการอย่างใดก็ตามย่อมเกิดประโยชน์สูงสุดหากมอบหมายให้หน่วยงานระดับล่างสุดที่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ เสี่ยงสะท้อนจากประชาชนจึงสำคัญยิ่งต่อการจัดทำบริการสาธารณะใดเพื่อให้เกิดประโยชน์มหาชน โดยการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากจะได้รับทราบปัญหาที่แท้จริงและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงกับความต้องการของประชาชนแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐและป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ¹¹³ โดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเป็น “นิติสัมพันธ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง” ในลักษณะการใช้อำนาจที่แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) อำนาจบังคับบัญชา และ (2) อำนาจกำกับดูแล ดังนี้

2.1.1 อำนาจควบคุมบังคับบัญชา (Contrôle hiérarchique)

อำนาจควบคุมบังคับบัญชาเป็นมาตรการในการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมตรวจสอบ โดยสามารถควบคุมเหนือการกระทำ และเหนือตัวบุคคลและตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย ความเหมาะสม และมีอำนาจสั่งการ ยกเลิกเพิกถอนการกระทำดังกล่าวของผู้อยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลนั้นได้ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250.

เป็นการจัดระเบียบภายในส่วนราชการตามหลักการบังคับบัญชา ซึ่งจะเห็นได้จาก ความสัมพันธ์ของ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่จะอยู่ในรูปแบบของการใช้อำนาจบังคับบัญชา

2.1.2 อำนาจกำกับดูแล (Tutelle Administrative)

อำนาจกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจในลักษณะการควบคุมกำกับโดยตัวแทนของ รัฐในการดูแลกิจกรรมขององค์กรอื่น เช่น องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯ เพื่อให้ องค์กรเหล่านั้นปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข ควบคุมตรวจสอบได้เพียงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวได้เท่านั้น ไม่อาจควบคุม ดุลพินิจด้านความเหมาะสมได้ และต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หากผู้กำกับดูแลพบว่า องค์กรเหล่านั้นได้ กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายจึงเกิดอำนาจในการเพิกถอนหรือไม่อนุมัติการกระทำดังกล่าวมิให้ มีผลตามกฎหมาย และอำนาจกำกับดูแลนี้เป็นหลักการที่เคียงคู่กับหลักการกระจายอำนาจอย่าง ไม่อาจแยกจากกันได้¹¹⁴ ด้วยการกำกับดูแลก็ไม่อาจมีอยู่ได้โดยปราศจากหลักการกระจายอำนาจ จึงมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองภายใต้หลักกฎหมายมหาชน เป็นหลักกฎหมายที่กำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการ ส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว เป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่มี ฐานะสูงกว่าภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจก่อนนิติสัมพันธ์โดยมิต้องได้รับความยินยอมจาก อีกฝ่ายหนึ่ง และมุ่งประสงค์เพื่อดูแลผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ อำนาจกำกับ ดูแลมีองค์ประกอบทางกฎหมายแบ่งได้เป็น 5 องค์ประกอบ¹¹⁵ ดังนี้

1) การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง โดยอำนาจนี้อยู่ระหว่างอำนาจ ควบคุมอย่างแคบที่จำกัดเพียงการตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองเมื่อมี กฎหมายให้อำนาจไว้¹¹⁶ โดยตรวจสอบเพียงว่า การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กับอำนาจ อย่างกว้าง คือ อำนาจในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองที่ครอบคลุมถึงการควบคุมความ เหมาะสมในการตัดสินใจดำเนินการด้วย

2) การกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัดภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจ เนื่องจากเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบกระจายอำนาจ จึงมีความต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่ไม่มีขอบเขต

¹¹⁴ มาโนช นามเดช. 2559. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า), หน้า 27.

¹¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจา นุเบกษา, 2547), หน้า 50 – 51.

¹¹⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2562. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 538.

จำกัดและเป็นอำนาจที่ใช้ในหลักการรวมอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาอาจกำหนดแนวทางปฏิบัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

3) การกำกับดูแลเป็นกระทำโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า ซึ่งหมายถึงรัฐเท่านั้น โดยกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ ในเรื่องของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการที่รัฐใช้อำนาจผ่านเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) การกำกับดูแลแบ่งเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กร และกำกับดูแลเหนือการกระทำ กล่าวคือ การกำกับดูแลเหนือองค์กร ในรูปแบบการแต่งตั้งถอดถอน การยุบสภาท้องถิ่น และการกำกับดูแลการกระทำ ในรูปแบบการสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบ และการกระทำการแทนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

5) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อดูแลผลประโยชน์ของรัฐและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน

แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยจะเริ่มและมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานหลายร้อยปี แต่ทว่าที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการพัฒนาเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้าและมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่อำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายหลักยังเป็นของส่วนกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายด้วยตนเองเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเพราะการปกครองของไทยเริ่มจากแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ แนวคิดการกระจายอำนาจในระยะเริ่มต้นจึงมีอยู่ภายใต้แนวคิดที่เป็นการกระจายการให้บริการสาธารณะของรัฐให้รวดเร็ว ตรงกับความต้องการ และต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อรับฟังเสียงสะท้อนจากผู้รับบริการภายใต้หลักการกระจายอำนาจยอมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาได้ตรงความต้องการ และใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างมีคุณค่าและประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจการกำกับดูแลที่มากเกินไปจนสมควรของราชการส่วนกลางในบางครั้งได้นำมาสู่การสร้างปัจจัยด้านผลกระทบภายนอกทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะได้อธิบายอย่างละเอียดต่อไป

2.2 แนวคิดหลักการควบคุมการกระทำทางปกครอง

แนวคิดการกำเนิดรัฐและแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ สร้างมโนทัศน์ของการใช้อำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน จึงเกิดแนวคิดการควบคุมการกระทำทางปกครองเพื่อมิให้รัฐกระทำการตามอำเภอใจจนกระทั่งเกิดอันตรายแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวคิดนี้เป็นไปตามหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุด และมีความสำคัญ

ในการศึกษาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยการควบคุมฝ่ายปกครองที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนแบ่งเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹¹⁷ โดยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการปกครองประเทศภายใต้หลักนิติรัฐภายใต้แนวคิดที่ว่า รัฐต้องเคารพกฎหมายและอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎหมายจึงเป็นทั้งฐานแห่งอำนาจรัฐและจำกัดอำนาจรัฐไปในขณะเดียวกันเป็นลักษณะการควบคุมความชอบของกิจกรรมและการดำเนินการของรัฐ ในขณะที่การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นการควบคุมการตรากฎหมายของรัฐที่จะต้องอยู่ภายใต้และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายในระดับที่สูงกว่าตามทฤษฎีพีระมิดของกฎเกณฑ์ (Piramide des normes) ของฮันส์ เคลเซน (Han Kelsen) นักกฎหมายชาวออสเตรีย¹¹⁸ การศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีความจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

2.2.1 แนวคิดของการควบคุมการกระทำทางการปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง เป็นแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ (Modern-state) ซึ่งเห็นว่า “รัฐ” มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ถูกสมมติขึ้นมาโดยใช้อำนาจผ่านบุคคลหรือคณะบุคคล ที่เรียกว่า “อำนาจรัฐ” โดยแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐปรากฏขึ้นในหนังสือหกเล่มว่าด้วยรัฐ (The Six Books of the Republic) ของฌอง โบบอดิน (Jean Bodin) ผ่านการแสดงออกด้วยการตรากฎหมาย¹¹⁹ และภายในรัฐมีองค์กรภายในรัฐซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separation de pouvoirs) โดยแบ่งแยกอำนาจรัฐเป็นสามส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละส่วนได้ถูกจัดตั้งเป็นองค์กรภายในรัฐโดยแยกเป็น องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ (pouvoir législatif) องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหาร (pouvoir exécutif) และองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายตุลาการ (pouvoir judiciaire) เพื่อป้องกันมิให้อำนาจรัฐผูกขาดอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งมากเกินไปอันจะนำไปสู่การใช้อำนาจมิชอบและเกินขอบเขตขององค์กรและเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ แนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมหรือผูกขาดอยู่ที่บุคคลคนเดียว เพราะการให้บุคคลเพียงคนเดียวใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยนักประวัติศาสตร์และนักศีลธรรมอังกฤษ จอห์น เอเมอริช เอเดเวิร์ด ดัลเบิร์ก-แอคตัน (John Emerich Edward Dalberg-Acton) หรือ ลอร์ด แอ็กตัน

¹¹⁷ ศาสตราวุฒิชัย. อ้างแล้ว หน้า 3-29.

¹¹⁸ เรื่องเดิม.

¹¹⁹ ศาสตราวุฒิชัย. (2565). หน่วยที่ 6 อำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐ เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ : นนทบุรี. หน้า 6-7.

นักปรัชญาสมัยใหม่ผู้ยิ่งใหญ่คนแรกที่ต่อต้านรัฐไม่ว่าจะเป็นรูปแบบเผด็จการประชาธิปไตยหรือสังคมนิยม¹²⁰ เจ้าของวลี “อำนาจมีแนวโน้มที่จะใช้โดยมิชอบ และอำนาจเด็ดขาดย่อมเกิดการกระทำที่มิชอบอย่างแน่นอน”¹²¹ แนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น เกิดขึ้นครั้งแรกในกรีกโบราณและแพร่หลายในสาธารณรัฐโรมันซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสาธารณรัฐโรมัน อริสโตเติล (384-322 ปีก่อนคริสตกาล) ได้เขียนไว้ในหนังสือของเขาเรื่อง “การเมือง” (“The Politics”) ระบุว่า “ผู้บัญญัติกฎหมายทุกคนต้องให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจประชาชนเลือกตั้งผู้ปกครองรัฐและสามารถเปลี่ยนผู้ปกครองรัฐได้”

การแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ (ค.ศ. 1272 – ค.ศ. 1307) ที่มีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐสภา สภาแห่งกษัตริย์ และศาล นักปรัชญาการเมืองแห่งฝรั่งเศสซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ. 1729-1731 ชื่อว่า ชาร์ล เดอ มงเตสกีเอร์ (Charles de Montesquieu) ได้เสนอแนวคิดของ “ระบบไตรภาคีของมงเตสกีเอร์” คำนี้อธิบายการแบ่งอำนาจทางการเมืองเข้าสู่การบริหาร สภานิติบัญญัติ และตุลาการ เขาได้อธิบายโมเดลนี้ให้กับระบบรัฐธรรมนูญของอังกฤษในการ “แบ่งแยกอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์ รัฐสภา และศาลยุติธรรม” อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ทำให้เข้าใจผิด เพราะราชอาณาจักรอังกฤษมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มงเตสกีเอร์ได้ระบุไว้ในหนังสือของเขาว่า “ความเป็นอิสระของตุลาการจะต้องเป็นจริง เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและผู้บริหารเป็นหนึ่งเดียวกันในบุคคลเดียวกันหรืออยู่ในร่างเดียวกันของผู้พิพากษาจะไม่มีเสรีภาพหากอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในการตรากฎหมายการดำเนินกิจการสาธารณะจะต้องใช้ภายใต้หลักการเหล่านี้¹²² หลักการแบ่งแยกอำนาจมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีในสมัยโบราณและในยุคกลางของรัฐบาลผสม ซึ่งกระบวนการของรัฐบาลเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบที่แตกต่างกันในสังคม เช่น ผลประโยชน์เกี่ยวกับราชาธิปไตยขุนนางและประชาธิปไตย

นักปรัชญาชาวอังกฤษ John Locke ได้โต้แย้งว่า อำนาจทางกฎหมายควรจะแบ่งระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา แต่ ชาร์ล เดอ มงเตสกีเอร์ (Charles de Montesquieu) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศสเห็นว่า เสรีภาพจะได้รับการปกป้องอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดบนหลักการแบ่งอำนาจจากรัฐธรรมนูญอังกฤษ ผลงานของเขามีอิทธิพลอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

¹²⁰ A. Walter James. 2024. *John Emerich Edward Dalberg Acton, 1st Baron Acton*. Retrieved June 20, 2020, from <https://www.britannica.com>.

¹²¹ Gary Martin. 2019. *Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*. Retrieved June 20, 2020, from <https://www.phrases.org.uk>.

¹²² Law Essay Writing. 2019. *Historical Development of Separation of Powers*. Retrieved June 20, 2020, from <https://www.lawteacher.net>.

ยิ่งในการกำหนดรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา¹²³ และเป็นผู้ให้กำเนิดหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตยในผลงานที่มีชื่อเสียงของเขามีชื่อว่า “จิตวิญญาณแห่งกฎหมาย (The Spirit of Laws)” และได้กลายเป็นสิ่งสำคัญในทฤษฎีการเมือง¹²⁴ และทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจทางการเมืองในอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยรัฐที่ส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนต้องแยกผู้ใช้อำนาจทั้งสามประการนี้ออกจากกัน และหลักการนี้ได้กลายเป็นแรงบันดาลใจการประกาศสิทธิของมนุษย์และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา¹²⁵ โดยมองเตสกีเออีย้ำว่า “เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อีสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์ หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์.....เช่นเดียวกันอีสรภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและการบริหาร หากรวมอยู่กับนิติบัญญัติ ชีวิตและอีสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีรุนแรงและกดขี่.... ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน...”¹²⁶

แนวคิดอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นของปวงชนนั้น สำนักกฎหมายธรรมชาติมีแนวคิดที่ว่าอำนาจรัฐเป็นของพระเจ้าทำให้อำนาจการปกครองตกอยู่ภายใต้ฝ่ายศาสนจักรโรมันคาทอลิก จนกระทั่งเกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และพระสันตะปาปาฝ่ายศาสนจักรโรมันคาทอลิก ก่อให้เกิดสงครามทำให้เกิดแนวคิดใหม่ให้มีการรวมศูนย์อำนาจโดยให้อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์เพื่อลดทอนอำนาจของศาสนจักร แนวคิดนี้ทำให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบศักดินาสาวมิกข์ที่ส่งผลให้ต่อมาเกิดการใช้อำนาจที่เด็ดขาดมากเกินไปของกษัตริย์ซึ่งทำให้พัฒนาแนวคิดสู่แนวคิดอำนาจสูงสุดของรัฐ¹²⁷ และพัฒนาเป็นแนวคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐซึ่งมีเฉพาะในรัฐประชาธิปไตยเท่านั้น ส่วนในรัฐเผด็จการจะไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรืออาจมีปรากฏเพียงในทฤษฎีเท่านั้น เพราะรัฐเผด็จการจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ¹²⁸ ดังนั้น หลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจ จึงหมายถึง การแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร

¹²³ Encyclopaedia Britannica. 2024. *Separation of powers*. Retrieved June 20, 2020, from <https://www.britannica.com>.

¹²⁴ Robert Shackleton. 2024. *Montesquieu*. Retrieved June 20, 2020, from <https://www.britannica.com>.

¹²⁵ Encyclopaedia Britannica. 2024. *Montesquieu French Political Philosopher*. Retrieved June 20, 2020, from <https://www.britannica.com>.

¹²⁶ ภาสพงษ์ เรณูมศ. 2550. *ตุลาการวิวัฒน์กับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง*. สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2563 จาก <http://www.public-law.net>.

¹²⁷ ศาสตรา วิริยานุพงษ์. อ้างแล้ว หน้า 6-12.

¹²⁸ สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2557. *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการเมือง*. สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : กรุงเทพฯ หน้า 9.

และอำนาจตุลาการ โดยให้ทั้งสามอำนาจสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันโดยเจตนารมณ์สูงสุด เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนในรัฐ

2.2.2 หลักการพื้นฐานของการควบคุมการกระทำทางการปกครอง

ความจำเป็นของการควบคุมการกระทำทางปกครองมีพื้นฐานจากหลักนิติรัฐซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักการ 3 ประการ¹²⁹ ได้แก่

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ จะต้องสามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง โดยเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก หลักการแบ่งแยกอำนาจมิได้เรียกร้องให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองด้วยการบังคับบัญชา แต่อาจกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักพื้นฐานของการควบคุมตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหาร รวมถึงฝ่ายปกครองด้วย

ประเทศไทยหลักการแบ่งแยกอำนาจปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 โดยมาตรา 1 ได้บัญญัติว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” และมาตรา 2 กำหนดให้บุคคลและคณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร ได้แก่ 1) กษัตริย์ 2) สภาผู้แทนราษฎร 3) คณะกรรมการราษฎร และ 4) ศาลโดยหลักการดังกล่าวได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับต่อเนื่องจนถึงฉบับปัจจุบัน โดยมาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

หลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถแยกพิจารณาอย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาในแง่ความแตกต่างของอำนาจและองค์กร หรือที่เรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (Funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (Personelle Gewaltenteilung) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในการยับยั้ง และตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจโดยไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้

¹²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. 2556. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5) บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา . กรุงเทพฯ . หน้า 21-24.

(1) การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ (Funktionelle Gewaltenteilung)

การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจนี้เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีและการปฏิบัติของรัฐธรรมนูญยุโรปตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 17 ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของทฤษฎีการเมือง สถาบัน และการทำงานที่แตกต่างของอำนาจรัฐ และการกระจายอำนาจในหลาย (สถาบัน) โดยอำนาจสามประการ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ¹³⁰ โดยแต่ละฝ่ายมีความอิสระจากกัน แต่ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

(2) การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล (Personelle Gewaltenteilung)

หลักการนี้พัฒนามาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ โดยห้ามบุคคลหนึ่งคนสวมหัวโขนสองใบในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)¹³¹ เพื่อสร้างสมดุลอำนาจในการยับยั้งซึ่งกันและกัน (Power Stop Power) มิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวโดยเบ็ดเสร็จ¹³² ความขัดแย้งทางผลประโยชน์เกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล ครอบครัว มิตรภาพหรือปัจจัยทางสังคม ส่งผลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำตามอำนาจหน้าที่ รวมถึงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในนโยบาย กฎระเบียบ และมาตรฐานการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหา “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือที่เรียกว่าผลประโยชน์ทับซ้อน” ซึ่งหมายถึง ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ประเภทต่างๆ เนื่องจากลักษณะของความสัมพันธ์กับกฎขององค์กร หรือกฎหมายของรัฐ และอาจทำให้ตัดสินใจบนพื้นฐานความอยู่ดีศรีธรรมได้ง่าย เพราะสิ่งเล็กน้อย เช่น มิตรภาพ อาหาร หรือค่าเียนยอ หรืออิทธิพลเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ เพราะเจ้าหน้าที่มีศักยภาพที่จะได้รับตอบแทนการกระทำโดยอำนาจบารมี หรือเงิน ความขัดแย้งดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ เมื่อการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนตัว และอาจนำไปสู่การละเมิดกฎหมายและนโยบายของรัฐ¹³³ เนื่องจากการตัดสินใจที่ต้องเลือกและชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมอาจส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจที่เบี่ยงเบนจากการใช้ดุลพินิจตามปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ

หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ ในรัฐประชาธิปไตย และเป็นการรับรองว่า การกระทำใด ๆ ของรัฐจะเป็นไปโดยไม่ละเมิดสิทธิ

¹³⁰ Theo Stammen . 2013. *Gewaltenteilung*. Retrieved June 20, 2020, from <https://www.bpb.de>.

¹³¹ ภาสพงษ์ เรณูมาศ. อ้างแล้ว.

¹³² บรรเจิด สิงคะเนติ. 2547. *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2564 จาก

www.public-law.net

¹³³ University of Central Florida . 2016. *Understanding Conflict of Interest*. Retrieved June 20, 2020, from <https://compliance.ucf.edu>.

เสรีภาพของประชาชน โดยมีทั้งการแบ่งแยกอำนาจเพื่อถ่วงดุลอำนาจและการใช้อำนาจซึ่งแบ่งได้เป็นการใช้อำนาจรัฐทางนิติบัญญัติ การใช้อำนาจรัฐทางบริหาร และการใช้อำนาจรัฐทางตุลาการ¹³⁴ รวมถึงการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคลเพื่อป้องกันมิให้อำนาจตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวจนกระทั่งเกิดการใช้อำนาจไม่ชอบขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อปกป้องประโยชน์ของประชาชน

2) หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการนี้ เป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมาย กล่าวคือ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีตัวแทนของภาคประชาชน รวมถึงการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยกฎหมาย หรือการออกกฎหมายที่ผลกระทบต่อประชาชนจะต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หลักการนี้เรียกร้องให้มีการตรวจสอบควบคุมความชอบของการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบจากภายในหรือองค์กรภายนอกของฝ่ายปกครองก็ตาม โดยอาศัยกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบหรือในทางวิธีบัญญัติ และในทางเนื้อหาหรือในทางสารบัญญัติ โดยเรียกร้องให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรที่มีความเป็นกลาง ซึ่งได้แก่ องค์กรตุลาการ เนื่องจากการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองยังไม่สามารถเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

3) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักหนึ่งของหลักนิติรัฐ เนื่องจากรัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับและคุ้มครองความเป็นอิสระของปัจเจกชนและเคารพต่อแดนเสรีภาพของปัจเจกชน การที่รัฐจะใช้อำนาจแทรกแซงความเป็นอิสระดังกล่าวจะสามารถกระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจโดยตรงให้กระทำการนั้นได้เท่านั้น และกฎหมายดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนให้อำนาจกระทำการดังกล่าว หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเรียกร้องให้มีการตรวจสอบฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกประการหนึ่งก็คือ การรับรองสิทธิในการเข้าถึงองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำโดยมิชอบของฝ่ายปกครอง ซึ่งก็คือ องค์กรตุลาการ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนว่า จะถูกพิจารณาจากองค์กรที่มีความเป็นอิสระและได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องและเป็นธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรที่มี

¹³⁴ ศาสตรา วิริยานุพงษ์. อ้างแล้ว หน้า 6-35.

อิทธิพล การได้รับการคุ้มครองโดยหลักประกันในการเข้าถึงองค์การตุลาการ ถือเป็นหัวใจสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.2.3 ระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง

ระบบในการควบคุมฝ่ายปกครอง เป็นการสร้างระบบการควบคุมเพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้มีและใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ “หลักการไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยลักษณะของการควบคุมฝ่ายปกครองการควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีต้องเป็นระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน และมีองค์กรตรวจสอบหลายองค์กรที่ต้องไม่มีความซ้ำซ้อนกัน และต้องมีอิสระในการตรวจสอบควบคุม ตลอดจนระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐเพื่อให้เกิดความสมดุลในระบบการควบคุมฝ่ายปกครองและการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง¹³⁵ ซึ่งแบ่งเป็นระบบใหญ่ ๆ ได้ 2 ระบบ¹³⁶ ได้แก่

1) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมทางปกครองอันเป็นการควบคุมในระยะเตรียมการการกระทำอย่างใด ซึ่งอาจแยกการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันได้ ดังนี้

(1) การควบคุมโดยองค์กรของรัฐ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน โดยองค์กรของรัฐยังอาจแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ การควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจทั่วไป เช่น การควบคุมจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่างๆ การให้คำปรึกษาและความเห็นโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา และการควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจเฉพาะเรื่อง เช่น การควบคุมโดยการให้ความเห็นหรือการความเห็นชอบต่างๆ โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยฐานอำนาจจากพระราชบัญญัตินั้น เช่น คณะกรรมการควบคุมอาคาร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ

(2) การควบคุมโดยประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 78 กำหนดให้ “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการ

¹³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. ม.ป.ป. การควบคุมฝ่ายปกครอง. สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2565 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270>.

¹³⁶ บรรเจิด สิงคะนติ. อ้างแล้ว น.24

อื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ประชาชนย่อมมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต และประพฤตินิยมชอบ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน จึงสามารถแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลเป็นการควบคุมเชิงป้องกันการกระทำของรัฐได้ 4 ลักษณะ คือ การโต้แย้ง การปรึกษาหารือ การไต่สวนสาธารณะ และการควบคุมโดยการให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ

(2.1) การโต้แย้ง อยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบ หรือได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำทางปกครองของรัฐในเรื่องใด ย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้ง ป้องกันสิทธิของตนก่อนที่รัฐจะดำเนินการในเรื่องนั้น ซึ่งถือว่าเป็น "หลักกฎหมายทั่วไป" และเป็นสิทธิ ถือว่าเป็นสิทธิที่ได้รับรองโดยรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์ของการโต้แย้งก็เพื่อให้หน่วยงานทางปกครอง มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างรอบด้านและดำเนินการอย่างรอบคอบ

(2.2) การปรึกษาหารือ เป็นวิธีการสอบถามความคิดเห็นในกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการ เช่น การประชุมประชาคมหมู่บ้าน

(2.3) การไต่สวนสาธารณะ เป็นวิธีการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดผู้มีส่วน ได้เสีย และทำการสอบถามกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เช่น การสำรวจความเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ การลงประชามติ ฯ

(2.4) การควบคุมโดยการให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ เป็นการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ โดยทราบถึงกิจกรรมและการกระทำในทาง ปกครองต่าง ๆ ไม่ว่าจะโดยวิธีการแจ้งให้ทราบ พิมพ์เผยแพร่ หรือการเปิดเผยเอกสารราชการในเรื่องที่ เป็นผลประโยชน์หรือกระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง และหากสิ่งใดที่ถือเป็นความลับทางราชการ ฝ่ายปกครองจะต้องสามารถอธิบายเหตุผลและความจำเป็นของการปิดบังข้อมูลดังกล่าวไว้ด้วย โดยหลักการนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2539

2) การควบคุมแบบแก้ไข

การควบคุมแบบแก้ไขแบ่งเป็น 2 ประเภทตามลักษณะการควบคุมโดย แบ่งเป็นเป็นการใช้อำนาจควบคุมภายในและควบคุมภายนอก ดังนี้

(1) การควบคุมภายใน เป็นการควบคุมโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา เช่น การร้องเรียน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้พิจารณาทบทวน ฯ

(2) การควบคุมภายนอก เป็นการควบคุมโดยองค์กรที่มีกฎหมายบัญญัติ กำหนดหน้าที่ตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือองค์กรศาล ฯ

การควบคุมการกระทำทางปกครอง จึงเป็นแนวคิดที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมแบบป้องกันหรือแก้ไขการกระทำทางปกครองแล้วแต่เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ผู้กระทำการแทนรัฐมิให้ล่วงละเมิดสิทธิของประชาชนโดยการควบคุมการกระทำทางปกครองที่ดีที่สุด คงมิใช่การควบคุมโดยหน่วยงานหรือองค์กรใด แต่เป็นการควบคุมโดยภาคประชาชนซึ่งถือว่ามีประสิทธิภาพสูงสุดและถือเป็นการใช้อำนาจของประชาชนซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่ได้รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหนึ่งในวิธีการควบคุมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้ให้อำนาจนี้แก่ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและประชาชนภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหนึ่งในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสำคัญในการใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนตามรัฐธรรมนูญ

“การถอดถอน” ในทางการเมืองการปกครองถูกจำกัดความไว้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การถอดถอนที่ตรงกับคำว่า “Recall” หมายความว่า การเรียกกลับหรือการเอากลับคืน และการถอดถอนที่ตรงกับคำว่า “Impeachment” ที่ต้องมีเหตุจากการกระทำความผิดเพราะหยาบคายถึง การกล่าวหาหรือการกล่าวโทษเจ้าหน้าที่รัฐ¹³⁷ โดยเมื่อพิจารณาการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะเห็นได้ว่า มีทั้งในลักษณะ “Recall” และ “Impeachment” โดย “Recall” จะสอดคล้องกับการเข้าชื่อร้องขอให้มีการมีลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประชาชน ส่วนคำว่า “Impeachment” จะสอดคล้องกับการใช้อำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย ความเป็นมาของการเรียกคืนอำนาจด้วยการถอดถอนผู้ปกครองมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน โดยอาจสรุปความเป็นมาดังนี้

2.3.1 วิวัฒนาการของการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

การถอดถอนผู้ปกครองรัฐเกิดขึ้นครั้งแรกในโรมันราว 133 ปีก่อนคริสตกาล ในสมัยของกษัตริย์ซีซาร์ อ็อกตาเวียสซึ่งมีการสถาปนาโครงสร้างพื้นฐานของจักรวรรดิแต่ยังคงไว้ซึ่ง

¹³⁷ เชนฐา ทองยิ่ง, *การถอดถอน*, สถาบันพระปกเกล้า, สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2567 จาก

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%96%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%96%E0%B8%AD%E0%B8%99>.

สถาบันของสาธารณรัฐเดิม¹³⁸ และปรากฏในรัฐธรรมนูญเอเธนส์ (Athenian Constitution)¹³⁹ โดยมาร์ซิลิอุส (Marsilius) นักปรัชญาในยุคกลาง ได้เขียนบทความชื่อ “Defensor pacis” เกี่ยวกับทฤษฎีการเมืองที่ยอมรับว่าอำนาจปกครองมาจากประชาชนและประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้ปกครองที่ทรยศต่อความไว้วางใจของตนออกจากตำแหน่ง¹⁴⁰ และปรากฏในหนังสือ The Social Contract ของฌอง-ฌัก รูสโซ ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารไม่ใช่เจ้านายของประชาชน แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของประชาชน (และ) ประชาชนสามารถแต่งตั้งและปลดพวกเขาได้ตามต้องการ”¹⁴¹ จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการถอดถอนผู้แทนมีความเป็นมาอย่างยาวนานจนแทบจะกล่าวได้ว่าอำนาจและสิทธิของประชาชนมีความเป็นมาเคียงคู่กับการกำเนิดของรัฐและหลักการประชาธิปไตยของโลก

ต่อมาในสมัยศตวรรษที่ 17 เกิดการเคลื่อนไหวหัวของกลุ่มชนในประเทศอังกฤษ จนกระทั่งนำไปสู่สงครามการเมืองอังกฤษและมีการจัดทำ “ข้อตกลงของประชาชน (Agreement of the People)” โดยคณะกรรมการ Levellers ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1647 ซึ่งมีการตีพิมพ์เผยแพร่ถึง 3 ฉบับ ฉบับสุดท้ายถูกเขียนขึ้นในปี ค.ศ. 1649 ซึ่งหนึ่งในข้อเรียกร้องของคณะกรรมการ Levellers คือ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิถอดถอนผู้แทนสมาชิกสภาของตนบางส่วนหรือทั้งหมดในเวลาใดก็ได้¹⁴² และปรากฏในร่างบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐที่ถูกร่างขึ้น โดยปรากฏหลักการถอดถอนและเปลี่ยนผู้แทนรัฐที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระ ภายหลังสหรัฐอเมริกาแยกตัวจากประเทศอังกฤษใน ค.ศ. 1776¹⁴³ แม้ร่างบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐดังกล่าวจะไม่ถูกใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แต่ยังคงปรากฏกลไกดังกล่าวยัง

¹³⁸ Matt Qvortrup. 2021. Review of the Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives Across Europe. *Schweizerische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft*, 27(4), p. 843-845.

¹³⁹ Bonner, R. J. 2023. *Aspects of Athenian democracy*. Univ of California Press.

¹⁴⁰ Filimon Peonidis. (2016). Marsilius of Padua as a Democratic Theorist. *Roda da Fortuna. Revista Eletrônica sobre Antiguidade e Medievo*, Volume 5, Número 1, pp. 106-124.

¹⁴¹ Rousseau, Jean-Jacques. 2016. *The social contract. Democracy: A Reader*. Columbia University Press, 43-51.

¹⁴² Dan Edelstein. 2018. *On the spirit of rights*. University of Chicago Press. Retrieved June 25, 2024, from https://www.chicagodistributioncenter.org/sites/edelstein/edelstein_on_the_spirit_of_rights_bibliography.pdf.

¹⁴³ Articles of Confederation [first printing, first edition] Lancaster, Pennsylvania, 1777.

ART. V. For the more convenient management of the general interests of the united states, delegates shall be annually appointed in such manner as the legislature of each state shall direct, to meet in congress on the first Monday in November, in every year, with a power reserved to each state to recall its delegates, or any of them, at any time within the year, and to send others in their stead, for the remainder of the year. . . .

<https://www.gilderlehrman.org/sites/default/files/inline-pdf/T-04759.pdf>

รวมอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาฉบับแรกของเจมส์ เมดิสันที่เรียกว่า “แผนเวอร์จิเนีย (The Virginia Plan)” ที่เสนอต่อการประชุมร่างรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1787 โดยแผนดังกล่าวได้ระบุถึงรัฐบาลแห่งชาติที่ประกอบไปด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีการแบ่งสภานิติบัญญัติออกเป็นสองสภา ได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีตัวแทนของแต่ละรัฐในรัฐสภาจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนจำนวนประชากร โดยมีข้อกำหนดให้ผู้แทนที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติย่อมถูกถอดถอนได้ แม้ยังไม่หมดวาระการดำรงตำแหน่งก็ตาม¹⁴⁴

ต่อมา ค.ศ. 1880 มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในท้องถิ่นโดยกลุ่มเกษตรกรคนงาน และนักเคลื่อนไหวชนชั้นกลางที่ร่วมกันตั้งพรรคการเมืองชื่อว่า “พรรคประชาชน” หรือที่รู้จักกันในชื่อ “พรรคประชานิยม” ซึ่งมีนโยบายเรียกร้องให้มีการจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้า และการปฏิรูปทางการเมือง โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยตรงให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสมาชิก และให้ประชาชนสามารถเสนอหัวข้ออภิปรายต่อสภานิติบัญญัติได้โดยตรง รวมถึงการลงประชามติถอดถอนผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยวิธีการลงคะแนนลับและจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี แนวคิดนี้ได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างกว้างขวาง และถูกนำมาถกเถียงกันในระดับชาติ¹⁴⁵ จะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องสิทธิของประชาชนในการเลือกและถอดถอนผู้แทนของตนมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐในที่สุด

แนวคิดดังกล่าวได้รับความสนใจจากสังคมคอมมิวนิสต์ในทวีปยุโรปเช่นเดียวกัน โดยโรซา ลักเซมเบิร์กและอันโตนิโอ กรัมสกี นักปฏิวัติผู้สนับสนุน คาร์ล มาร์กซ์ที่ได้แนวคิดในการถอดถอนผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งในแผนพับเรื่องสงครามกลางเมืองในฝรั่งเศส¹⁴⁶ การพัฒนารัฐและรัฐธรรมนูญของประเทศในยุโรปกลางไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐเช็ก (The Czech Republic) สาธารณรัฐฮังการี (Republic of Hungary) และสาธารณรัฐโปแลนด์ (Republic of Poland) มีความคล้ายคลึงกันหลายประการ เนื่องจากเป็นรัฐที่เคยมีอิสระในยุคกลาง โดยอาณาจักรเช็กและฮังการีกลายเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิยุโรปกลางของจักรวรรดิฮับส์บูร์กในปี ค.ศ. 1526

¹⁴⁴ United States Senate.n.d. *The Virginia Plan*. . Retrieved June 25, 2024, from https://www.senate.gov/civics/common/generic/Virginia_Plan_item.htm.

¹⁴⁵ U.S.History. n.d. *41d. The Growth of Populism*. Retrieved June 25, 2024, from <https://www.ushistory.org/us/41d.asp>

¹⁴⁶ ván Halász. 2024. The Central European history in constitutional preambles: state narrative and governance implications, *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 32:1, 131-148. . Retrieved June 25, 2024, from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25739638.2024.2319995>

ช่วงปลายศตวรรษที่ 18 เครือจักรภพโปแลนด์-ลิทัวเนีย ออสเตรีย รัสเซีย รัสเซีย สโลวักและชนชาติอื่น ๆ จำนวนมากสูญเสียเอกราชแก่ราชอาณาจักรฮังการีในยุคกลางและได้รับเอกราชคืนมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ช่วงหลังจากปี ค.ศ. 1945 รัฐในยุโรปกลางทั้งหมดกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคอมมิวนิสต์ตะวันออกที่นำโดยสหภาพโซเวียต โดยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยและการฟื้นฟูชาติครั้งใหม่ช่วงปี ค.ศ. 1989–1997 ที่ถือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของทวีปยุโรปภายหลังการล่มสลายของระบอบการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ด้วยกระบวนการประชาธิปไตยที่เริ่มก่อตัวขึ้นในภาคพื้นยุโรปหลายประเทศ เริ่มมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศและบางประเทศได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองเป็นรูปแบบรัฐสภา มีการยกเลิกบรรดาศักดิ์ของขุนนาง และการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญพิเศษในสาธารณรัฐออสเตรีย (Republic of Austria) และสาธารณรัฐสังคมนิยมเชโกสโลวัก (Československá socialistická republika) และมีการตรารัฐธรรมนูญของเช็ก โปแลนด์ และเชโกสโลวัก ต่อมาในปีค.ศ. 2011 จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญฮังการีขึ้น¹⁴⁷ โดยในทวีปยุโรปมีบางประเทศเท่านั้นที่มีกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในการถอดถอนผู้แทนของตนในระดับท้องถิ่นหรือในระดับส่วนกลาง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโคลอมเบีย มาตรา 259¹⁴⁸ คุ้มครองสิทธิทางการเมืองของประชาชนในการถอดถอนนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงโดยพลเมืองเมื่อไม่ปฏิบัติตามโครงการของรัฐบาลโดยไม่มีเหตุผล ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิเพิกถอนนายกเทศมนตรีคนดังกล่าวได้ตามสมควร

แนวคิดในการให้สิทธิประชาชนถอดถอนผู้แทนที่ตนได้เลือกตั้งนั้นปรากฏแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น รัฐพหุชนชาติโบลิเวีย (Estado Plurinacional de Bolivia) สาธารณรัฐเอกวาดอร์ (República del Ecuador) สาธารณรัฐโบลิเวียเวเนซุเอลา (Bolivarian Republic of Venezuela) และสาธารณรัฐไต้หวัน (Republic of Taiwan) ที่มีกฎหมายให้สิทธิถอดถอนผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด และสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเอธิโอเปีย (Federal Democratic Republic of Ethiopia) สาธารณรัฐคีร์กีซ (Kyrgyz Republic) สาธารณรัฐคิริบาส (Republic of Kiribati) สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย (Federal Republic of Nigeria) สาธารณรัฐไลบีเรีย (Republic of Liberia) สาธารณรัฐปานามา (República de Panamá) สาธารณรัฐปาเลา (Republic of Palau) และสาธารณรัฐยูกันดา (Republic of Uganda) มีกฎหมายให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานของรัฐบาลกลาง

¹⁴⁷ Trócsányi, L. 1995. *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában.* (Constitution Making and the Change of System in Central and Eastern Europe)." *Jogtudományi Közlöny* 50 (7–8): 384–390.

¹⁴⁸ Article 259 Those who elect governors and mayors mandate on the elected official the program that he/she presented on registering as a candidate. An Act shall regulate the exercise of the programmatic vote.

ของสมาพันธ์รัฐสวิส (Swiss Confederation) บางรัฐมีการให้สิทธิถอดถอนผู้แทน เช่นเดียวกับกฎหมายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Germany) มีการให้สิทธิถอดถอนสมาชิกรัฐสภาในรัฐบาวาเรีย รัฐไรน์ลันท์-ฟัลทซ์ รัฐบรันเดินบวร์ค รัฐเบอร์ลิน และรัฐเบรเมนเช่นกัน¹⁴⁹ จะเห็นได้ว่า สิทธิในการถอดถอนผู้แทนเป็นหนึ่งในสิทธิของประชาชนที่หลายประเทศทั่วโลกให้การยอมรับและรับรองโดยกฎหมาย

กฎหมายในบางประเทศมีการให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนนายอำเภอและผู้แทนของประเทศในสาธารณรัฐโครเอเชีย (Republic of Croatia) และสาธารณรัฐโปแลนด์ (Republic of Poland) และในสหพันธ์รัฐบางรัฐในสหรัฐอเมริกา (United States of America) ให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับการเลือกตั้งและรัฐบริติชโคลัมเบียในสมาพันธ์รัฐแคนาดา (Canada) ที่มีกฎหมายให้สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาจังหวัด ต่างจากในประเทศญี่ปุ่น (Nihon-koku) ที่ให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้แทนที่ตนได้เลือกตั้งในทุกระดับ¹⁵⁰ จะเห็นได้ว่าสิทธิในการถอดถอนผู้แทนของประชาชนนั้นได้รับการยอมรับในระดับสากลโดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นหนึ่งในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสำคัญต่อการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นอย่างยิ่งเพราะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนย่อมเป็นความสัมฤทธิ์ผลในการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการถอดถอนผู้แทนของตนที่ตนไม่ไว้วางใจให้บริหารหรือปกครองท้องถิ่นของตนอีกต่อไป

การถอดถอนผู้แทนอีกประเภทหนึ่ง คือ การถอดถอนในความหมายของคำว่า “Impeachment” เป็นการถอดถอนที่มีลักษณะเป็นการสอบสวนเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตของผู้แทน เช่น กรณีสภาวุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้นำกฎหมายถอดถอนผู้แทนฉบับใหม่มาใช้บังคับใน ค.ศ. 1934 อนุญาตให้วุฒิสภามีอำนาจมอบหมายกระบวนการพิจารณาถอดถอนบางส่วนให้กับคณะกรรมการพิเศษ โดยกำหนดให้วุฒิสภามีตั้งคณะกรรมการพิจารณาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเป็นกรณีพิเศษเพื่อสืบสวนสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานและรายงานต่อวุฒิสภา หรือการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหราชอาณาจักรต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ¹⁵¹คือ

(1) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดและได้รับโทษจำคุกหรือคุมขังไว้แต่ ฎกลงโทษจำคุกเกิน 12 เดือนจะต้องพ้นจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติ

¹⁴⁹ Andreu, C. M. J., Jametti, M., & Karakamisheva-Jovanovska, T. 2019. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*. Östrasbourg: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinionno. p.910.

¹⁵⁰ Andreu, Ibid.

¹⁵¹ Neil Johnston and Richard Kelly. 2024. *Recall elections*. Retrieved June 25, 2024, from <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05089/SN05089.pdf>.

(2) สภามีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามคำแนะนำจากคณะกรรมการตามระยะเวลาที่กำหนด

(3) ต้องคำพิพากษาว่ามีความผิดตามมาตรา 10 ของกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานรัฐสภา (ไม่จำเป็นต้องเป็นโทษจำคุก) โดยประธานสภาจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคดีต้องถิ่นทราบ ให้เจ้าหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจัดให้มีการยื่นคำร้องถอดถอน เป็นเวลา 6 สัปดาห์ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงนามด้วยตนเองที่จุดลงนาม หรือลงนามทางไปรษณีย์หรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นลงนามแทนได้หากปรากฏผลว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตลงนามในคำร้องเพื่อถอดถอนผู้แทนคนดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่รับเรื่องจะแจ้งต่อประธานสภาสามัญเพื่อถอดถอนผู้แทนคนนั้นต่อไป

2.3.2 หลักการและทฤษฎีพื้นฐานของสิทธิการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

หลักการและทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของสิทธิในการถอดถอนผู้แทนส่วนใหญ่จะเป็นการกล่าวถึง หลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และทฤษฎีตัวแทน¹⁵² โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ผู้วิจัยได้อธิบายไว้อย่างละเอียดแล้วในตอนต้น ในหัวข้อนี้จึงเป็นการอธิบายหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และทฤษฎีตัวแทนซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) หลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

หลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นหลักการประชาธิปไตยที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยอันเป็นของประชาชน ความเท่าเทียมทางการเมือง และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมภายใต้แนวคิดที่ว่า ประชาชนไม่ควรมีสิทธิเพียงเลือกตัวแทนเท่านั้น แต่ควรมีสิทธิลงคะแนนเสียงในเรื่องนโยบายหรือการลงประชามติในเรื่องอื่นด้วย สถาบันประชาธิปไตยโดยตรงจึงถือเป็นส่วนเสริมหรือถ่วงดุลกับระบบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตัวแทน¹⁵³ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมากขึ้น ประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงได้รับการยอมรับว่าเป็นรูปแบบที่ประชาชนมีทางเลือกที่สามารถรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนเองได้และเป็นช่องทางในการควบคุมทางการเมืองจึงเป็นรูปแบบที่สนับสนุนการแสดงออกทางการเมืองและนวัตกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประชาธิปไตยโดยตรงเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของระบบการเมืองในสมาพันธรัฐสวิส (Swiss Confederation) โดยประชาชนทุกคนที่อายุ 18 ปีขึ้นไปจะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง โดยมีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อยื่นข้อเสนอและการลงประชามติ

¹⁵² ANNE TWOMEY. 2011. *The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections*. Retrieved June 25, 2024, from <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2017/09/34-1-17.pdf>.

¹⁵³ Theo Schiller. 2024. *Issues and controversies indirect democracy*. Retrieved June 25, 2024, from <https://www.britannica.com/topic/direct-democracy/issues-and-controversies>

เกี่ยวกับร่างกฎหมายและการยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้ ประชาธิปไตยโดยตรงมี 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการยื่นคำร้องและการลงประชามติ¹⁵⁴ ประชาธิปไตยโดยตรงทั้ง 2 รูปแบบมีลักษณะและวิธีการโดยสรุป ดังนี้

(1) การยื่นคำร้องโดยประชาชน (Popular initiative)

การยื่นคำร้องของประชาชนในกรณีนี้เป็นรูปแบบการที่ประชาชนเสนอแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยทำการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100,000 คนขึ้นไปในระยะเวลา 18 เดือนหลังจากการยื่นคำร้อง

(2) การลงประชามติ (Referendum)

การลงประชามติของประชาชนมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกเป็นการลงประชามติแบบทางเลือก (Optional referendum) โดยกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายอื่นๆ ของสมาชิกรัฐสวิส (Swiss Confederation) สามารถลงคะแนนเสียงได้ตามอัธยาศัย โดยประชาชนสามารถเรียกร้องให้มีการลงคะแนนเสียงในระดับชาติเพื่อนำร่างกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติไปลงคะแนนเสียงได้ หากต้องการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงในระดับประเทศต้องรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงอย่างน้อย 50,000 รายภายใน 100 วันนับจากวันที่เผยแพร่กฎหมายฉบับใหม่ รูปแบบที่สองคือรูปแบบการลงประชามติภาคบังคับ (Mandatory referendum) ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อจะมีเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศหรือมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว จะต้องผ่านการลงประชามติภาคบังคับโดยการเปิดให้ประชาชนทั่วประเทศลงคะแนนเสียง

สมาพันธรัฐสวิสมีประเพณีเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงมาอย่างยาวนานและถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิส ค.ศ. 1848 รวมถึงสิทธิในการถอดถอนผู้แทนซึ่งเป็นรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เสนอประชามติแทนการกดดันรัฐบาลด้วยการชุมนุมทางการเมือง การประท้วง หรือเรียกร้องด้วยวิธีอื่นที่อาจเป็นการละเมิดสังคมได้ โดยรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ปรากฏในหลายประเทศในทวีปยุโรป¹⁵⁵ โดยในสาธารณรัฐอิตาลีและสมาพันธรัฐสวิส การลงประชามติ

¹⁵⁴ Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. 2021. *Direct Democracy*. Retrieved June 25, 2024, from <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html>

¹⁵⁵ Marie Bolton. 2013. *The Promises and Dangers of Direct Democracy: A Historical Comparison*. *Siècles* [Online], 37 2013, Online since 30 September 2013, connection on 25 July 2024. Retrieved June 25, 2024, from <http://journals.openedition.org/siecles/1072>; DOI: <https://doi.org/10.4000/siecles.1072>

ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลีได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการลงประชามติรวมถึงการลงมติเกี่ยวกับกฎหมาย

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้รับรองหลักการลงประชามติของประชาชนไว้แต่มีข้อจำกัดในการลงประชามติในระดับท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการลงประชามติที่จะทำให้สิทธิดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้จริง การลงประชามติจึงเป็นเพียงทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญและการโฆษณาเสียงยังมีการควบคุมอย่างเข้มงวด จุดหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับจะมีเพียงคำแถลงนโยบายอย่างเป็นทางการของแต่ละพรรคเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การห้ามโฆษณาเสียงทำให้แรงกดดันทางเศรษฐกิจที่มีต่อระบบการเมืองในพรรคขนาดเล็กและพรรคขนาดใหญ่ส่งผลให้ต้นทุนการหาเสียงในสาธารณรัฐฝรั่งเศสลดลง พรรคการเมืองขนาดเล็กจึงมีค่าใช้จ่ายเพียงพรรคที่มีสิทธิเข้าร่วมในการเลือกตั้งเท่านั้น แต่พรรคการเมืองขนาดเล็กยังสามารถชนะการเลือกตั้งได้¹⁵⁶ ต่างจากประชาธิปไตยโดยตรงในสหรัฐอเมริกาที่ถูกกล่าวว่าเป็นประเพณีของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมและหลักการของประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิทธินี้ได้รับการคุ้มครองโดยศาลที่ไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการหาเสียงส่งผลต่อการแสวงหาเงินทุนของพรรคการเมืองรวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชันในการเลือกตั้งและการบริหารงานของรัฐบาลส่งผลให้ประชาธิปไตยโดยตรงอ่อนแอลง การลงประชามตินี้อยู่ภายใต้หลักการเสียงข้างมากซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางที่สามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นรูปแบบระบบการเมืองที่ประชาชนลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตัวแทน และให้ผู้แทนของตนเป็นผู้ปกครองและดำเนินการด้านกฎหมายในนามของตน ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำหรับการกระทำของตนซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่นิยมใช้ในหลายประเทศทั่วโลก

รูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยปรากฏหลักฐานเมื่อ 509 ปีก่อนคริสตศักราช ในกรุงโรมโบราณซึ่งเป็นรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เก่าแก่ที่สุดในโลกตะวันตก โดยชาวโรมันเรียกรัฐของตนเป็นภาษาละตินว่า “Respublica” หรือที่เรียกว่าสาธารณรัฐ” แปลว่า สิ่งที่เป็นของประชาชนโดยมีการประชุมในพื้นที่สาธารณะใจกลางเมือง แต่ละแห่งภายในอาณาเขตโรมัน เมื่อสาธารณรัฐพัฒนาขึ้นจึงมีการจัดตั้งรัฐบาลโรมันโดยมีสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของพลเมืองโรมันจนถึงช่วง 27 ปีก่อนศักราชระบบสาธารณรัฐจึงล่มสลายและ

¹⁵⁶ Ibid.

ถูกแทนที่ด้วยจักรวรรดิโรมัน¹⁵⁷ จะเห็นได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบโรมันนี้ได้กลายเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในปัจจุบัน

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนและการถอดถอนตัวแทนยังปรากฏในยุคอารยธรรมกรีกที่เกิดจากการล้มล้างอำนาจเผด็จการของระบอบกษัตริย์ของประชาชน และจัดให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกโดยอาศัยการลงคะแนนเสียงของประชาชน โดยการแบ่งอำนาจรัฐออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน และอำนาจบริหารโดยกษัตริย์และรัฐบาล และอำนาจตุลาการโดยศาล และได้รับการนำไปปฏิบัติโดยใช้หลักการทางเทววิทยา ได้แก่ ความเท่าเทียมกันของพลเมืองทุกคนต่อหน้ากฎหมาย ความชอบธรรมของอำนาจรัฐ การปฏิบัติตามอำนาจอธิปไตยของประชาชน การมีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะ การปกครองโดยเสียงข้างมากและสิทธิของเสียงข้างน้อย การคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชน ความหลากหลายทางการเมือง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม การแยกและจำกัดอำนาจ¹⁵⁸ จากรูปแบบของประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะเห็นได้ว่า ประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะต้องมีการจัดให้ประชาชนเลือกตั้งและลงคะแนนเสียง ประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงถือเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางอ้อม

สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการนำเอาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาใช้และทำให้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนแพร่หลายในปัจจุบัน หลังจากการปฏิวัติอเมริกาสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ซึ่งเป็นหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากพลเมืองที่มีสิทธิออกเสียง และเกิดรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนสมัยใหม่ในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 18¹⁵⁹ แนวคิดเรื่องการมีตัวแทนถือเป็นแนวคิดที่สำคัญที่สุดเนื่องจากทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย การเสนอร่างกฎหมาย หรือในเรื่องอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทั้งในฐานะผู้ลงคะแนนเสียงและผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยการมีเสรีภาพในการสมาคมและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรทางการเมืองที่เป็นอิสระ รวมถึงพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งประชาธิปไตยแบบตัวแทนมักถูกกล่าวรวมถึงเสรีภาพในการแสดงออกต่อสาธารณะเกี่ยวกับหัวข้อ

¹⁵⁷ Sanat Pai Raikar. 2024. *representative democracy*. Retrieved June 25, 2024, from <https://www.britannica.com/topic/direct-democracy/Issues-and-controversies>.

¹⁵⁸ Sadik HaxhiuAvni H. AlidemajAvni H. Alidemaj. 2021. *Representative Democracy -its Meaning and Basic Principles*. Retrieved June 25, 2024, from https://www.researchgate.net/publication/355382176_Representative_Democracy_its_Meaning_and_Basic_Principles.

¹⁵⁹ Ibid.

ทางการเมือง รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลทางการเมืองโดยอิสระและได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย รวมทั้งความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ

รูปแบบของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศต่าง ๆ มีหลายรูปแบบตามบริบทของแต่ละประเทศ เช่น การปกครองแบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญโดยมีพระมหากษัตริย์ที่สืบราชสันตติวงศ์เป็นประมุขของรัฐ การปกครองแบบสาธารณรัฐแบบรัฐสภาของรัฐบาลกลาง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีรัฐสภาแบบสองสภา ได้แก่ สภากลางที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและสภาสูงที่จะได้รับการเลือกตั้งจากตัวแทนของรัฐหรือภูมิภาคต่างๆ ของประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยโดยอ้อมจากประชาชน ในขณะที่สหราชอาณาจักรมีสภานิติบัญญัติแบบสองสภาแต่สภาสูงหรือสภาขุนนางไม่ใช่องค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนแต่ดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งหรือตามตำแหน่งที่สืบทอดมา รูปแบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรูปแบบสาธารณรัฐกึ่งประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่คณะรัฐมนตรีของประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งก็คือสมาชิกแห่งชาติจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในทางตรงกันข้ามสหรัฐอเมริกาใช้ระบบสาธารณรัฐแบบประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และสามารถแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีได้ โดยคณะรัฐมนตรีนั้นแยกจากสภานิติบัญญัติของรัฐบาลกลางที่เรียกว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน¹⁶⁰

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนและประชาธิปไตยโดยตรงจึงมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน โดยประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะช่วยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีโอกาสเลือกตัวแทนที่ตนต้องการเพื่อเข้าไปปกครองประเทศตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม หลักการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรไม่มีภาระผูกพันทางกฎหมายที่จะต้องสะท้อนเจตจำนงของประชาชน ทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอาจถูกกล่อลวงด้วยอิทธิพลทางการเมือง ผลประโยชน์ทางการเงินและปัจจัยอื่นๆ รวมทั้งการทุจริตหรือการใช้อิทธิพลในทางที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการไม่รักษาคำมั่นสัญญาของตนที่เคยให้ไว้ก่อนได้รับเลือกตั้ง หากไม่มีกระบวนการถอดถอนผู้แทนย่อมขาดความเชื่อมโยงกระบวนการทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญและขาดแรงจูงใจในการลงคะแนนเสียงหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งรวมทั้งการมีส่วนร่วมในด้านอื่นและการที่ประชาชนรู้สึกไม่ศรัทธากับระบอบประชาธิปไตยย่อมทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองลดลงจนกระทั่งประชาชนไม่ใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนหรือพยายามสะท้อนความต้องการของตนให้รัฐรับรู้และตอบสนองด้วยวิธีอื่นที่ส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของรัฐ เช่น การประท้วง การหยุดงาน หรือการชุมนุมทางการเมือง ฯ

¹⁶⁰ Sadik HaxhiuAvni H. AlidemajAvni H. Alidemaj, Ibid.

สิทธิของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนขึ้นหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนที่ไม่เหมาะสมซึ่งจะกล่าวไว้อย่างละเอียดอีกครั้งในหัวข้อพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ต่อไป อย่างไรก็ตาม ผู้แทนทางการเมืองมีฐานะและหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนไม่แตกต่างจากตัวการและตัวแทนในทางแพ่ง การถอดถอนผู้แทนจึงเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองประเทศของประชาชน จึงต้องมีช่องทางเพียงพอในการถอดถอนผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้รักษาประโยชน์ของประชาชนและนำผู้ที่มีความเหมาะสมเข้ามาแทนที่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

2.3.3 กลไกการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

กลไกในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่จะต้องถูกรับรองโดยระเบียบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้หลักการถอดถอนผู้แทนสามารถบังคับใช้ได้จริง จากการศึกษาอาจสรุปกลไกการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ดังนี้

1) การเริ่มกระบวนการถอดถอนโดยการยื่นคำร้อง

การเริ่มกระบวนการถอดถอนประชาชนกฎหมายจะกำหนดจำนวนประชาชนที่ยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยระบุชื่อ และเหตุในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น จึงเริ่มโดยการรวบรวมรายชื่อของประชาชนตามจำนวนที่มีระเบียบกฎหมายกำหนดไว้โดยผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นคนดังกล่าว กล่าวคือ เป็นประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องนี้ในบางประเทศจะถูกกำหนดให้ครอบคลุมรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งผู้ว่าราชการและนายอำเภอ เช่น กรณีวุฒิสมาชิกรัฐแคลิฟอร์เนีย มาร์แชลล์ แบล็ก ซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาคนแรกของสหรัฐอเมริกาที่ถูกถอดถอน 2 มกราคม ค.ศ. 1913 เนื่องจากถูกศาลพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลา 3 ปีในความผิดฐานฉ้อโกง โดยในสหรัฐอเมริกาในช่วง ค.ศ. 1913 – 2023 ถอดถอนสมาชิกรัฐสภา จำนวน 178 คนจากสมาชิกรัฐสภา 161 คน¹⁶¹ โดยเหตุที่จะทำให้เกิดสิทธิในการยื่นคำร้องจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายซึ่งแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน

¹⁶¹ Ballotpedia. 2024. *Upcoming recall elections*. Retrieved June 25, 2024, from https://ballotpedia.org/Upcoming_recall_elections

ออกไป¹⁶² เช่น เหตุอันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมในการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบอย่างร้ายแรง เหตุที่ไม่เข้าร่วมการประชุมสภาท้องถิ่น ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลายหรือถูกพิพากษาลงโทษในอาชญากรรมร้ายแรง หรือความผิดที่มีโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป มีพฤติการณ์ปิดบังบัญชีทรัพย์สินโดยทุจริต หรือเหตุที่ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ

2) การประกาศคำร้อง

เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำร้องขอถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่จะประกาศให้มีการลงชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยผู้ลงชื่อต้องครบจำนวนตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งวิธีการจัดให้มีการลงชื่อจะเป็นไปตามระเบียบกฎหมายของแต่ละประเทศหรือแต่ละรัฐที่มีความแตกต่างกัน เช่น ประเทศไทยกำหนดให้มีการประกาศวันลงชื่อและกำหนดสถานที่ลงชื่อไว้ชัดเจน แต่ในบางประเทศจะกำหนดเป็นระยะเวลา เช่น ในรัฐโคโรราโดกำหนดระยะเวลาให้มาลงชื่อภายใน 60 วัน ในรัฐแอริโซนา 120 วัน หรือในรัฐแคลิฟอร์เนีย 160 วัน ฯ และวิธีการลงชื่อตามที่กฎหมายแต่ละประเทศหรือแต่ละรัฐกำหนดไว้ เช่น การกำหนดสถานที่ลงชื่อ การลงชื่อทางไปรษณีย์ การลงชื่อทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ฯ

3) การจัดให้มีการลงประชามติ

ภายหลังจากมีการประกาศคำร้องขอ ชื่อบุคคลที่จะถูกถอดถอน และเหตุแห่งการถอดถอน รวมถึงวิธีการลงประชามติแล้ว จะมีการกำหนดแบบของบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอน ผู้ลงมติว่าบุคคลนั้นควรถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือไม่ ผู้ลงมติว่าบุคคลควรถูกถอดถอนจากตำแหน่งจะต้องมีจำนวนตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยแต่ละประเทศจะมีการกำหนดไว้ในระเบียบกฎหมายอย่างชัดเจนในสัดส่วนที่ต่างกัน เช่น ในรัฐอลาสก้าและแอริโซนากำหนดเกณฑ์ในการลงชื่อถอดถอนไว้เป็นจำนวนร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุดในรัฐนั้น หรือรัฐแคลิฟอร์เนียและโอไฮโอกำหนดไว้เป็นจำนวนร้อยละ 20 ของจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด

4) การดำเนินการตามผลประชามติ

หลังสิ้นสุดระยะเวลาลงประชามติของประชาชน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการลงประชามติจะทำการนับจำนวนผู้ลงมติ หากมีจำนวนครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และแต่งตั้งผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งแทนด้วยวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน เช่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนหรือจัด

¹⁶² ANNE TWOMEY. 2011. *The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections*. .

ให้มีการเลือกตั้งใหม่¹⁶³ ๗ โดยการให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนแทนนั้น เป็นปัจจัยเสริมในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้อำนาจประชาชนเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดภายหลังการเลือกตั้งโดยไม่ต้องรอให้สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง เมื่อผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมีความประพฤติที่ไม่สมควรต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือไม่รักษาคำพูดหรือคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ก่อนได้รับเลือกตั้งในขณะเดียวกันยังมีส่วนเสริมสร้างความตระหนักรู้และก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชนไปพร้อมกัน แต่การให้อำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจเป็นช่องทางให้ถูกแทรกแซงทางความคิดหรือแทรกแซงจากกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ทางการเมืองได้ ภาครัฐจึงต้องมีกระบวนการให้เกิดการเรียนรู้และให้ข้อมูลที่เหมาะสมต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

3. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อวิเคราะห์แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานวิจัยนี้ นอกจากกรรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดทางนิติเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์แรงจูงใจของผู้ทุจริตและความเหมาะสมของกฎหมายโดยแนวคิดและความหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมีผู้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งปัจจุบันทั่วโลกได้ให้ความสนใจที่จะปราบปรามและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง การค้นหามาตรการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในงานวิจัยฉบับนี้จึงต้องศึกษาความหมาย แนวคิด และสาเหตุที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการทุจริตคอร์รัปชันเป็นคำที่ได้รับการยอมรับว่า ยังไม่มีผู้ใดสามารถให้ความหมายที่ชัดเจน ครอบคลุม และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ เนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน และมักเกิดขึ้นในกลุ่มบุคคลผู้มีบทบาททางสังคม จึงมีผู้พยายามให้ความหมายการทุจริตคอร์รัปชันที่ครอบคลุมไว้อย่างมากมาย ดังนี้

¹⁶³ Ace. N.d. *Electoral Systems*. Retrieved June 25, 2024, from

3.1.1 ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันในความหมายอย่างแคบที่ทุกคนรู้จักและเข้าใจกันเป็นอย่างดีโดยในสังคมปัจจุบันจะพบว่า “ทุจริต” เป็นคำที่มักใช้คู่กับคำว่า “คอร์รัปชัน” ความหมายของคำว่า “ทุจริตคอร์รัปชัน” จึงเป็นคำที่เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน และเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งของประเทศ หากพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง คอร์รัปชันย่อมหมายถึงการทุจริตรวมถึงการเสื่อมโทรมของศีลธรรมในสังคม¹⁶⁴ แม้ว่าจะมีการต่อต้านหรือรณรงค์เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน แต่ทว่าปัญหาเหล่านี้กลับมิได้ลดลง กลับทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความหมายของคำว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตรงกับคำว่า คอร์รัปชัน (Corruption)¹⁶⁵ โดยความหมายของ คำว่า “ทุจริตคอร์รัปชัน” มีองค์กรหรือนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

รากศัพท์ของ “คอร์รัปชัน (Corruption)” มาจากภาษาละตินว่า Corruption ความหมายของคำนี้มีหลากหลายต่างๆ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การใช้ หลักการหรือมุมมอง ในมุมมองของพฤติกรรมหรือการกระทำนั้น คอร์รัปชัน อาจจัดเป็นอาชญากรรม (crime) ประเภทหนึ่ง ในบางกรณีคอร์รัปชันอาจจะถูกมองในความหมายที่แคบและต่างจากการโกง ยักยอก ริดไถ การชู้ โดยมองว่าคอร์รัปชันเป็นการกระทำของคนสองฝ่ายที่หาประโยชน์ร่วมกันจากฝ่ายที่สาม โดยองค์การสหประชาชาติ อธิบายว่า “คอร์รัปชัน” ไม่ใช่แค่พฤติกรรม แต่เป็นปรากฏการณ์ (Phenomenon) ในทางสังคม การเมืองและเศรษฐศาสตร์และเป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก ในขณะที่องค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส Transparency International (TI) ให้นิยามว่า เป็นการใช้อำนาจที่ได้รับความไว้วางใจในทางที่ผิด (Abuse of Entrusted Power) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่ภาคประชาคมยุโรปให้นิยามของคำนี้ว่า หมายถึง การใช้อำนาจสาธารณะที่มีขอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือการให้สินบน และความประพฤติทั้งหลายของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือเอกชนประพฤติดีที่ฝ่าฝืนหน้าที่ของตนโดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าพนักงานแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเอกชน ตัวแทนหรือฐานะ

¹⁶⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เจมส์ ซี สก็อตต์. 2521. *รวมเรื่องไทย เทค และทฤษฎีของการคอร์รัปชัน* ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยงพลเทรดดิ้ง: กรุงเทพฯ. หน้า 12.

¹⁶⁵ เริงศักดิ์ วิริยะชัยวงศ์. 2561. *ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน* รัฐวิสาหกิจ. วารสารราย 4 เดือน ปีที่ 60 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2561. น.35. บริษัท กู๊ดเฮด พรินท์ติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุ๊ป จำกัด : กรุงเทพฯ.

ความสัมพันธ์อื่นๆ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใด ๆ โดยมีขอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น¹⁶⁶ ซึ่งจะเห็นได้ว่า องค์การระหว่างประเทศด้านความโปร่งใสและภาคประชาคมยุโรปได้จำกัดความของ คำดังกล่าวภายใต้มุมมองของการกระทำในขณะที่องค์การสหประชาชาติมองว่า การคอร์รัปชันคือ ปราบปรามการฉ้อโกงทางสังคมรูปแบบหนึ่ง

ศูนย์รัฐสภาแห่งคานาดาร่วมกับสถาบันเศรษฐกิจแห่งธนาคารโลกให้ความหมาย ว่าการทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้ตำแหน่งงานสาธารณะ หรือใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ ส่วนตัวหรือเพื่อผู้อื่น หรือกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันเป็นพิเศษ หรือเพื่อผลประโยชน์ในการ แข่งขันหรือส่วนบุคคล มีลักษณะเป็นกระบวนการสองทางโดยมีสมาชิกทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนเข้า มามีส่วนร่วมในการกระทำที่ไม่ชอบธรรม ทำให้สถาบันทางสังคมและการเมืองเสื่อมถอย บ่งบอกถึง ความอ่อนแอของระบบราชการ ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจและสังคม¹⁶⁷ เมื่อพิจารณาจากบท นิยามข้างต้นแล้ว สามารถสรุปได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจหรือใช้ตำแหน่ง สาธารณะเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบแก่ตนหรือผู้อื่นที่มีได้จำกัดเพียงในภาครัฐเท่านั้น แต่หมายรวมถึงภาคเอกชน ซึ่งมีความหมายมากกว่าพฤติกรรมของอาชญากรที่เป็นอาชญากรรมทาง อาญาเท่านั้น แต่ถือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่สร้างความเสียหาย และส่งผลกระทบต่อทุกสถาบันใน สังคมซึ่งเป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก

3.1.2 ข้อความคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

คาร์ล โจachim ฟรีดริช (Carl Joachim Friedrich) นักทฤษฎีการเมืองในประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญของเยอรมนี ผู้มีอิทธิพลในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญเยอรมัน และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับระบอบประชาธิปไตยโดยตรงโดยเฉพาะการใช้ ประชาชนตัดสินซึ่งนำไปสู่ลัทธิเผด็จการโดยมุ่งเน้นถึงความจำเป็นในการรักษาของกฎหมายเสริมด้วย โครงสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งของสถาบันพลเรือนและการเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับรากหญ้า เขาเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยเขาระบุชัดเจนว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและโลก¹⁶⁸ ได้วิเคราะห์ว่า คำว่า “คอร์รัปชัน” ทั้งในภาษาอังกฤษและภาษาอื่น ๆ มีความเป็นมาทางความหมายที่แตกต่างกัน โดยคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมประเภทหนึ่งที่เบี่ยงเบนจาก บรรทัดฐานที่มีอยู่จริงในฐานะกติกาลับในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนดังกล่าวมีความ

¹⁶⁶ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. ม.ป.ป. *การทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-corruption)*. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2564 จาก <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/corruption.aspx>.

¹⁶⁷ ศูนย์รัฐสภาแห่งคานาดาร่วมกับสถาบันเศรษฐกิจแห่งธนาคารโลก. 2543. *คู่มือของสมาชิกรัฐสภาสำหรับการปราบปรามทุจริต*. สถาบันพระปกเกล้า. ธรรมมถการพิมพ์. นนทบุรี: น.6

¹⁶⁸ Encyclopedia of World Biography. 2010. *Carl Joachim Friedrich Facts*. Retrieved Nov 11, 2020, from <https://biography.yourdictionary.com/carl-joachim-friedrich>

เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจพิเศษ ซึ่งก็คือ แรงจูงใจที่จะหาประโยชน์ส่วนตน ผลประโยชน์ของครอบครัว หรือกลุ่มบุคคลบนพื้นฐานความเสียหายส่วนรวม โดยประโยชน์ดังกล่าวอาจเป็นเงินตราหรือประโยชน์ในรูปแบบอื่น จินตภาพของคอร์รัปชันคือ โรคร้ายทางการเมืองที่คงอยู่จนถึงปัจจุบัน การใช้อำนาจหน้าที่ส่วนรวมเพื่อแสวงหากำไร ความดีความชอบ สร้างประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะกลุ่มคนขึ้น โดยละเมิดกฎหมายหรือศีลธรรม¹⁶⁹ ซึ่งเป็นการวางกรอบแนวคิดว่า การคอร์รัปชันที่เป็นการกระทำนั้นย่อมมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจพิเศษ

แนวคิดของ รองศาสตราจารย์เอริก วังมาร์ Erik WÄNGMAR ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย Växjö universitet ราชอาณาจักรสวีเดน เห็นว่าคอร์รัปชัน คือ การทุจริตการใช้อำนาจในทางที่ผิดและขาดความไว้วางใจ การทุจริตเป็นกรณีพิเศษของการกระทำที่ผิดจรรยาบรรณที่มีคำจำกัดความหลายคำ ลำดับแรก การทุจริตเป็นตัวอย่างของการละเมิดหลักจรรยาบรรณอย่างเป็นทางการของหน่วยงานสาธารณะ เส้นแบ่งระหว่างรัฐกับภาคเอกชน คือ ผลประโยชน์ส่วนตัวบนสูญเสียของสาธารณะจากมุมมองทางกฎหมาย การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ละเมิดกฎหมายอย่างชัดเจน แต่การคอร์รัปชันจะต้องรวมถึงความคิดเห็นของสาธารณชนต่อสิ่งที่ถือเป็นการทุจริต จากมุมมองเชิงบรรทัดฐานการคอร์รัปชันเป็นเพียงการประพฤติผิดโดยนักการเมืองและข้าราชการ แต่ถึงอย่างไร การใช้อำนาจในทางที่ผิดถือเป็นหลักการสำคัญภายใต้แนวคิดดังกล่าว

ประการต่อมา เขาอธิบายว่า การคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่ทับซ้อนกับแนวคิดเรื่องการทุจริตเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐในทางที่ผิดมักจะเกิดขึ้นพร้อมกับผลกำไรส่วนตัวที่ได้จากการสูญเสียประโยชน์ของสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจในทางที่ผิดจากมุมมองทางกฎหมายโดยผู้กระทำไม่ได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากนักการเมืองหรือญาติพี่น้อง เช่น การกระทำที่ผิดกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อชุมชนโดยมีเจตนาเพียงเพื่อเพิ่มการจ้างงานในชุมชน ฯ ประการสุดท้าย คือ การขาดความไว้วางใจที่เป็นผลโดยตรงจากการทุจริตและเกิดขึ้นเมื่อมีการคอร์รัปชัน แต่อยู่ในขอบเขตของการดำเนินการทางกฎหมายซึ่งถือเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมเชื่อมโยงไปสู่แนวคิดเรื่องความชอบธรรมว่า ประชาชนยอมรับโครงสร้างอำนาจดังกล่าว โดยหน่วยงานสาธารณะไม่คำนึงถึงว่าประชาชนจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทางการเมือง¹⁷⁰ โดยการคอร์รัปชันในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นว่า สาเหตุของการทุจริตนั้นอยู่ที่การมอบอำนาจให้ผู้แทนหน่วยงานสาธารณะเป็นผู้ผูกขาดในการตัดสินใจ ซึ่งจะต้อง

¹⁶⁹ คาร์ล ฟรีดริค. 2521.รวมเรื่องไทยเทศและทฤษฎีองค์การคอร์รัปชัน (คอร์รัปชันในมิติทางประวัติศาสตร์). ห้างหุ้นส่วนจำกัดยงพลเทรดดิ้ง : กรุงเทพฯ. หน้า 1-2.

¹⁷⁰ Mikolaj Dymek. 2013. *Corruption, abuse of power and lack of trust in Sweden: Does NPM corrupt?*. Retrieved June 8, 2020, from <http://www.ephemerajournal.org>.

รับมือกับสัญญา สิ่งจูงใจที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน คือ ผลประโยชน์ส่วนตัวที่ตัวแทนสาธารณะสามารถได้รับจากการจัดสรรสัญญาเหล่านั้น การทุจริตจึงเกิดขึ้น ณ จุดที่ผลประโยชน์ทางการเมืองข้าราชการและเศรษฐกิจตรงกันและเมื่อนักการเมืองไม่ซื่อสัตย์ต่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยการคอร์รัปชันด้านการบริหารจะเกิดโอกาสสำหรับการกระทำทุจริตในทุกระดับตั้งแต่ระดับใหญ่จนถึงการทุจริตเล็กน้อยตามสัญญาระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ด้วยการจ่ายเงินบงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองโดยผิดกฎหมายเพื่อให้ได้อำนาจและความมั่งคั่ง โดยผู้จ่ายเงินสินบนพยายามหลีกเลี่ยงหรือลดค่าใช้จ่ายผ่านการทุจริตด้านภาษีที่ผิดกฎหมาย

แม้ในวงการศึกษานักวิจัย นักวิชาการ ยังพบข้อเท็จจริงที่น่าสนใจว่า การได้รับทุนวิจัยทางการศึกษามักมีการให้สินบน โดยผู้จ่ายให้สินบนถูกบีบบังคับให้จ่ายเพื่อให้ได้เงินทุนในการทำวิจัย การสำรวจการทุจริตคอร์รัปชัน ในปี ค.ศ. 1998 และ ค.ศ. 1999 ธนาคารโลก (World Bank) พบว่า การกระบวนกรทุจริตที่อ่อนแอเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของการทุจริตในแอลเบเนีย และความล้มเหลวด้านกฎระเบียบนั้นส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชันรุนแรงยิ่งขึ้นในจอร์เจีย และลัตเวีย โดยพบว่าบริษัทจำนวนร้อยละ 7 ยอมรับการจ่ายเงินสินบน และครัวเรือนในแอลเบเนียและลัตเวียจำนวนร้อยละ 15 ครัวเรือนในจอร์เจียร้อยละ 14% และครัวเรือนในลัตเวีย ร้อยละ 11% ยอมรับว่า เคยจ่ายเงินสินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐ¹⁷¹ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีความรุนแรงและแทรกซึมอยู่ทุกแคว้น แม้กระทั่งในวงวิชาการศึกษาที่เป็นสถานที่บ่มเพาะความรู้และเป็นแหล่งสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญที่สุด

การดำเนินงานทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศทำให้สังคมต้องประสบปัญหาคอร์รัปชันในระดับสูงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม และนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากธุรกิจขนาดเล็กเผชิญกับการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมจากบริษัทขนาดใหญ่ที่สร้างความสัมพันธ์ที่ผิดกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบบเศรษฐกิจที่มีการทุจริตทรัพยากรจะถูกจัดสรรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยบริษัทที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสัญญาจากรัฐบาลด้วยรางวัลหรือจ่ายเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะ ทำให้คุณภาพการศึกษาและการดูแลสุขภาพของประชาชนลดลงและมาตรฐานการครองชีพโดยรวมของประชาชนในประเทศต่ำลง¹⁷² ผลกระทบดังกล่าวนี้สอดคล้องกับผลกระทบที่ถูกกล่าวถึงในงานวิจัยที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก งานวิจัยจำนวนมากได้อ้างถึงผลกระทบที่เกิด

¹⁷¹ Jean Cartier-Bresson. 2020. *Economics of corruption*. OECD Observer . Retrieved June 8, 2020, from <https://oecdobserver.org>.

¹⁷² Elvin Mirzayev. 2020. *How Corruption Affects Emerging Economies*. Retrieved June 8, 2020, from <https://www.investopedia.com>.

จากการคอร์รัปชันที่ส่วนต่างที่เกิดจากการคอร์รัปชันจะถูกผลกระทบให้ประชาชนเป็นผู้จ่ายเสมอ และเป็นผลโดยตรงที่การพัฒนาประเทศต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น

การบรรยายหัวข้อ “Anti-Corruption Politics สู้กับทุจริตเพื่ออะไร?” ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2561 ทามาตะ โยชิฟุมิ ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการเมืองไทย กล่าวว่า “การทุจริตเป็นปัญหาใหญ่ แต่การต่อต้านการทุจริตเป็นปัญหาใหญ่กว่า สำหรับการเมืองแบบประชาธิปไตย” โดยเห็นว่า นิยามของการทุจริตนั้น อาจแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ คือ (1) นิยามตามกฎหมายกำหนด (2) นิยามตามลักษณะการกระทำที่เป็นการทุจริตต่ออำนาจหน้าที่ เช่น การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยมิชอบ การแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯ (3) นิยามตามประเภทของผู้ทุจริต เช่น ข้าราชการ ผู้ทุจริต หรือบุคคลประเภทอื่นในกรณีที่เป็นทุจริตโดยการเสนอสินบน เช่น พ่อค้า นักธุรกิจ ที่ใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือ และ 4) การทุจริตที่ไม่อาจจำกัดความได้ เป็นรูปแบบการกระทำทุจริตที่เกิดปัญหาเนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิด¹⁷³ เช่น การอาศัยประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย หรือที่เรียกว่า การทุจริตเชิงนโยบาย ฯ ปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาของทุกประเทศทั่วโลกแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันทั้งในด้านระดับความรุนแรงและรูปแบบการทุจริต

งานวิจัยของธนาคารโลก โดย ดร.ดาเนียล ค็อฟมาน (Dr.Daniel Kaufmann) ได้แสดงให้เห็นว่า ความแตกต่างระดับของการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยที่ระดับการพัฒนาและระดับรายได้ต่อหัวของประชากรไม่ได้มีความสัมพันธ์กับระดับการทุจริตและมิได้เป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการทุจริต¹⁷⁴ และมีงานวิจัยที่พบว่า ประเทศที่ปกครองโดยระบอบเผด็จการของทหารมีระดับการทุจริตคอร์รัปชันที่สูงขึ้น เนื่องจากขาดกลไกการตรวจสอบที่เข้มแข็งและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสรวมทั้งการเลือกปฏิบัติทำให้ประชาชนเกิดความคลางแคลงใจในกระบวนการทำงานของหน่วยงานอิสระ¹⁷⁵ รวมถึงการเข้าควบคุมสื่อสาธารณะต่างๆ ทำให้ขาดอิสระในการเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์กับการมีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปรามทุจริต¹⁷⁶ ปัจจัยที่กล่าวมาเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับปัจจัยที่เกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนที่เพิกเฉย

¹⁷³ จิรนนท์ ชาญธวัชวิทย์. 2018. ทามาตะ โยชิฟุมิ: การเมืองเรื่องต้านคอร์รัปชันสืบค้นจาก <https://themomentum.co/anti-corruption-politics-tamada-yoshifumi/>.

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน น.9

¹⁷⁵ ไทยรัฐออนไลน์. 2563. ป.ป.ช. แจง “บักป้อม” ยืมมทพิกเพื่อน ไม่ผิด ซ้ำเป็นการ “ยืมใช้ครุรูป”. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1857104>.

¹⁷⁶ กรุงเทพธุรกิจ. 2563. FCCT จีรัฐบาลหยุดแทรกแซงสื่อ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/903448>.

ต่อการทุจริตทั้งที่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องที่ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพได้ สิ่งแรกที่จะช่วยในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันย่อมหมายถึงความโปร่งใส ด้วยการเปิดเผยในกฎระเบียบแผนกระบวนการและการกระทำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้ประชาชนมีข้อมูลที่เพียงพอในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐร่วมกัน ทั้งนี้ ความสามารถในการรับรู้ข้อมูลถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่นอกจากจะสามารถทำหน้าที่ป้องกันการทุจริตและเพิ่มความเชื่อมั่นให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจและสถาบันสาธารณะแล้ว ความโปร่งใสยังถือเป็นขั้นตอนแรกในการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย

3.1.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริต

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริต คือ ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตได้โดยง่ายจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการป้องกัน และแก้ไขมิให้เกิดปัจจัยเหล่านี้ขึ้นในประเทศ เพื่อบรรเทาและลดระดับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) ปัจจัยทางการเมือง

การทุจริตคอร์รัปชัน จะทวีความรุนแรงในประเทศที่สถาบันการปกครองอ่อนแอ และการวางนโยบายของรัฐ เป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันมักมีความรุนแรงมากขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงจะเอื้อให้เกิดการเกิดทุจริต เกิดปรากฏการณ์ที่พรรคการเมืองกลายเป็นเครือข่ายการทุจริตขนาดใหญ่ด้วยระบบอุปถัมภ์ ประกอบกับนโยบายของรัฐมีเพียงไม่กี่ประเทศที่สนับสนุนการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ซึ่งยังแตกต่างกันไประหว่างสถาบันภายในประเทศด้วย ประกอบกับช่วงว่างอำนาจอันเกิดจากการต่อสู้แย่งชิงและแสวงหาอำนาจในการเข้าควบคุมสถาบันของรัฐ ทำให้ประเพณีหลักนิติรัฐ นิติธรรมที่อ่อนแอ อีกทั้งนโยบายของรัฐมิได้ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ สื่อที่เป็นปัจจัยสำคัญในการสะท้อนปัญหาความเป็นจริงในสังคมมิได้มีอิสระในการเสนอข่าวอย่างแท้จริง ภาคประชาสังคมและกลุ่มประชาชนที่ด้อยพัฒนาและขาดการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐขาดความจริงใจที่จะพัฒนาให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าร่วมการควบคุมตรวจสอบได้

2) ปัจจัยทางกฎหมาย

ปัจจัยทางกฎหมายหรือคุณภาพของระบบกฎหมายภายในประเทศเชื่อมโยงกับระดับความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ การทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่เกิดจากระบบการวางกฎระเบียบที่ไม่รัดกุมจะเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ จะสามารถสร้างความน่าเชื่อถือและความสามารถในการใช้บังคับกฎหมาย และความเข้มแข็งด้านตุลาการ สถาบันหรือองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ควบคุมและป้องกันการทุจริตไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา ฝ่ายตุลาการ ประชาสังคม หรือประชาชนในพื้นที่ มิได้ถูกให้

ความสำคัญ และไม่มีกฎหมายให้กลุ่มบุคคลหรือองค์กรมีส่วนร่วมหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการเท่าที่ควร ระบบตุลาการที่ถูกแทรกแซงโดยองค์กรของรัฐทำให้กระบวนการยุติธรรมขาดความเที่ยงธรรมจนถูกนำไปสู่ระบบอุปถัมภ์หรือเข้าร่วมการทุจริตเสียเอง

3) ปัจจัยด้านระบบราชการ

วัฒนธรรมประเพณีของระบบราชการ เป็นสาเหตุซึ่งหยั่งรากลึกจนอาจกล่าวได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของระบบราชการ และบริบทพื้นฐานของประเทศที่กฎระเบียบและระบบราชการของรัฐเข้าไปแทรกแซงมากขึ้น ในการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบอย่างมากมาย ยิ่งจะมีโอกาสมากขึ้นที่เจ้าพนักงานจะนำมาใช้แสวงหาประโยชน์จากการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบหรือเอื้อประโยชน์เหล่านั้น และเมื่อการทุจริตเป็นความลับในหน่วยงานราชการ โอกาสที่จะถูกจับได้เป็นไปได้ยาก จะทำให้เกิดการทุจริตมีมากยิ่งขึ้น

4) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

การทุจริตจะแพร่กระจายในประเทศที่รัฐที่มีลักษณะเศรษฐกิจแบบผูกขาด อาจกล่าวได้ว่า ระบบเศรษฐกิจที่ล้มเหลวก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและทำให้ต้นทุนธุรกรรมมีมูลค่าสูงมากขึ้น ด้วยระบบอุปถัมภ์ที่เฟื่องฟูประกอบกับพลังอำนาจของรัฐประกอบกับการทราบข้อมูลในฐานะคนภายใน เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เอื้อผลประโยชน์ตนเองหรือของพวกเขาบ้าง ปัจจัยเหล่านี้เชื่อมโยงใกล้ชิดกับปัจจัยระบบราชการ ในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลหากพัฒนาออกไปนำไปปฏิบัติ และถูกควบคุมดูแลใน ลักษณะที่ไม่มีใครมีส่วนร่วม ไม่โปร่งใส ไม่มีการรับผิดชอบแล้วจะก่อให้เกิดการประทุติมิชอบและเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันที่กลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่หยั่งรากลึก ยากที่จะตรวจสอบและแก้ไขได้

3.1.4 ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นค่านิยมของสังคมไทยที่ฝังรากลึก ค่านิยมแบบนี้พวกพ้องและเครือญาติ ความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับลูกน้อง¹⁷⁷ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันมักเกิดจากภายในตัวผู้กระทำความผิดเอง เช่น ทัศนคติ ความซื่อสัตย์ และจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจการดำรงชีพ ระบบอุปถัมภ์ การแทรกแซงทางการเมือง หรือจากผู้บังคับบัญชา ฯ¹⁷⁸ การทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดอย่างหนึ่ง อันเกิดจากการใช้อำนาจหรือหน้าที่ จากผู้มีอำนาจทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และในบางกรณีการทุจริตคอร์รัปชันมิใช่การกระทำที่ผิดกฎหมายแต่ผิดด้าน

¹⁷⁷ วิทยากร เชียงกูล. 2559. *วงจรคอร์รัปชัน : องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th>.

¹⁷⁸ เรืองศักดิ์ วิริยะชัยวงศ์. อ่างแล้ว น.36

ศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรมที่เจ้าหน้าที่พึงมี ผลประโยชน์ที่ได้รับอาจเป็นทรัพย์สิน หรือมิใช่ทรัพย์สิน เช่น ตำแหน่งในหน้าที่การงาน การอุปถัมภ์ในเรื่องต่างๆ เป็นพฤติกรรมที่ซับซ้อนและมีหลายรูปแบบ ตรวจสอบได้ยาก และมีหลากหลายรูปแบบ¹⁷⁹ มีการศึกษาที่บ่งชี้ว่าระบบอุปถัมภ์เป็นหนึ่งในความเชื่อและค่านิยมที่อยู่ในรูปแบบลัทธิฟามิลิสต์ (Familism) คือ รูปแบบทางสังคมที่ถือความต้องการของครอบครัวว่ามีความสำคัญเหนือกว่าความต้องการของสมาชิกในสังคม¹⁸⁰ และเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ตามสัญญาอย่างไม่เป็นทางการระหว่างบุคคลที่มีสถานะและอำนาจไม่เท่าเทียมกันซึ่งได้กำหนดภาระผูกพันซึ่งกันและกันในแต่ละฝ่าย ในรูปแบบต่างตอบแทน เช่น การปกป้องดูแลและความโปรดปรานฝ่ายหนึ่ง และความจงรักภักดีภักดีในอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เป็นส่วนตัว แบบตัวต่อตัวและเป็นความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่อง¹⁸¹ โดยระบบอุปถัมภ์แบ่งเป็น 4 ระดับ¹⁸² ดังนี้

1) ระบบอุปถัมภ์และคุณธรรม (Morality : Patron)

ความสัมพันธ์เป็นไปอย่างไม่เป็นทางการในรูปแบบของการสมรู้ร่วมคิดระหว่างสองฝ่ายบนพื้นฐานด้านศีลธรรมของตนเอง ที่ต้องรักษาสัญญาส่วนตัว เช่น ความภักดี ความกตัญญู การตอบแทนบุญคุณจากความช่วยเหลือ ฯ

2) เศรษฐกิจการเมือง (Political Economy)

ความสัมพันธ์พิเศษในรูปแบบการแลกเปลี่ยนหรือทำธุรกิจและเป็นส่วนหนึ่งของเศรษกิจการเมืองที่กว้างขึ้น ตามความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ ค่านิยม ธรรมเนียมและที่เชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องเกียรติยศ ครอบครัว และการอุปถัมภ์ในท้องถิ่น

3) ชนชั้นของอำนาจ (Class Power)

ระบบการแบ่งชนชั้นและรูปแบบของอำนาจทางชนชั้น ลำดับชั้นของการครอบงำ และการอยู่ใต้บังคับบัญชาที่ทำหน้าที่รักษาลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความพิเศษทางสังคมของชนชั้นสูงที่มีอำนาจเหนือกว่า เป็นระบบการอุปถัมภ์ที่เกิดจากความคิด วิธีการที่พัฒนาขึ้นโดยผู้ปกครองหรือผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจซึ่งประกอบด้วยทำให้ประโยชน์บางอย่างแก่ผู้อื่นเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือสนับสนุนหรือยอมจำนน เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับการปกป้องหรือความจงรักภักดี ฯ

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน. น.35-36

¹⁸⁰ Meriam-Webster. 2023. *Familism* noun. Retrieved June 8, 2020, from <https://www.meriam-webster.com/dictionary/familism>.

¹⁸¹ Silverman, Sydel. 1965. *Patronage and community: Nation relationships in Central Italy*. *Ethnology* Vol. 4, No. 2 (Apr., 1965). University of Pittsburgh. p. 172-189.

¹⁸² Cris Shore. 2021. *Audit failure and corporate corruption*. Retrieved June 8, 2021, from <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/focaa/2021/90/fcl900109.xml#bib53>.

4) ระบบอุปถัมภ์ภายนอกพื้นที่ (Scalar Dimensions)

ระบบอุปถัมภ์มักอยู่ในรูปความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นทางอำนาจ เป็นรูปแบบของการสมรู้ร่วมคิดที่ผู้อุปถัมภ์มองตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีเกียรติและได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์ปกติ และสมควรได้รับสิทธิพิเศษ คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมที่สามารถเป็นได้ทั้งความใกล้ชิดและเป็นส่วนตัว และในขณะเดียวกันก็เป็นการเอาใจเอาเปรียบและมีลำดับชั้น เช่น กรณีระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ฯ

ตามหลักธรรมเนียมของลัทธิฟาสซิสต์และการให้ของขวัญ การรับสินบน และการทุจริตเกิดจากสาเหตุและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจทำลายความไว้วางใจของประชาชน ส่งผลให้ไม่สามารถปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ประสิทธิผลของระบบราชการลดลง โดยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของสินบนจะถูกผลักภาระให้ประชาชน ผู้บริโภคทำให้ราคาต้นทุนสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น¹⁸³ ปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ที่ถูกจัดอันดับว่ามีความสำคัญในอันดับหนึ่ง คือ ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดจากความสำคัญทางครอบครัวและผลประโยชน์ทางครอบครัวเป็น โดยการเข้าสู่การเมืองจะเป็นเวทีสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ทางครอบครัวโดยไม่คำนึงถึงสำคัญของสถานะทางสังคมซึ่งมีความเกี่ยวข้องทางทฤษฎีหรือรรถประโยชน์อย่างซับซ้อน¹⁸⁴ โดยระบบอุปถัมภ์ในบางกรณีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด เนื่องจากการยากที่จะพิสูจน์ความคิดภายในจิตใจของผู้กระทำผิดเพื่อพิสูจน์องค์ประกอบภายในของโครงสร้างความรับผิดชอบได้ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยการแบ่งประเภทของกลุ่มอุปถัมภ์ภายในหน่วยงานที่อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ได้ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมภายใต้รูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกันด้วยการสร้างกลุ่มสมาชิกในสังคมและแบ่งเป็น 2 รูปแบบในองค์กร ได้แก่ กลุ่มสมาชิกที่มีความเป็นครอบครัว (Family Group) และกลุ่มบุคคลแปลกแยก (Alien Group)¹⁸⁵ โดยกลุ่มสมาชิกที่มีความเป็นครอบครัวจะถูกแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

¹⁸³ J.V. Abueva. 1970. *What are we in Power for? The Sociology of Graft and Corruption*. Philippine Sociological review Volume: 18 Issue: 3-4 Dated: (July - October 1970) Philippine Sociological Society. p. 203-208.

¹⁸⁴ Lau Siu-Kai. 1981. *Chinese Familism in an Urban-Industrial Setting: The Case of Hong Kong*. Journal of Marriage and Family Vol. 43, No. 4 (Nov., 1981), p. 977-992. Retrieved June 8, 2020, from <https://www.jstor.org/stable/351353>.

¹⁸⁵ ธาณี ชัยวัฒน์. 2560. *ทำไมคนเราถึงโกง*. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2564 จาก <https://www.the101.world/why-do-we-corrupt/>

- (1) กลุ่มสมาชิกทางสายโลหิต บิดามารดา หรือญาติสนิท
- (2) กลุ่มสมาชิกที่มีความสัมพันธ์พิเศษจากโครงสร้างทางสังคมและค่านิยมหรือวัฒนธรรม เช่น กลุ่มรุ่นพี่รุ่นน้องที่เกิดจากการศึกษาในอดีต กลุ่มลูกศิษย์และอาจารย์รวมทั้งกลุ่มเพื่อนสนิท ฯ
- (3) กลุ่มสมาชิกที่มีความไว้วางใจต่อกันมากกว่า ซึ่งเกิดจากการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ ความโปรดปรานส่วนตัวที่อาจเกิดจากการปฏิบัติต่อกันเป็นกรณีพิเศษ เช่น การรับใช้ดูแล การให้ของขวัญ ฯลฯ รวมถึงการที่มีกลุ่มคนแนวคิดที่เหมือนกัน ซึ่งส่งผลให้ได้รับการปฏิบัติจากการใช้อำนาจที่ไม่เท่าเทียมขึ้นอยู่กับพื้นฐานความสัมพันธ์ทางสังคมที่แตกต่างกัน กลุ่มผู้แปลกแยกหรือไม่เห็นด้วยจะถูกกีดกันออกจากกลุ่ม และถูกมองเป็นภัยคุกคามต่อองค์กร
- (4) กลุ่มสมาชิกจากระบบการปกครอง (การปกครองแบบชาติพันธุ์ระดับภูมิภาค และการเมือง) เกิดจากความสัมพันธ์ภายใต้การปกครอง เช่น อำนาจบังคับบัญชา อำนาจกำกับดูแล ฯลฯ
- (5) กลุ่มสมาชิกที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ในรูปแบบของประโยชน์ทางฐานะทางสังคม ทางธุรกิจ เช่น ระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น และผู้รับจ้าง ฯ ระบบอุปถัมภ์จะสร้างกลุ่มบุคคลแปลกแยก (alien group)¹⁸⁶ ซึ่งความแปลกแยกทางสังคม (Alienation หรือ Entfremdung) ของผู้คนเกิดจากความคิดแรงจูงใจและสถานะของจิตใจของบุคคล¹⁸⁷ ส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติและเกิดการลำเอียงในการใช้อำนาจ รวมถึงการจำกัดอำนาจหรือการเข้าถึงกิจกรรมเพื่อกีดกันคนกลุ่มนี้ ส่งผลให้เกิดผลกระทบกับประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ระบบอุปถัมภ์มีทั้งข้อดีและข้อเสียขึ้นอยู่กับการใช้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ระบบอุปถัมภ์ถูกปลุกฝังมาพร้อมกับค่านิยมของความกตัญญูรู้คุณ ซึ่งได้ถูกเรียกว่าเป็นสมบัติประการหนึ่งของการเป็นคนดี แต่หากไม่สามารถแยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมและใช้ระบบอุปถัมภ์โดยมิได้คำนึงถึงความไว้วางใจที่สังคมมอบให้แล้ว ระบบอุปถัมภ์ย่อมนำมาสู่การเลือกปฏิบัติ ที่บั่นทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กร สร้างความขัดแย้ง ทำลายขาดขวัญกำลังใจของบุคลากรในองค์กรและนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด

¹⁸⁶ Andreas Heinemann-Grüder. 2011. Patterns of Civil-Military Relations: *Patronage & Clientelism*. P. 244-247. Retrieved June 8, 2020, from https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0175-274x-2011-4-244.pdf?download_full_pdf=1

¹⁸⁷ The Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Philosophy of History*. Retrieved June 8, 2020, from <https://plato.stanford.edu/entries/history/index.html>

3.1.5 รูปแบบของการคอร์รัปชัน

รูปแบบของการคอร์รัปชันสามารถแบ่งได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) แบ่งตามผู้กระทำ 2) แบ่งตามกระบวนการที่ใช้ และ 3) แบ่งตามลักษณะการทุจริต¹⁸⁸ ดังนี้

1) รูปแบบคอร์รัปชันที่แบ่งตามผู้กระทำ

การแบ่งรูปแบบคอร์รัปชันตามประเภทผู้กระทำยังแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การทุจริตโดยข้าราชการ (Administrative or Bureaucratic Corruption) และการทุจริตโดยนักการเมือง (Political Corruption)

2) คอร์รัปชันที่แบ่งตามกระบวนการ

รูปแบบการคอร์รัปชันตามกระบวนการที่ใช้ในการคอร์รัปชันยังสามารถแบ่งจากลักษณะการใช้อำนาจใน 2 รูปแบบ ได้แก่รูปแบบการทุจริตในใช้อำนาจเพื่อกำหนดกฎระเบียบหรือกติกากฎเกณฑ์ต่าง ๆ (Against-the-rule) เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลใด หรือต่อธุรกิจของตน หรือเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง หรือที่มักเรียกว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” และรูปแบบการทุจริตในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากความไม่ชัดเจนของกฎระเบียบที่ใช้บังคับ (According-to-law) ซึ่งกฎระเบียบที่ไม่ชัดเจนก่อให้เกิดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

3) รูปแบบคอร์รัปชันที่แบ่งตามลักษณะ

การทุจริตคอร์รัปชันนั้นอาจแบ่งลักษณะได้ มี 5 ลักษณะ ดังนี้

(1) การทุจริตเชิงนโยบาย หมายถึง การออกระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือให้เกิดความชอบธรรมในสายตาของประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐ

(2) การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หมายถึง การใช้อำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมืองที่เกิดจากความร่วมมือกันของนักการเมือง พ่อค้าและข้าราชการประจำ

(3) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง การทุจริตในโครงการของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการพัสดุภาครัฐ

(4) การทุจริตในการให้สัมปทาน หมายถึง การแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์จากโครงการหรือกิจการของรัฐที่มีลักษณะเป็นการให้สัมปทานผูกขาด

¹⁸⁸ สำนักงาน ป.ป.ช. 2564. *ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน* สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2564 จาก

(5) การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมายถึง การสร้างสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใดเพื่อสร้างสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รูปแบบการคอร์รัปชันที่กล่าวไว้ข้างต้นทุกรูปแบบ เป็นรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่พบได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนอกจากการแบ่งการคอร์รัปชันตามรูปแบบแล้วยังพบว่าการแบ่งตามประเภทของการทุจริตซึ่งจะอธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

3.1.6 ประเภทของการทุจริต

จากการศึกษาพบว่า มีการแบ่งประเภทการทุจริตคอร์รัปชันไว้หลายประเภท โดยในงานวิจัยนี้จะแบ่งประเภทการทุจริตคอร์รัปชันตามรูปแบบที่พบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจแบ่งได้ 4 ประเภท ได้แก่

1) *การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption)* หมายถึง การทุจริตในการติดต่อระหว่างประชาชน ภาคธุรกิจ และเจ้าหน้าที่รัฐ โดยทั่วไปมักเกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยการคอร์รัปชันขนาดเล็กที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมักเป็นการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนเงินที่ไม่มากนักเพื่อดำเนินการบางอย่าง

2) *การทุจริตขนาดใหญ่ (Big Corruption)* หมายถึง การติดสินบนหรือการยกยอกเงินจำนวนมากศาล โดยผู้ที่อยู่ในระดับสูงสุดของรัฐบาล สาธารณะ โดยการคอร์รัปชันขนาดเล็กที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมักเป็นการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับเงินในรูปแบบของสินบนเป็นเงินจำนวนมาก และโครงการใหญ่ๆ

3) *การทุจริตทางการเมือง (Political Corruption)* หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองในทางที่ผิด เพื่อประโยชน์ส่วนตัวและเพื่อรักษาหรือเสริมอำนาจ

4) *การให้ของขวัญ (Gift)* ปัจจุบันหลายประเทศได้ยอมรับว่า การให้ของขวัญแม้จะเป็นธรรมเนียมที่ดีของแต่ละประเทศและเป็นวัฒนธรรมที่สืบทอดมาอย่างยาวนาน แต่การให้ของขวัญนี้เป็นช่องทางของการคอร์รัปชันด้วยการให้ตอบแทนในรูปแบบสิ่งของ หรือการให้ตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ เช่น การเชิญไปรับประทานอาหาร ซึ่งเป็นการพยายามสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิด¹⁸⁹ ทำให้หลายประเทศเริ่มมีการออกระเบียบกฎหมายเพื่อควบคุมการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่รัฐมิให้ใช้ช่องทางในการรับของขวัญเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบว่ารับสินบนและเพื่อป้องกันมิให้มีการเชื่อมสัมพันธ์กับผู้ผู้ใต้ปกครองหรือคู่สัญญาของรัฐจนสูญเสียความเป็นกลางหรือความน่าเชื่อถือ

¹⁸⁹ วิทยากร เชียงกุล. เรื่องเดียวกัน

3.1.7 เงื่อนไขที่เอื้อต่อการทุจริต

การทุจริตสามารถแพร่ขยายได้ในสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเติบโตที่โครงสร้างและกระบวนการกำกับดูแลที่มีความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวดมิได้นำไปสู่การกระทำที่ทุจริตเสมอไป คนส่วนใหญ่จะยังคงปฏิบัติตนอย่างซื่อสัตย์แม้จะมีสิ่งกระตุ้นและสิ่งจูงใจบางอย่างกระตุ้นโดยจากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้การทุจริตเพิ่มมากขึ้น อาจสรุปได้ ดังนี้

1) สิ่งกระตุ้นและสิ่งจูงใจ

ปัจจัยบางอย่างกระตุ้นให้ผู้คนมีส่วนร่วมในการคอร์รัปชัน เช่น อัตราเงินเดือนต่ำและไม่เพียงพอสำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีครอบครัวใหญ่ เจ้าหน้าที่อาจรู้สึกว่าคุณบังคับให้ทุจริต บรรทัดฐานทางสังคมยังสามารถสร้างแรงจูงใจให้มีส่วนร่วมในการทุจริต บรรทัดฐานบางอย่างสนับสนุนให้มีการเลือกปฏิบัติกับบางกลุ่มบุคคล เช่น สมาชิกในครอบครัวหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่า สิ่งกระตุ้นหรือแรงจูงใจเหล่านั้น มีปัจจัยหลักมาจากเงินตราผลประโยชน์และอำนาจ ซึ่งในต่างประเทศได้มีการนำวิธีการปราบปรามการกระทำผิดเหล่านี้ด้วยการตัดช่องทางผลประโยชน์ในรูปแบบหลากหลาย เช่น ในประเทศอินเดียได้มีการประกาศยุติการใช้ธนบัตร (Demonetization) 500 รูปี (ประมาณ 250 บาท) และ 1,000 รูปี (ประมาณ 500 บาท) ในปี ค.ศ. 2016 ซึ่งได้กำหนดช่วงเวลาให้ประชาชนนำเอาธนบัตรรุ่นเก่ามาแลกได้ แต่ก็ต้องมีการแสดงที่มาของธนบัตรเหล่านั้น ซึ่งแม้การดำเนินการนี้จะทำให้เป็นที่ถกเถียงของนักวิชาการก็ตาม แต่ก็ทำให้เงินสดจำนวนมหาศาลจากธุรกิจผิดกฎหมายและการคอร์รัปชันก็ถูกกำจัดออกไป¹⁹⁰ โดยในบางกรณี แรงจูงใจของบุคคลเกิดจากกฎหมาย ตามหลักความสอดคล้องของแรงจูงใจ (Incentive Compatibility) เพราะกฎหมายจะเป็นข้อจำกัดที่สร้างจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติตนของบุคคล (Focal Point) เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลตัดสินใจกระทำการใด ไม่กระทำ การใด เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 กำหนดบทลงโทษผู้ขายเสียงไว้ในมาตรา 92 โดยห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อลงคะแนนเลือกหรือลงคะแนนไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด หรือดวันไม่ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้ใด” และกำหนดโทษผู้ซื้อเสียงไว้ในมาตรา 65 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และได้กำหนดโทษผู้ซื้อเสียงและขายเสียงไว้ใน มาตรา 126 โดยต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึง

¹⁹⁰ ปีติ ศรีแสนงาม. 2561. *อินเดียใหม่*. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2564 จาก

สิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี” ดังนั้นทั้งคนขายเสียงและคนซื้อเสียงจึงต้องรับโทษอย่างเดียวกัน แรงจูงใจของคนทั้งสองฝ่ายก็จะเหมือนกัน คือ ต้องพยายามปกปิดข้อมูลเพื่อมิให้ตนเองต้องรับโทษ เช่นเดียวกับกฎหมายอาญาที่ได้กำหนดโทษของผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานและเจ้าพนักงานผู้รับสินบน ต้องรับโทษทางอาญา ดังนั้น แม้ผู้ให้สินบนจะจ่ายสินบนด้วยความจำใจก็ต้องร่วมปิดบังข้อมูลเพื่อมิให้ตนเองได้รับโทษและเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งเบาะแส เพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบน¹⁹¹ ทั้งที่ผู้ที่สามารถเป็นประจักษ์พยานที่ดีที่สุดและรู้ข้อเท็จจริงมากที่สุด คือ ผู้จ่ายสินบน

2) โอกาสในการใช้ดุลยพินิจ

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การใช้ดุลยพินิจตีความระเบียบกฎหมายที่มีได้มีมาตรฐานกำหนดอย่างเคร่งครัด ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจซึ่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียซึ่งตนเองจะได้รับ ประกอบกับระบบราชการที่บกพร่องล้วนเป็นปัจจัยในการเพิ่มการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ

3) การมีส่วนร่วมและการควบคุม

การมีส่วนร่วมและการควบคุมที่อ่อนแอ เป็นสิ่งจูงใจและโอกาสสร้างความเป็นไปได้ในการกระทำทุจริตที่ยากต่อการตรวจสอบ สิ่งเหล่านี้อาจรวมถึงการควบคุมกระบวนการดูแลระบบ เช่น การประมูล หรือการเข้าถึงบัญชีในต่างประเทศ และวิธีการฟอกเงิน

4) ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

การทุจริตจะเพิ่มจำนวนสูงขึ้น กรณีที่มีการควบคุมไม่เพียงพอ และการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ การขาดการตรวจสอบและการฟ้องร้องสนับสนุนให้เกิดการทุจริต การควบคุมภายในที่อ่อนแอ เช่น การจัดการด้านการเงิน การตรวจสอบ และระบบบุคคลากร จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่ทุจริตจะมีความกลัวน้อยลง เช่นเดียวกับการขาดประสิทธิภาพในการใช้กฎหมายทำให้ผู้ทุจริตรู้สึกว่ามีความเสี่ยงในการถูกลงโทษน้อยลงย่อมส่งผลให้จำนวนการทุจริตเพิ่มสูงขึ้น

นอกจากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น ยังปรากฏเงื่อนไขและปัจจัยอื่น ๆ ที่เพิ่มโอกาสการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ เช่น จากรายงาน ACFE ในปี ค.ศ. 2010 ในประเทศที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งได้รับการรับรอง (CFEs) โดยการตรวจสอบคดีทุจริตจำนวน 1,843 คดี พบว่าผู้กระทำผิดระดับสูงทำให้เกิดความเสียหายมากที่สุดต่อองค์กร เนื่องจากการฉ้อโกงที่กระทำโดยผู้บริหารนั้นสร้างความเสียหายสูงมากกว่าปกติถึงสามเท่า โดยพบว่า ผู้ทุจริตมากกว่าร้อยละ 80

¹⁹¹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2560. *ย้อนอดีต มงกฏหมายใหม่ เพื่อแก้ภัยการใช้ดุลยพินิจในสังคมไทย*. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2564 จาก <https://tdri.or.th/tag/%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B5-%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B9%8C/feed/>.

เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบัญชี งานขาย งานบริการลูกค้าหรืองานจัดซื้อจัดจ้าง และจำนวนผู้ทุจริตมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุกกรณีมีอายุระหว่าง 31 ถึง 45 ปี รวมทั้งผู้ทุจริตส่วนมากเป็นบุคคลที่ไม่เคยถูกตั้งข้อหาหรือถูกลงโทษเกี่ยวกับการทุจริตมาก่อน มีเพียงร้อยละ 7 ของผู้กระทำผิดที่เคยมีประวัติการทุจริตในอดีตมาก่อน¹⁹² ซึ่งอาจขัดแย้งกับหลักที่มีแนวคิดที่ว่า อาชญากรมักกระทำผิดความผิดซ้ำ ทั้งนี้ การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระทำความผิดโดยบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมในระดับที่ได้รับการยอมรับในสังคม และเป็นการอาศัยความไว้วางใจที่ได้รับจากประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหนึ่งในอาชญากรรมคอปกขาว (White Collar Crime) การศึกษาเพื่อค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหานี้ จึงต้องทำการศึกษานโยบายเกี่ยวกับอาชญากรรมคอปกขาว (White Collar Crime) โดยจะได้อธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมคอปกขาว (White Collar Crime)

อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีหลากหลายรูปแบบ ในอดีตสังคมมีความเชื่อว่า อาชญากรรมมีสาเหตุหลักมาจากเศรษฐกิจและสังคมที่ตกต่ำทำให้เกิดการ “ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆาตกรรม ปล้นทรัพย์” และในปัจจุบันสังคมเริ่มให้ความสนใจกับอาชญากรรมรูปแบบใหม่ที่ผู้กระทำผิดไม่ได้มีแรงจูงใจมาจากความยากจนและปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการก่ออาชญากรรมโดยกลุ่มบุคคลที่มีพื้นฐานดีและการศึกษาที่อยู่ในระดับสูงเป็นที่ยอมรับของสังคมและเป็นอาชญากรรมที่มีสถานภาพทางสังคมที่ดีและมีหน้าที่การงานที่ดี หรือที่เรียกว่า “อาชญากรรมคอปกขาว (White Collar Crime)” อาชญากรรมประเภทนี้จึงมีการวางแผนในการก่ออาชญากรรมอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้ยากต่อการตรวจสอบ รวมทั้งมีการกระทำในรูปแบบของกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและระบบเศรษฐกิจ ปัจจุบันยังไม่มีค่านิยมใดที่ได้รับการยอมรับว่ามีความครอบคลุมอาชญากรรมประเภทนี้ จึงมีผู้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย

3.2.1 ความหมายของอาชญากรรมคอปกขาว (White Collar Crimes)

“อาชญากรรมคอปกขาว (White Collar Crime)” มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีการศึกษาและมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี โดย เอ็ดวิน ฮาร์ดีน ซัทเทอร์แลนด์ (Edwin H. Sutherland) นักสังคมวิทยาและนักอาชญาวิทยาเป็นคนแรกที่ใช้คำว่าอาชญากรรมคอปกขาวใน ค.ศ. 1939 โดยให้ความหมายว่า เป็นอาชญากรรมที่กระทำโดยบุคคลที่มีเกียรติและมีสถานะทางสังคมสูงโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย คำว่า “อาชญากรรมคอปกขาว” นี้เกิดขึ้นเนื่องจากในอดีตการแต่งกายของเจ้าหน้าที่สำนักงานและผู้บริหารจะเป็นการ แต่งกายด้วยเสื้อเชิ้ตสีขาวและเน็คไท ซึ่งแตกต่างกับคนงานที่ทำงานในโรงงาน โรงสี และโรงงานปศุสัตว์ที่สวมเสื้อเชิ้ต

¹⁹² ACFE. 2024. *Who is Most Likely to Commit Fraud at Your Company?*. Retrieved Nov 27, 2020, from <https://www.acfe.com/press-release.aspx?id=1677>.

สีน้ำเงินซึ่งการกระทำความผิดโดยคนงานจะถูกเรียกว่า อาชญากรรมคอปกน้ำเงิน¹⁹³ แนวคิด อาชญากรรมคอปกขาวจึงเป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้ เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ถึงสาเหตุและรูปแบบการกระทำ ความผิดของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการตัดแรงจูงใจ ของอาชญากร

จากการศึกษาพบว่า งานวิจัยจำนวนมากกำหนดนิยามของอาชญากรรมคอปกขาว (White Collar Crimes) ว่าหมายถึง การกระทำความผิดอาญาหรือการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น โดยบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมจัดเป็นชนชั้นสูงในสังคม มีความรู้และอาศัยวิชาชีพเฉพาะ ของตนแสวงหาประโยชน์โดยเจตนาทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมและเศรษฐกิจของ ประเทศ¹⁹⁴ เช่น การทุจริต ฉ้อราษฎร์ บังหลวง ฉ้อโกงภาษีรวมถึงอาชญากรรมบางประเภทที่มีได้ ต้องการทรัพย์สินเงินทองแต่ต้องการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ฯ โดยอาชญากรรมคอปกขาว มีความหมายใกล้เคียงกับการฉ้อโกงที่กระทำโดยผู้เชี่ยวชาญทางธุรกิจและภาครัฐ¹⁹⁵ อาชญากรรม เหล่านี้มีลักษณะเป็นการหลอกลวง การปกปิด หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แรงจูงใจ เบื้องหลังอาชญากรรมเหล่านี้ คือ ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หลีกเลี่ยงภาษี ทรัพย์สิน หรือบริการ หรือเพื่อรักษาความได้เปรียบส่วนตัวหรือในทางธุรกิจ เช่น การทุจริตในวงการราชการ การฟอกเงิน การยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ การฉ้อโกงในสถาบันการเงิน รวมทั้งการทุจริตในการเลือกตั้งฯ โดยลักษณะของการกระทำความผิดนี้มีหลายลักษณะและมีผู้จัดประเภทไว้อย่างหลากหลายซึ่งจะ อธิบายในหัวข้อต่อไป

3.2.2 ลักษณะของอาชญากรรมคอปกขาว

อาชญากรรมคอปกขาวจะมีลักษณะค่อนข้างหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่จะมี การจัดลักษณะในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน¹⁹⁶ โดยอาจสรุปลักษณะของอาชญากรรมคอปกขาวได้ดังนี้

1) อาชญากรรมที่ใช้กลอุบายในการหลอกลวงปิดบัง

¹⁹³ Adam Hayes. 2022. *White-Collar Crime*. Retrieved Apr. 27, 2022, from <https://www.investopedia.com/terms/w/white-collar-crime.asp>.

¹⁹⁴ ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์. 2560. *บทวิจารณ์หนังสือ*. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 มกราคม- มิถุนายน 2560. หน้า 203 – 204 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2563 จาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swjournal/article/download/170629/122627/479699>.

¹⁹⁵ FBI. N.d. *White-Collar Crime*. Retrieved Nov 27, 2020, from <https://www.fbi.gov/investigate/white-collar-crime>.

¹⁹⁶ Laurie L. Levenson. 2024. *White-collar crime*. Retrieved Nov 27, 2020, from <https://www.britannica.com/topic/white-collar-crime>.

ผู้กระทำผิดและผู้สมรู้ร่วมคิดใช้การหลอกลวงและการปกปิดมากกว่าการใช้กำลังหรือความรุนแรงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายของเงิน ทรัพย์สิน หรือบริการ การฮั้วประมูลโครงการภาครัฐ

2) อาชญากรรมที่ผู้กระทำมีสถานะเป็นเจ้าของที่ขององค์กร

อาชญากรรมคอปกขามักจะเกี่ยวข้องกับใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะที่เป็นการเรียกร้องหรือยอมรับสินบน รวมทั้งการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรมีส่วนร่วมในการสมยอมในการประกวราคาหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใด

3) อาชญากรรมที่ดำเนินการตรวจสอบได้ยาก

อาชญากรรมคอปกขาวจะตรวจสอบได้ยากกว่าอาชญากรรมประเภทอื่น เนื่องจากเป็นการก่ออาชญากรรมที่ไม่ปรากฏความสูญเสียในทันที และมีการวางแผน ซ่อนเร้นและการปกปิดที่ซับซ้อน

4) อาชญากรรมที่มีผู้กระทำความผิดมากกว่าหนึ่งคน

อาชญากรรมคอปกขาวเป็นการกระทำผิดทางอาญาร่วมกันโดยมีผู้สมรู้ร่วมคิดเป็นขบวนการ เช่น กรณีการฉ้อโกงอสังหาริมทรัพย์อาจเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการรู้ของเจ้าหน้าที่ผู้ซื้อ ผู้ประเมินราคา และเจ้าหน้าที่ทุกคนร่วมลงนามในเอกสารเท็จ ฯลฯ

อาชญากรรมคอปกขาวส่วนใหญ่เป็นอาชญากรรมที่การกระทำส่วนใหญ่เกิดภายในองค์กรโดยกลุ่มบุคคลภายในองค์กรและเป็นการกระทำหลายกรรมหลายวาระ จึงมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหลายฉบับ นอกจากเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาแล้วยังฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับเป็นความผิดที่อาจถูกลงโทษทางแพ่งและทางวินัย ส่วนใหญ่มักเป็นการกระทำโดยกลุ่มบุคคลหรือมีผู้สมรู้ร่วมคิด มากกว่าเป็นการกระทำความผิดเพียงคนเดียว และสร้างความเสียหายแตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันพบว่า มีแนวคิดทฤษฎีจำนวนมากที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาวิเคราะห์รูปแบบและสาเหตุเพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยการศึกษาครั้งนี้จะนำทฤษฎีการคบหาสมาคมที่แตกต่าง ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต แนวคิดสมการคอร์รัปชัน ทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม และทฤษฎีสัมคบกัน ดังนี้

3.3 ทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริต (The Fraud Triangle theory)

ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริตเป็นกรอบแนวคิดที่นิยมใช้ในการวิเคราะห์เพื่ออธิบาย เหตุผลที่อยู่ภายใต้ความคิดของผู้ทุจริตที่ โดยโดนัลด์ เครสซี่ (Donald Cressey) ได้คิดค้นทฤษฎีดังกล่าวขึ้นภายใต้สมมติฐานที่ว่า ความคิดในการกระทำทุจริตของบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากองค์กรซึ่งส่วนใหญ่มิใช่อาชญากรมีอาชีพทางตรงข้ามบุคคลดังกล่าวเป็นที่น่าเชื่อถือหรือไม่มีประวัติอาชญากรรมและจะเป็นผู้ละเมิดความไว้วางใจด้วยการทุจริตเมื่อมีโอกาส ในขณะที่ตนเองมีปัญหาที่

ไม่สามารถหาทางออกได้ หรือได้รับแรงกดดัน หรือแรงจูงใจ และไม่คิดว่าตนเองได้ละเมิดกฎหมาย ด้วยการหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง องค์ประกอบ 3 ประการของทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริตที่ทำให้บุคคลกระทำการทุจริต ได้แก่ สิ่งจูงใจ (Incentive) โอกาส (Opportunity) และการหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง (Rationalization)¹⁹⁷ ดังนี้

3.3.1 แรงจูงใจหรือแรงกดดัน (Incentive)

แรงจูงใจหรือแรงกดดัน (Incentive) เกิดจากความคิดของพนักงานที่มีต่อการทุจริต เช่น การกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานตามตัวชี้วัดทางการเงิน อาจสร้างแรงกดดันให้พนักงานทำการทุจริตเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือเกิดแรงจูงใจส่วนบุคคล เช่น ความต้องการทางการเงิน การต้องการหารายได้เพิ่ม ความจำเป็นในการชำระค่าใช้จ่ายส่วนตัว หรือปัญหาด้านการเงิน หรือการติดการพนัน ฯลฯ

3.3.2 โอกาส (Opportunity)

สถานการณ์หรือโอกาสในการทุจริตเป็นปัจจัยที่สอง หรือเรียกว่า โอกาสในการรับรู้ โดยอาชญากรรมจะทุจริต เมื่อเชื่อว่า สามารถใช้ตำแหน่งสร้างความไว้วางใจเพื่ปกปิดการกระทำผิดหรือหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบได้ หรือเพื่อแก้ปัญหาทางการเงิน โดยเชื่อว่าโอกาสที่จะถูกตรวจสอบและลงโทษมีน้อยเกิดจากสาเหตุภายในองค์กร 3 ประการ ได้แก่

1) การควบคุมภายในองค์กรที่ไม่มีการตรวจสอบหรือระบบตรวจสอบภายในที่ไม่เข้มแข็ง เช่น การมอบหมายหรือแบ่งหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม การขาดการกำกับดูแล และระบบเอกสารที่ไม่ดีทำให้เกิดโอกาสในการฉ้อโกง ฯ

2) ผู้นำองค์กรเป็นแบบอย่าง (Tone at the top) หมายถึง ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรที่ทุจริต ไม่มีจรรยาบรรณ ไม่แสดงออกเป็นแบบอย่างในด้านความซื่อสัตย์ ส่งผลให้เกิดการทุจริตในองค์กรเหล่านั้น

3) ระบบการควบคุมทางบัญชีที่ไม่เพียงพอหรือการจัดทำบัญชีที่ไม่ดีทั้งในการวางรูปแบบ แนวทางและการขาดแคลนบุคลากรอาจเป็นช่องว่างที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทำการทุจริตโดยการปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงตัวเลขได้

3.3.3 การหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง (Rationalization)

การให้เหตุผลในการทุจริตของแต่ละบุคคลเพื่อให้ตนเองไม่รู้สึกละอาย เช่น การคิดว่าตนเองเป็นผู้ถูกกระทำจากองค์กร และเชื่อว่าการทุจริตเป็นวิธีหนึ่งในการแก้แค้นองค์กร มองการทุจริตเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้บริหารระดับสูงก็ทำเช่นเดียวกัน รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งประสบ

¹⁹⁷ CIF. 2024. *Fraud Triangle*. Retrieved Nov 27, 2020, from

ปัญหาทางการเงินทุจริตโดยคิดว่าตนเองแค้มเงินมาชั่วคราว หรือคิดว่าไม่มีวิธีแก้ปัญหาอื่นและการทุจริตเป็นการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ดีที่สุด



ภาพที่ 2.3 ภาพทฤษฎี ของโดนัลด์ เครสซี่ (Donald Cressey) แปลโดยผู้วิจัย

ที่มา : Association of Certified Fraud Examiners (2020)

ทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริตเป็นทฤษฎีที่ได้รับความนิยมในการนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์การทุจริตในองค์กรต่าง ๆ นอกจากทฤษฎีที่นำเสนอโดย โดนัลด์ เครสซี่ (Donald Cressey) ยังมีทฤษฎีที่น่าสนใจ คือ ทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริตแบบใหม่ ของ เดวิด ที. วูล์ฟ และดาน่า อาร์. เฮอร์มันสัน โดยวิธีการศึกษาต่อยอดจากสามเหลี่ยมทุจริตแบบเดิมในเรื่อง “The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud”¹⁹⁸ ที่ได้รับการตีพิมพ์ใน “The CPA Journal” โดยนำเสนอ “Fraud Diamond” ด้วยการเพิ่มองค์ประกอบของบุคคลผู้ทุจริตเข้าไปในองค์ประกอบสามประการของสามเหลี่ยมทุจริตแบบดั้งเดิม โดยมีการเพิ่มองค์ประกอบที่สี่ ดังนี้

ความสามารถของผู้กระทำความผิดฐานทุจริต เป็นการอธิบายคุณลักษณะส่วนบุคคลและลักษณะเฉพาะในส่วนที่เป็นความสามารถซึ่งผู้ทุจริตใช้ในการก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในองค์กร เช่น “ตำแหน่ง/หน้าที่ ความสามารถ ปัญญา ความมั่นใจในตนเอง ทักษะอิทธิพล การโกหกอย่างมีประสิทธิภาพ และภูมิคุ้มกันต่อความกดดัน สอดคล้องกับแนวคิดด้านมนุษยศาสตร์และจิตวิทยาที่ว่า “มนุษยศาสตร์ คือ สาเหตุอันดับหนึ่งของการทุจริต” โดยเป็นการอธิบายขยายขอบเขตการทุจริตให้ครอบคลุม กล่าวคือ ไม่เพียงแต่วิเคราะห์ว่า การทุจริตเกิดขึ้นได้อย่างไร แต่ครอบคลุมไปถึงว่า

¹⁹⁸ Wolfe, D. T., & Hermanson, D. R. (2004). The fraud diamond: Considering the four elements of fraud.

การทุจริตมีสาเหตุจากอะไรอีกด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีนี้ได้วิเคราะห์โดยนำปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวบุคคลมาเป็นอีกหนึ่งปัจจัย โดยอธิบายว่า ความสามารถของบุคคล เป็นลักษณะส่วนบุคคลที่ช่วยให้บุคคลนั้นกระทำการและปกปิดการทุจริตได้ โดยทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมาตลอด 20 ปีที่ผ่านมาได้ถูกนำไปใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทุจริตในองค์กรอยู่บ่อยครั้ง

ประการแรก ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริตแบบใหม่ (Fraud Diamond) สามารถใช้ในการประเมินความเสี่ยงจากการทุจริตได้สูงกว่า ทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริตแบบดั้งเดิม (Fraud Triangle) ประมาณร้อยละ 17¹⁹⁹ และ **ประการที่สอง** เนื่องจากมีงานวิจัยพบว่า สติปัญญาและความมั่นใจในตนเองมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความน่าจะเป็นของการทุจริต ในขณะที่ความสามารถในการจัดการกับความเครียดมีความสัมพันธ์เชิงลบกับการทุจริต โดยองค์ประกอบด้านความสามารถของผู้ทุจริตจะช่วยเพิ่มความแม่นยำในการคาดการณ์การทุจริต

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการทุจริตภายในองค์กรควรรวมถึงการประเมินความสามารถของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารองค์กร และประการที่สาม คือ การศึกษาวิจัยพบว่า มีความเชื่อมโยงกันระหว่างความสามารถของเจ้าหน้าที่กับความเสี่ยงที่เพิ่มสูงขึ้นของการทุจริต²⁰⁰ จากการศึกษาพบว่า มีงานวิจัยจำนวนมากนำทฤษฎีนี้ไปใช้ในการวิเคราะห์การทุจริตและประเมินความเสี่ยงของการทุจริตในองค์กร รวมถึงมีการนำไปใช้กับการวิเคราะห์การฉ้อโกงผู้อื่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แนวคิดจิตวิทยาและพฤติกรรมมีอิทธิพลต่อระดับการทุจริตในองค์กรเพราะจะมีประโยชน์ในการช่วยให้สามารถทำความเข้าใจสาเหตุของการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะเจาะจงได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ จากทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สามปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตไม่ว่าจะเป็นโอกาส แรงจูงใจ การหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง หรือตัวบุคคล เป็นปัจจัยที่พบได้เสมอในการตัดสินใจกระทำการทุจริตที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซับซ้อนมากกว่าการนำสามปัจจัยดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์ โดยอีกหนึ่งทฤษฎีที่จะถูกใช้เพื่อวิเคราะห์สาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สมการคอร์รัปชัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.4 แนวคิดสมการคอร์รัปชัน (Controlando la corrupción)

ศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิทการ์ด (Robert Klitgaard) แห่งมหาวิทยาลัย Claremont Graduate University (CGU) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำเสนอแนวคิดสมการคอร์รัปชัน การคอร์รัปชันเป็นส่วนผสมของการผูกขาดการใช้ดุลพินิจ (Discretion) และการขาดกลไกความรับผิดชอบ

¹⁹⁹ The Effect of Alternative Fraud Model Use on Auditors' Fraud Risk Judgments," Journal of Accounting and Public Policy , 2015, vol. 34, No. 6, pp. 578-596.

²⁰⁰ Ferdinand Gul Mehdi Khedmati Edwin Lim and Farshid Navissi. 2018. Managerial Ability, Financial Distress, and Audit Fees," Accounting Horizons , 2018, vol. 32, no. 1, pp. 29-51.

(Accountability) การผูกขาดอำนาจทางการตัดสินใจ (Monopoly) เป็นบ่อเกิดที่สำคัญของการคอร์รัปชัน การลดการผูกขาดจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการลดการคอร์รัปชันภายใต้สมการ 4 ตัวแปร ได้แก่ $C = M + D - A$ ²⁰¹ โดยการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายใต้สมการนี้อยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะเพิ่มสูงขึ้นหากมีการผูกขาดอำนาจและการใช้ดุลพินิจ ในทางตรงกันข้าม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะลดลงหากสังคมมีกลไกความรับผิดชอบที่ดี

สมการนี้ได้กำหนดนิยามของแต่ละตัวแปรไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

$C = \text{Corruption}$ หมายถึง การทุจริตคอร์รัปชัน

$M = \text{Monopoly}$ โดยให้ความหมายของการผูกขาดอำนาจในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งหมายถึง การมีอำนาจเหนือตลาดหรือองค์กรของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีระดับอำนาจที่สูงเพียงพอจะทำให้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย กำหนดราคาหรือการผลิตและการลงทุนต่าง ๆ ซึ่งมักจะเชื่อมโยงกับประเด็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบายโดยการออกนโยบายเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ใดผู้หนึ่ง หรือการสมคบกันระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อนำไปสู่การผูกขาดอำนาจในความหมายอย่างแคบ ซึ่งเป็นการกระทำของบริษัทหรือบุคคลเพียงคนเดียว

$D = \text{Discretion}$ หมายถึง การใช้ดุลพินิจที่ต้องปรับใช้คู่กับระเบียบกฎหมาย เนื่องจากระเบียบกฎหมาย (Rule) เป็นสิ่งที่ถูกสร้างภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตในบางเรื่องจึงถูกกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดุลพินิจจึงเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับกฎระเบียบ เพราะกฎระเบียบเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้โดยชัดเจน ในขณะที่การใช้ดุลพินิจเป็นสิ่งที่ยืดหยุ่นได้และอาจเบี่ยงเบนไปตามความพอใจ ทศคนคติและผลประโยชน์ ซึ่งอาจนำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชัน แต่การสร้างกฎระเบียบที่เคร่งครัดสามารถบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์กับทุกสถานการณ์เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก จึงต้องมีการหาสมดุลระหว่างการสร้างกฎระเบียบและการใช้ดุลพินิจให้มีความเหมาะสมที่สุด และสิ่งที่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้ดุลพินิจได้มีประสิทธิภาพที่สุด คือ การเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม โดยการใช้ดุลพินิจเป็นปัจจัยที่สืบเนื่องมาจากการผูกขาดอำนาจ เพราะเมื่อมีการผูกขาดย่อมนำไปสู่ระบบการแข่งขันที่เรียกว่าการใช้ดุลพินิจในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้รัฐสามารถพิจารณาเลือกผู้รับจ้างที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสูงสุดและนำมาสู่ปัญหาการจ่ายสินบนหรือการสมยอมในการประกวดราคา โดยที่การกำหนดนโยบายของภาครัฐจะเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจในการกำหนดแนวทางหรือการมีหนังสือสั่งการเพื่อยกเว้นระเบียบในบางกรณี

²⁰¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) อังแล้ว.

ซึ่งพบว่า การยกเว้นระเบียบบางเรื่องกลับมีเพื่อให้เกิดนโยบายเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

A = Accountability หมายถึง กลไกความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นกลไกของสังคมด้วยการสร้างกลไกการรับผิดชอบให้เกิดขึ้นกับผู้ทุจริตเพื่อให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อส่วนรวม และส่วนหนึ่งของกลไกความรับผิดชอบ คือ การตรวจสอบและกลไกความรับผิดชอบ เป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้เมื่อกลไกของรัฐมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยการตรวจสอบถ่วงดุลมิใช่หน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นหน้าที่ร่วมกันของสังคม

ตามแนวคิดสมการคอร์รัปชันที่ได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำได้ด้วยการลดการผูกขาดอำนาจลดการใช้ดุลพินิจ และสร้างกลไกความรับผิดชอบภายใต้กลไกการบริหารงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้อย่างไร้ที่ติ การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผลย่อมต้องศึกษาวิเคราะห์ร่วมกับสาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

3.5 ทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม (Theory of Rational Choice)

“การทุจริตคอร์รัปชัน” เป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการเลือกที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดเพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การวิจัยครั้งนี้จึงต้องใช้ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์มาวิเคราะห์พฤติกรรมที่ส่งผลต่อการตัดสินใจกระทำการของผู้กระทำผิด เพื่ออธิบายรูปแบบการกระทำผิดได้อย่างครอบคลุมเพียงพอในการค้นหาคำตอบเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะและรูปแบบเฉพาะไม่มีลักษณะใช้ความรุนแรงเช่นการฆาตกรรม การโจรกรรมหรือการทำร้ายร่างกาย แต่เป็นการกระทำการภายใต้การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดภายใต้ความรู้สึกผิดชอบของตนเองได้อย่างเสรี โดยได้ศึกษาแนวคิดพฤติกรรมและทางเลือกในการก่ออาชญากรรมของ แกรี่ เบกเกอร์ (Gary Becker) นักเศรษฐศาสตร์สังคมวิทยา ที่ได้รับความสนใจและได้รับความนิยมในการใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมเหล่านี้ ภายใต้ทฤษฎีทางเลือก (Rational Choice Theory) ด้วยแบบจำลองเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตัดสินใจก่ออาชญากรรม (Crime – as- Work Model) ซึ่งอธิบายว่า อาชญากรมีเหตุผลและตัดสินใจกระทำการเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า จะได้ประโยชน์จากการกระทำผิดนั้น ด้วยการพิจารณาระหว่างต้นทุน ความเสี่ยง และคำนวณความเสี่ยงด้วยปัจจัยเหตุการณ์แวดล้อมอื่น กล่าวคือ การกระทำผิดนั้นได้กระทำโดยมุ่งหวังประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับจากการกระทำผิดดังกล่าว การลดจำนวนการก่ออาชญากรรมจึงต้องดำเนินการโดยการเพิ่มต้นทุนและความเสี่ยงให้ผู้กระทำผิดเพื่อลดแรงจูงใจ

ทฤษฎีนี้ได้แสดงให้เห็นว่า อาชญากรในสังคมมิใช่ผู้มีความผิดปกติทางจิตหรือทางความคิด แต่เป็นปัจเจกชนทั่วไปที่มีเหตุผลในการตัดสินใจซึ่งเป็นพฤติกรรมพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งตอบสนองต่อแรงจูงใจต่าง ๆ ที่จะทำให้ตนเองได้รับพึงพอใจอย่างสูงสุด และความพึงพอใจนั้นขึ้นอยู่กับ

กับแต่ละบุคคลที่มีได้จำกัดอยู่เพียงรูปแบบประโยชน์ตามบรรทัดฐานทั่วไปของสังคมเท่านั้น และทางเลือกของอาชญากรมิได้จำกัดอยู่เพียงประโยชน์ที่ได้ในรูปแบบทางเศรษฐกิจซึ่งอยู่ในรูปแบบเงิน หรือประโยชน์อื่นที่มีลักษณะเป็นการตอบแทนทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นการใช้เหตุผลในรูปแบบที่ซับซ้อน กล่าวคือ มนุษย์จะใช้ความมีเหตุผลตามแรงจูงใจ เพื่อแสวงหาความพอใจอย่างสูงสุดในสิ่งที่ เป็น “สวัสดิการ (welfare)”²⁰² ซึ่งมีใช้เพียงประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ แต่รวมถึงประโยชน์ที่ได้จาก ความพึงใจ ความพอใจ หรือความสุขที่ได้รับจากการกระทำ ความสุขที่ได้รับจากการทำดี การช่วยเหลือ บุคคลอื่น รวมถึงความพึงพอใจในรูปแบบแปลก ๆ หรือความตื่นเต้นที่ได้รับจากการก่ออาชญากรรม และจะลงมือเมื่อเห็นว่า สิ่งที่จะได้รับในรูปแบบสวัสดิการสูงกว่าสิ่งที่จะต้องสูญเสียไปจากการกระทำ ดังกล่าว เช่น การถูกลงโทษ การสูญเสียหน้าที่การงาน การขาดรายได้จากการกระทำดังกล่าวเป็นไป ได้ยากหรือไม่มีโอกาสที่จะถูกตรวจสอบหรือถูกลงโทษ รวมทั้งความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบ และกระบวนการลงโทษ ฯ

หากพิจารณาจากทฤษฎีนี้ ต้นทุนและแรงจูงใจของบุคคลย่อมมีความแตกต่างในการ กำหนดมูลค่าที่แน่นอนอาจไม่สามารถกระทำได้ การลดจำนวนอาชญากรรมจึงมิใช่การกำหนดอัตรา โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดอย่างรุนแรงแต่เป็นการเพิ่มโอกาสในการสูญเสียให้แก่ด้วยกระบวนการ ยุติธรรมที่สามารถเพิ่มโอกาสในการจับกุมผู้กระทำผิดและสามารถลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งมีได้จำกัด เพียงแค่การลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่รวมถึงการลงโทษผู้สมรู้ร่วมคิดในการกระทำผิดทั้งหมด เพื่อให้ผู้กระทำผิดและผู้สมรู้ร่วมคิดในการกระทำผิดเกิดต้นทุนในการกระทำผิดให้มากที่สุด²⁰³ โดยการลงโทษและกระบวนการลงโทษที่มีประสิทธิภาพจะเป็นสิ่งที่ช่วยลดความสูญเสียจากการ กระทำผิดและเพิ่มสวัสดิการสังคมด้วยการยับยั้งและกำจัดผู้กระทำความผิดจากสังคม ดังนั้น แม้อัตราโทษจากการกระทำความผิดจะสูงเพียงใดก็ไม่อาจลดจำนวนอาชญากรรมได้หากสังคมไม่มี ประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมและไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้

หากวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีนี้ การเพิ่มความเสี่ยงของอาชญากรจึงสามารถกระทำ ได้โดยการเพิ่มโอกาสในการถูกลงโทษ การเฝ้าระวัง การบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ที่จะ ทำให้อาชญากรเห็นมูลค่าของความสูญเสียสูงกว่ามูลค่าของประโยชน์ที่จะได้รับ โดยภายใต้ทฤษฎีนี้ การวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์สังคมวิทยา แกรี เบกเกอร์ได้ยอมรับว่า สังคมไม่สามารถที่จะขจัด อาชญากรรมให้หมดไปจากสังคมได้ทั้งหมด แต่สามารถลดจำนวนอาชญากรรมได้²⁰⁴ ซึ่งทฤษฎีนี้ได้รับ

²⁰² Gary S. Becker. 1974. *Crime and Punishment: An Economic Approach*. p 14 – 34 Retrieved June 8, 2020, from <https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>.

²⁰³ *Ibid.* p. 43.

²⁰⁴ *Ibid.* p. 27.

ความนิยมอย่างมากในการนำมาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาสัดส่วนของการกระทำผิดและบทลงโทษตามกฎหมาย โดยหากกฎหมายสามารถตราขึ้นภายใต้ปัจจัยธรรมชาติของพฤติกรรมมนุษย์และสอดคล้องกับแรงจูงใจของมนุษย์ในการกระทำการ ย่อมส่งผลให้กฎหมายนั้นสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยปัจจัยที่นำมาพิจารณาแรงจูงใจของอาชญากร คือ ประโยชน์สูงสุดที่อาชญากรจะได้รับต่อการกระทำผิดทางอาญา

3.6 แนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (Behavioral Economics)

แนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม เป็นการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์และจิตวิทยา เพื่อนำมาอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ แนวคิดนี้เริ่มมีอิทธิพลในช่วง ค.ศ. 1980 โดยพัฒนาแนวคิดนี้มาจาก แนวคิดเรื่อง “มือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand)” ของนักเศรษฐศาสตร์ชาวสก็อตแลนด์ชื่อว่า อัดัม สมิท (Adam Smith) ที่ได้อธิบายกลไกของตลาดซึ่งเป็นแนวคิดหลักในเศรษฐศาสตร์คลาสสิก และนีโอคลาสสิกซึ่งต่อมาได้ถูกศึกษาและอธิบายเพิ่มเติมโดยบุคคลที่มีชื่อเสียงในการศึกษาเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมหลายคน เช่น แกรี เบกเกอร์ (Gary Becker) ผู้ได้รับรางวัลโนเบลจากการนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้กับปัญหาสังคมและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นว่า มนุษย์ล้วนมีเหตุผลตัดสินใจกระทำการตามแรงจูงใจเพื่อแสวงหาความสุข โดยต่อมา เอมอส ทเวอร์สกี (Amos Tversky) และแดเนียล คาร์เนฆมัน (Daniel Kahneman) นักจิตวิทยาซึ่งได้รับรางวัลโนเบล ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตัดสินใจของมนุษย์ว่า มนุษย์มิได้มีเหตุผลเสมอไปด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูลและอคติส่วนตัว²⁰⁵ โดยนำทฤษฎีโอกาสมาอธิบายว่า มนุษย์จะนำปัจจัยอื่นมาประกอบการตัดสินใจ เช่น การเทียบความเป็นไปได้ระหว่างการสูญเสียกับการได้ประโยชน์ ความนิยมทางสังคม การขาดการควบคุมตนเองและการตัดสินใจของแต่ละบุคคล ฯ

แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ด้วยแนวคิดพื้นฐานว่า นอกจากการตัดสินใจจะอยู่ที่ความพึงพอใจหรืออรรถประโยชน์ที่จะได้รับ (Utility) ตามทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยมของ เจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham) ที่มีแนวคิดพื้นฐานว่า มนุษย์ย่อมแสวงหาสิ่งที่ให้ความสุขและหลีกเลี่ยงสิ่งที่จะทำให้เกิดความทุกข์²⁰⁶ ในขณะที่เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมได้อธิบายขยายแนวคิดดังกล่าวไว้ว่า มนุษย์ยังมีปัจจัยพื้นฐานอื่น เช่น การรับรู้ส่วนบุคคล ความพึงพอใจ อิทธิพลของสถาบัน²⁰⁷ ฯ โดยในการศึกษาเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมเพื่ออธิบายแรงจูงใจของ

²⁰⁵ Will Kenton. 2024. *What Is Behavioral Economics? Theories, Goals, and Applications*. Retrieved Nov 11, 2023, from <https://www.investopedia.com/terms/b/behavioraleconomics.asp>.

²⁰⁶ เกษฎา ผาทอง และคณะ. 2562. *ประโยชน์นิยม : แนวคิดสู่ปรากฏการณ์ทางการเมืองไทย*. วารสารศิลปศาสตร์ราช มงคลสุวรรณภูมิ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2562). หน้า 175 – 179.

²⁰⁷ สีนัด ตีร์วรรณไชย. 2016. *เศรษฐศาสตร์พฤติกรรม: แนวคิดและการประยุกต์*. ราชการ. สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2564 จาก

บุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริต (2) ประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมกับรัฐ จะขออธิบายแนวคิดนี้เชื่อว่า มนุษย์มีเหตุผลและมีการคิดวิเคราะห์ก่อนตัดสินใจกระทำการใด แต่มีข้อจำกัดด้านความมีเหตุมีผลของบุคคล (Limited Rationality) เนื่องจากความแตกต่างด้านความสามารถ สติปัญญา ข้อมูลและเวลา ความมีเหตุและมีผลของบุคคลมักขึ้นอยู่กับข้อจำกัดด้านข้อมูลและความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลที่แตกต่างกัน จึงทำให้แต่ละบุคคลมีการตัดสินใจกระทำการที่แตกต่างกัน เช่น ออกติส่วนบุคคล การรับข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ และประสบการณ์ส่วนบุคคลที่แตกต่าง²⁰⁸ ซึ่งมักจะขึ้นอยู่กับสิ่งเหล่านี้

3.6.1 ข้อจำกัดด้านข้อมูล (Information Constraints)

เนื่องจากบุคคลมีข้อจำกัดด้านข้อมูลที่ได้รับและข้อจำกัดด้านเวลาในการตัดสินใจที่มีความแตกต่าง ข้อจำกัดทั้ง 2 ประการนี้มีผลทำให้ไม่สามารถรวบรวมและประมวลผลข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดเพื่อประกอบการตัดสินใจได้ เช่น การได้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ครบถ้วนหรือการถูกบิดเบือนข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมทั้งระยะเวลาที่รัฐให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจมาน้อยเพียงใด หากประชาชนไม่รับทราบข้อมูลที่เพียงพอและต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อลงมติทำให้ต้องตัดสินใจอย่างฉับพลันด้วยข้อมูลที่เท่าที่มีอยู่ สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจของประชาชน

3.6.2 ออกติส่วนบุคคล (Satisficing)

การตัดสินใจเลือกของบุคคลมักมีแนวโน้มจากความเชื่อหรืออคติที่มีอยู่ภายในของบุคคลนั้น หรือที่เรียกว่า อคติทางปัญญา สิ่งเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจที่แตกต่างของแต่ละบุคคล เพราะอคติจะเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่มนุษย์จะนำมาประกอบการตัดสินใจ เช่น หากประชาชนมีอคติต่อเจ้าหน้าที่รัฐยอมไม่พึงพอใจและตัดสินใจที่จะไม่เข้าร่วมกิจกรรมใดกับรัฐ หรือในทางกลับกันหากเจ้าหน้าที่รัฐมีอคติกับประชาชนโดยเชื่อว่า ประชาชนไม่มีศักยภาพเพียงพอในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกับรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นย่อมไม่ต้องการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมใด ๆ

3.6.3 ความคิดจากจิตใต้สำนึก (Heuristics)

ความคิดจากจิตใต้สำนึก (Heuristics) หรือเรียกว่า การตัดสินใจโดยใช้เกณฑ์หยาบ ๆ (Rules of Thumbs) เป็นการตัดสินใจจากสามัญสำนึกมากกว่าใช้ทฤษฎี หรืออาจอธิบายให้เข้าใจความหมายอย่างง่ายที่สุด คือ ตัดสินใจตามความคิดที่บุคคลนั้นรู้สึกหรือนึกถึงเป็นอย่างแรก

<https://sinadworld.com/%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%9E%E0%B8%A4>

²⁰⁸ Tutor2u Limited. Company. 2023. *Difference between bounded rationality and bounded self-control (AQA)*. Retrieved Nov 11, 2023, from <https://www.tutor2u.net/economics/reference/4-1-2-3-difference-between-bounded-rationality-and-bounded-self-control-aqa>.

ความคิดนี้ได้รับอิทธิพลจากประสบการณ์ส่วนตัวของแต่ละคนซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เช่น การที่เราพบเจอบุคคลใดแล้วตัดสินใจเพียงภาพลักษณ์ภายนอกจากประสบการณ์ส่วนตัวว่า บุคคลที่มีหน้าตาแบบนี้เป็นคนเจ้าเล่ห์

3.6.4 ความพึงพอใจ (Preference)

แนวคิดนี้อยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า มนุษย์แสวงหาความสุขแม้จะเป็นความสุขในระยะสั้น แม้มนุษย์จะเข้าใจว่าสิ่งใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด แต่จะยังคงเลือกสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะสั้นมากที่สุดมากกว่าความก้าวหน้าที่เพิ่มขึ้นไปสู่เป้าหมายระยะยาว โดยคิดเพียงว่าจะเริ่มต้นทางเลือกที่ดีที่สุดใ “วันพรุ่งนี้” หรือที่เรียกว่า ผลัดวันประกันพรุ่ง

3.6.5 การขาดการควบคุมตนเอง (Lack of Self-control)

เนื่องจากบุคคลมีความสามารถในการควบคุมตนเองและเปลี่ยนแปลงหลักเล็งพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของตนเองที่แตกต่างกัน การไม่สามารถควบคุมความคิด อารมณ์ และพฤติกรรมของบุคคลใดส่งผลต่อการตัดสินใจและกำหนดเป้าหมายรวมทั้งค่านิยมของบุคคล เช่น การขาดความยับยั้งชั่งใจในการถูกล่อลวงด้วยตำแหน่งหรือผลประโยชน์ การไม่สามารถอดทนรอขั้นตอนการอนุมัติ ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งยอมจ่ายสินบนเพื่อลัดขั้นตอน รวมถึงการยึดมั่นในกฎระเบียบและจริยธรรมทางวิชาชีพ

3.6.6 การกลัวการสูญเสีย (Loss Aversion)

สิ่งนี้เป็นธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนในการตัดสินใจ ทุกคนย่อมหลีกเลี่ยงทางเลือกที่เห็นอย่างชัดเจนว่าจะต้องสูญเสียสิ่งที่สำคัญของตนไป มีงานวิจัยที่พบว่า ความเจ็บปวดจากการสูญเสียนั้นส่งผลกับจิตใจของมนุษย์มากกว่าความสุขที่ได้รับจากความสมหวังถึงสองเท่า²⁰⁹ การกลัวการสูญเสียนำไปสู่การยึดติดกับทางเลือกเดิม (Status quo bias) ความกลัวการสูญเสียนี้มักถูกอธิบายด้วย ทฤษฎีโอกาสหรือความน่าจะเป็น (Probability theory) ที่นิยมนำมาใช้ในการอธิบายรูปแบบอาชญากรรมเพื่อป้องกันอาชญากรรมบนแนวคิดพื้นฐานว่า หากบุคคลอยู่ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอน การตัดสินใจย่อมขึ้นอยู่กับการประเมินความเป็นไปได้ของแต่ละทางเลือกและจะเลือกแนวทางที่เกิดความเสี่ยงที่จะสูญเสียน้อยที่สุด เช่น หากเจ้าหน้าที่รัฐได้รับการเสนอสินบนให้เขียน TOR เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทใดบริษัทหนึ่ง เจ้าหน้าที่นั้นจะชั่งน้ำหนักถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้น หากมั่นใจว่า การดำเนินการนี้จะไม่ถูกตรวจสอบอย่างแน่นอน ย่อมมีแนวโน้มที่เจ้าหน้าที่รัฐคนดังกล่าวจะรับผลประโยชน์ดังกล่าว

²⁰⁹DANIEL LIBERTO. 2024. *Loss Aversion: Definition, Risks in Trading, and How to Minimize*. Retrieved

3.6.7 การมีความมั่นใจมากเกินไป (Overconfidence)

ความมั่นใจที่มากเกินไปมักใกล้เคียงกับการหลงตัวเอง หมายถึง แนวโน้มของที่ประเมินความสามารถของตนเองสูงเกินไปและมีความเชื่อว่าทักษะและความสามารถของตนมากกว่าคนทั่วไป ทำให้ขาดความระมัดระวัง และตัดสินใจโดยขาดการไตร่ตรอง ทำให้บุคคลมักเลือกตัดสินใจผิดพลาด อันจะเป็นผลเสียต่อตัวเองและสังคมได้

3.6.8 ความชื่นชอบของสังคม (Social Preferences)

แนวคิดนี้เชื่อว่า มนุษย์ไม่ได้มีความสุขจากความพึงพอใจจากการได้รับประโยชน์เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีความสุขจากการสนับสนุนผู้อื่น การให้เพื่อการกุศล หรือการเป็นอาสาสมัคร สิ่งเหล่านี้อาจเรียกว่า ความเห็นแก่ผู้อื่นหรือส่วนรวม อาจเกิดจากปัจจัยที่มีภายในตัวบุคคลหรืออคติส่วนบุคคล เช่น เมื่อบุคคลเกลียดชังความไม่เท่าเทียมกัน หรือความไม่เป็นธรรม จะทำให้บุคคลนั้นเต็มใจเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนบางส่วนเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น และพยายามเรียกร้องให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมโดยที่ตนเองไม่จำเป็นต้องมีผลประโยชน์ร่วมกับกลุ่มบุคคลที่ตนเรียกร้องความเป็นธรรมให้ ๆ

การศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันและการปกครองท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมนั้นมีความจำเป็นต้องนำหลักกฎหมายทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อสร้างรูปแบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพราะ “กฎหมาย” นั้น เป็นเครื่องมือของรัฐในการแทรกแซงความประพฤติปฏิบัติของประชาชนให้เป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์ การออกแบบกฎหมายมหาชนเพื่อควบคุมสังคมในปัจจุบันจึงมีการกล่าวถึงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เสมอ เปรียบเสมือน “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ”²¹⁰ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องนำมาวิเคราะห์และเกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างการปกครอง โดยผู้วิจัยได้นำ “ทฤษฎีกฎ” และ “ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่” มาประกอบการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ซึ่งจะอธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

4. แนวคิดกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

4.1 ทฤษฎีกฎทางเศรษฐศาสตร์ (Theory of Regulation)

“กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์ และในทางกฎหมายมหาชนนั้นมีความแตกต่างกันเล็กน้อย เนื่องจากกฎในกฎหมายปกครอง หมายถึง กฎหมายลำดับรอง ในขณะที่กฎทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง เครื่องมือของรัฐที่ใช้แทรกแซงความประพฤติของพลเมืองให้มีพฤติกรรมที่พึงประสงค์

²¹⁰ ธรรมนิติ สุมันตกุล และยงยุทธ ภูประดับกฤต. (2566). กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์”. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 21-23.

โดยกฎในทางเศรษฐศาสตร์ถือเป็นเครื่องมือที่ใช้จัดระเบียบทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม²¹¹ ตามหลักพื้นฐานว่า การกระทำของบุคคลนั้นเป็นไปด้วยความมีเหตุมีผลและการแสวงหาประโยชน์ของบุคคลในการทำนิติกรรม แต่ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ในขณะที่ข้อมูลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญแต่คู่สัญญากลับมีข้อมูลที่ไม่เท่ากัน รัฐจึงต้องทำการแทรกแซงเพื่อควบคุมโดยทำในรูปแบบการแทรกแซงใน 2 ระบบ ได้แก่ (1) ระบบตลาด โดยรัฐจะควบคุมตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและ (2) ระบบกติกาของกลุ่มเพื่อจัดระเบียบและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ที่รัฐจะแทรกแซงโดยใช้กฎเป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น²¹² ซึ่งกฎในที่นี้ คือ “กฎหมาย กฎหมายลำดับรอง รวมถึงระเบียบ ประกาศต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพบังคับโดยรัฐนั้นใช้อำนาจที่ตนมีเหนือปัจเจกชนในการจัดระเบียบภายในรัฐ” แต่ทุกกิจกรรมในสังคมไม่จำเป็นต้องมีกฎที่รัฐใช้อำนาจแทรกแซงนี้เสมอไป เพราะสังคมยังถูกควบคุมด้วยกฎที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นกติกาของสังคมภายใต้แนวความคิด “สถาบัน” (Institution)” ซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

หลักพื้นฐานในทฤษฎีนี้ เป็นแนวคิดพื้นฐานในงานวิจัยนี้ภายใต้มุมมองที่ว่า “ข้อมูล” มีความสำคัญในการทำกิจกรรมระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานทางปกครองแต่ทั้งสองฝ่ายมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน และประชาชนไร้ซึ่งอำนาจในการต่อรอง และการดำเนินกิจกรรมที่เป็นการจัดบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมจึงมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนแม้จะไม่ใช่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น หรือไม่ใช่ประชาชนผู้เข้าร่วมกิจกรรมนั้นเลย เช่น การทุจริตในการก่อสร้างทางสัญจรที่แม้ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้นยังมีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างทางสัญจรที่ไม่ปลอดภัยจึงเป็นเรื่องประโยชน์มหาชนที่เป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายปกครองจึงต้องมีการออกกฎเพื่อควบคุมกิจกรรมนั้นเพื่อให้ประชาชนมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์และลดต้นทุนที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมของคู่สัญญาหรือคูกรณีที่เข้าร่วมกิจกรรม (Transaction Cost) หรือที่เรียกว่า “ต้นทุนปฏิบัติการ” ซึ่งหมายถึงค่าใช้จ่ายอื่นนอกเหนือจากเงินที่ใช้ในการลงทุนปกติที่ต้องมีการควบคุม โดยบทบาทของกฎสมัยใหม่ควรทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของรัฐที่ควบคุมทำนองเดียวกับมือที่มองไม่เห็น (Invisible hand of regulators)²¹³ ซึ่งในงานวิจัยนี้ ย่อมหมายถึงรวมถึง ต้นทุนของประชาชนด้านการเข้าถึงข้อมูลและต้นทุนในการเข้าร่วมกิจกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้นทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่ต้องสูญเสียไปเพื่อให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมประกอบกัน

²¹¹ เรื่องเดิมหน้า 23.

²¹² เรื่องเดิม หน้า 28.

²¹³ เรื่องเดิม หน้า 33.

ในฐานะความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจควบคุมกฎ (Accountability of Regulators)²¹⁴ โดยหลักการความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจควบคุมกฎนี้มีความคล้ายกับการควบคุมฝ่ายปกครองโดยแบ่งรูปแบบได้ ดังนี้

4.1.1 รูปแบบความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจควบคุมกฎ

1) รูปแบบความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจในการออกกฎ โดยเป็นระดับการควบคุมภายในหน่วยงานแบ่งเป็นความรับผิดชอบทางด้านการเงิน ที่ตรวจสอบคล้อยกับหลักการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความคุ้มค่า มีหลักกระบวนการพิจารณาด้วยความเป็นธรรม และด้านเนื้อหาของความรับผิดชอบโดยการออกกฎที่มีความสมเหตุสมผล ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นความใกล้เคียงกับหลักการควบคุมฝ่ายปกครองในกฎหมายปกครองอย่างยิ่ง

2) รูปแบบการควบคุมภายในรูปแบบตัวการ-ตัวแทน (The Principal-Agent Problem) หรืออาจมองในรูปแบบของอำนาจบังคับบัญชาภายในหน่วยงานทางปกครองที่มีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นตัวแทนของหน่วยงานรัฐ ภายใต้คำอธิบายในทางเศรษฐศาสตร์ที่มองว่า ตัวการและตัวแทนต่างกระทำการเพื่อประโยชน์ของตนเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการในฐานะตัวแทนย่อมกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักและอาจจะไม่ทำหน้าที่เพื่อตัวการซึ่งก็คือ หน่วยงานในสังกัดตนอย่างมีประสิทธิภาพ

3) รูปแบบการควบคุมเชิงโครงสร้าง (Structural Controls) ที่เป็นการควบคุมโดยหน่วยงานรัฐอื่น เช่น การตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4) รูปแบบกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (Due Process) เป็นกระบวนการที่รับฟังความเห็นของบุคคลภายนอกผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎ ซึ่งประกอบด้วยการมีกระบวนการฟังความเห็นที่เป็นธรรม (Fair hearing)

5) การตรวจสอบโดยอำนาจศาล (Judicial Control) เป็นกระบวนการให้อำนาจศาลในการตรวจสอบการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ²¹⁵

4.1.2 หลักการพื้นฐานของทฤษฎีกฎในทางเศรษฐศาสตร์

หลักการพื้นฐานของทฤษฎีกฎในทางเศรษฐศาสตร์อีกประการที่เกี่ยวกับงานวิจัยนี้คือ กฎเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล (Information Regulation) จากปัญหาที่ประชาชนมีข้อเสียเปรียบในการรับรู้ข้อมูลและมีข้อจำกัดในการต่อรองเพื่อเข้าถึงข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐจึง

²¹⁴ เรื่องเดิม หน้า 109 – 111.

²¹⁵ เรื่องเดิม หน้า 111.

ต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการออก “กฎ” เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมดุล โดยแบ่งได้เป็น 2 วิธีการ ได้แก่ วิธีการบังคับให้เปิดเผยข้อมูลและการควบคุมการเปิดเผยข้อมูล²¹⁶ ดังนี้

1) วิธีการบังคับให้เปิดเผยข้อมูล กล่าวคือ การบังคับให้เปิดเผยข้อมูลย่อมหมายถึงการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมถึงหนังสือสั่งการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลบางประเภทให้ประชาชนเข้าถึงโดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือมีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

2) การควบคุมการเปิดเผยข้อมูล กล่าวคือ การควบคุมภายในหน่วยงานรัฐ การควบคุมตัวการตัวแทน ควบคุมโดยหน่วยงานอื่น รวมถึงควบคุมโดยศาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดไว้รวมถึงการกำหนดมาตรฐานให้ปฏิบัติตาม

นอกจาก “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์ การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถมองในมิติของการเป็น “สถาบัน” และการเป็น “องค์กร” ภายในสถาบัน ซึ่งผู้วิจัยได้นำ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economics) มาใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ ดังนี้

4.2 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economics)

แนวคิด “สถาบัน” และ “ภิบาล” เป็นกรอบแนวคิดของ “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่นำมาใช้วิเคราะห์กฎหมายในการวิจัยครั้งนี้ มีพื้นฐานแนวคิดเริ่มจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economic Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้ความสนใจในเรื่องประสิทธิภาพและการแบ่งปันทรัพยากรไปในภาคส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ โดยมีเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ คือ “ภิบาล” ของศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบิร์กลีย์ (University of California, Berkeley) ผู้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ประจำปี ค.ศ. 2009²¹⁷ ที่อธิบายโครงสร้างของ “สถาบัน” และ “องค์กร” แตกต่างจากเศรษฐศาสตร์สถาบันดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับกติกาของสังคมเป็นหลัก²¹⁸ แม้การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยในบริบทของนิติศาสตร์ แต่ด้วยผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนามาตรฐานมากขึ้น และเหตุผลสองประการ ดังนี้

(1) เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มุ่งผลประโยชน์หรือผลกำไรเป็นหลักจึงต้องมีการปรับใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น

²¹⁶ เรื่องเดิม 139 – 141.

²¹⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. *เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565 จาก <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Alternative/02-01-02.html>

²¹⁸ Oliver E. Williamson. 2005. *The Economics of Governance*. Retrieved Nov 27, 2020, from https://www.researchgate.net/publication/4901690_The_Economics_of_Governance

(2) เนื่องจากการศึกษาทฤษฎีในปัจุบันมิได้จำกัดกรอบการศึกษาเพียงนิติศาสตร์เท่านั้นแต่ได้ปรากฏการนำศาสตร์อื่นทางสังคมมาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างครอบคลุมและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างหลากหลายมากขึ้น โดยแนวคิดทฤษฎีนิติเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ ประกอบไปด้วยแนวคิดดังต่อไปนี้

สถาบันที่ส่งผลกับการตัดสินใจของมนุษย์ หมายถึง สถาบันในมิติของกฎเกณฑ์ของสังคม ประกอบด้วย องค์กร (Organization) และกติกาการเล่นเกม (Rules of the game) ซึ่งหมายถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ บรรทัดฐาน วัฒนธรรม หรือประเพณีที่บุคคลที่เกี่ยวข้องยึดถือร่วมกัน อาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ เรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคล และบรรทัดฐานของสังคม (Social norms) ที่เป็นปฏิสัมพันธ์ของคนเป็นลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน มักจะไม่มี การแลกเปลี่ยนทันทีหรือไม่สนใจสิ่งตอบแทน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบการใช้แรงจูงใจในทางสังคมแทนที่แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองความเป็นสัตว์สังคมของมนุษย์ที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชน โดยในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้นำปัจจัยสถาบันของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ที่มอง “กฎหมาย” เป็นสถาบันที่ควบคุมสังคมเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาในการวิจัยนี้ได้เหมาะสม ซึ่งจะอธิบายอย่างละเอียดต่อไป

4.2.1 ความหมายของเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น “เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่” ได้อธิบายแนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ ภายใต้ข้อสมมติที่ว่า มนุษย์มิได้มีเหตุผลและมองที่อรรถประโยชน์สูงสุดเพียงอย่างเดียว เพราะมนุษย์ยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งผลต่อพฤติกรรม คือ บรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรม มนุษย์จึงเกิดความพอใจต่อประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม (Social Preference) ซึ่งเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีความพึงพอใจต่อความสุขที่เกิดกับส่วนรวมหรือพฤติกรรมต่างตอบแทน (Reciprocity Motive) ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความเกรงใจจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ การตัดสินใจกระทำของมนุษย์จึงขึ้นอยู่กับ “เหตุผลที่มีขอบเขต (Bounded Rationality)” และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม แนวคิดนี้ได้อธิบายถึงสถาบันและองค์กรในสังคมในมิติที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยนำปัจจัยต้นทุนธุรกรรม สิทธิในทรัพย์สิน และโครงสร้างสถาบัน ของอาร์อนัลด์ โคส (Ronald H. Coase) นักเศรษฐศาสตร์ผู้ได้รับรางวัลโนเบลใน ค.ศ. 1991 จากแนวคิด "ความสำคัญของต้นทุนธุรกรรมและสิทธิในทรัพย์สินสำหรับโครงสร้างสถาบันและเศรษฐกิจ" ที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ในสาขาวิชานิติเศรษฐศาสตร์ โดยมุ่งไปที่การศึกษาโครงสร้างและกลไกภายในสถาบัน

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ อธิบายโครงสร้างของ “สถาบัน (Institutions)” และ “องค์กร (Organizations)” มีความแตกต่างกัน เพราะ “สถาบัน” มีความหมายที่กว้างและโครงสร้าง

ที่ลึกซึ้งและเปลี่ยนแปลงได้ยากกว่า²¹⁹ โดยกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ทางสังคมนั้นมีลักษณะเป็น “สถาบัน” เพราะเป็นกฎการเล่นเกม (Rules of the Game) ที่ยอมรับกันในสังคม โดยการวิเคราะห์ทางเลือกของบุคคลตามแบบจำลองพฤติกรรมโดยแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน เนื่องจากพื้นฐานวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันส่งผลให้ข้อมูลการรับรู้ ความรู้ และข้อมูลของแต่ละบุคคลมีความแตกต่าง รวมถึงค่านิยม และบรรทัดฐานทางสังคมที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของมนุษย์ซึ่งเป็นสิ่งที่อธิบายว่า เหตุใดภายใต้สถานการณ์และข้อจำกัดเดียวกัน บุคคลจึงตัดสินใจกระทำการที่แตกต่างกัน²²⁰ พฤติกรรมของมนุษย์จึงปรับเปลี่ยนตามหลักความมีเหตุผลของมนุษย์และข้อจำกัดที่เกิดจากสถาบันเป็นหนึ่งในข้อจำกัดที่สำคัญ และเชื่อว่าในโลกแห่งความเป็นจริงการทำธุรกรรมมีต้นทุนเสมอ จึงจำเป็นต้องมีสถาบันเพื่อกำหนดกฎดังกล่าวที่ต้องใช้จัดระเบียบและควบคุมผู้เล่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางสังคมและเป็นตัวกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงสังคมในระยะยาว

4.2.2 ลักษณะของสถาบันและองค์กร

สถาบัน (Institutions) ตามทฤษฎีนี้ หมายถึง กฎที่มีอยู่ทั้งหมดของสังคม จึงหมายถึงกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎของสังคมที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่ทุกคนยอมรับร่วมกัน เช่น ค่านิยม ธรรมเนียม วัฒนธรรม ฯ หากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษ กล่าวคือ หากฝ่าฝืนกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่หากฝ่าฝืนกฎของสังคมจะต้องถูกประณามและถูกกีดกันออกจากสังคม โดยมีองค์กรเป็นผู้อยู่ภายใต้กฎของสังคมในฐานะของผู้เล่นเกม ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับปรากฏการณ์ทฤษฎีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและสามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวเพื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ปัญหาได้ โดย “สถาบัน” ประกอบไปด้วยสถาบันที่เป็นกฎของสังคม และสถาบันการเมือง โดยลักษณะพื้นฐานของสถาบัน ประกอบด้วยกฎที่เป็นทางการ และกฎที่ไม่เป็นทางการ และลักษณะการบังคับใช้กฎดังกล่าวที่กำหนดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ กฎที่เป็นทางการสามารถเปลี่ยนแปลงได้ และกฎที่ไม่เป็นทางการจะค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไป โดยกฎที่ไม่เป็นทางการจะเป็นบรรทัดฐานที่ให้ความชอบธรรมในความจำเป็นต่อการสร้างกฎที่เป็นทางการ

สถาบันการเมืองจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจด้วยการกำหนดและบังคับใช้กฎของเกมด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น หัวใจของนโยบายการพัฒนาจึงจำเป็นต้องสร้าง

²¹⁹ สมบูรณ์ ศิริประชัย. 2552. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?. วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2552. หน้า 119. สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://so05.tc-i-thaijo.org/index.php/TER/issue/view/10994>.

²²⁰ Douglass C. North. 1993. *The New Institutional Economics and ment* Retrieved Nov 27, 2020, from <http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>.

การเมืองที่จะกำหนดและบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็คือ กรรมสิทธิ์ (Property rights) และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต้องอาศัยการพัฒนาของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจนเสรีภาพทางการเมืองโดยการจัดตั้งสถาบันการเมืองที่มีเสถียรภาพจากการสนับสนุนขององค์กรต่าง ๆ เป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปนโยบายทางเศรษฐกิจการเมือง โดยแนวทางในการกำหนดนโยบาย และประสิทธิภาพในการจัดสรรเป็นกุญแจสำคัญในการดำเนินการทางเศรษฐกิจที่ดีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่จะประสบความสำเร็จ²²¹ เพื่อแก้ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) และความสามารถในการประมวลผลข้อมูลของแต่ละบุคคลซึ่งเป็นตัวกำหนดต้นทุนทำธุรกรรม (Transaction Cost) เพื่อลดความไม่แน่นอนในการแลกเปลี่ยนของมนุษย์ เนื่องจากข้อมูลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการทำธุรกรรม ปัญหาคือ การที่กลุ่มคนแตกต่างกันมีข้อมูลในการตัดสินใจไม่เท่ากัน ลักษณะไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในการแลกเปลี่ยนส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ เมื่อการทำธุรกรรมมีค่าใช้จ่ายสูง สถาบันจึงมีความสำคัญเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดประสิทธิภาพของตลาด โดยมีความเข้าใจของบุคคลเป็นกุญแจสำคัญในการตัดสินใจทำธุรกรรม

แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ ๆ กำเนิดของกรอบความคิด เรื่อง “ภิบาล(Governance)” สามารถนำมาปรับใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดจากพฤติกรรมของผู้ทุจริตได้ โดยแนวคิดนี้เริ่มได้รับความสนใจจากการนำเสนอของ โดกลาส นอร์ท (Douglass C. North) ซึ่งได้อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมจากการรวมทฤษฎีสถาบันเข้ากับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เพื่อสร้าง ปรับเปลี่ยน และขยายกรอบทฤษฎีนีโอคลาสสิกไปสู่กรอบการวิเคราะห์เพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ

หากพิจารณาแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ข้างต้น เกี่ยวกับการแสวงหานโยบายที่ดีเลิศ (Good Policy) จะเห็นว่า แนวคิดดังกล่าวมีการนำแนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจมาเป็นสิ่งที่จะช่วยกำหนดให้เกิดการยอมรับร่วมกันเพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของนโยบายนั้นปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับการตรากฎหมายที่ดีจะต้องสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ การตรากฎหมายจึงต้องพิจารณาจากแรงจูงใจในการกระทำของมนุษย์เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณา “กฎหมาย” จากความเป็น “สถาบัน” ในฐานะกฎเกณฑ์ของสังคมที่เป็นทางการ คือ ข้อจำกัดที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อจัดโครงสร้างปฏิสัมพันธ์ในสังคม ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ๆ กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการ เช่น บรรทัด

²²¹ Douglass C. North. Ibid.

ฐานของสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม ฯ และลักษณะการบังคับใช้ของกฎหมายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งสามารถสรุปใจความสำคัญได้ 3 ประการ²²² ดังนี้

(1) ต้นทุนการทำธุรกรรมซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญที่ควบคุมการปกครอง การกำกับดูแลสถาบัน เนื่องจากทุกกิจกรรมที่เกิดขึ้นต้องมีต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปเสมอ

(2) การปกครองขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมพื้นฐานทางโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และวัฒนธรรมความคิด ความเชื่อของสังคมนั้น

(3) การส่งเสริมประสิทธิภาพด้านการกำกับดูแลหรือการปกครองขึ้นอยู่กับปรับตัวของสถาบันต่าง ๆ ในสังคม

“สถาบัน” ตามแนวคิดนี้ จะต้องพิจารณาควบคู่กับ “องค์กร” ที่อยู่ในสถาบันที่อยู่ในฐานะของผู้สร้างกิจกรรม โดยเป็นกลุ่มบุคคลที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้กำกับของสังคมที่สถาบันได้กำหนดไว้ ประกอบด้วย

(1) องค์กรทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง วุฒิสภา สภาเทศบาลจังหวัด หน่วยงานกำกับดูแล ฯ

(2) องค์กรทางเศรษฐกิจ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน สหภาพแรงงาน ฯ

(3) องค์กรทางสังคม เช่น องค์กรศาสนา สมาคม สมาคมกีฬา ฯ

(4) องค์กรการศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย ศูนย์อาชีวศึกษา ฯ

องค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะมีปัจจัยที่กำหนดคุณลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงภายในสถาบัน จำนวน 5 ประการ ดังนี้

(1) การมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องของสถาบันและองค์กรในภาวะขาดแคลนทางเศรษฐกิจ โดยมีการแข่งขันเป็นกุญแจสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสถาบัน

(2) การแข่งขันทำให้องค์กรต้องลงทุนในทักษะและความรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อความอยู่รอดในด้านทักษะและความรู้ที่บุคคลและองค์กรของพวกเขาได้รับจะหล่อหลอมการรับรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ต่าง ๆ

(3) กรอบโครงสร้างสถาบันกำหนดประเภทของทักษะและความรู้ที่เห็นว่าจะได้รับผลตอบแทนสูงสุด

(4) การรับรู้มาจากการสร้างแบบจำลองทางจิตของผู้เล่น

(5) กลุ่มของจำนวนหรือสมาชิกในสถาบัน ขอบเขต ความถี่ และปัจจัยภายนอกของเครือข่ายของสถาบันทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเพิ่มขึ้น

²²² Oliver E. Ibid.

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจึงถือเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีอัตราเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเป็นผลมาจากทางเลือกของบุคคลภายในองค์กร การตัดสินใจเลือกของบุคคลในบางกรณีจึงเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสัญญาที่มีอยู่ระหว่างบุคคลและองค์กร และอาจเกิดจากโครงสร้างของสิทธิในทรัพย์สินและกฎหมายการเมือง โดยปกติบรรทัดฐานของพฤติกรรมที่ไม่เป็นทางการจะเป็นแนวทางในการแลกเปลี่ยนภายในองค์กรแต่บรรทัดฐานนี้จะค่อยๆ ปรับเปลี่ยนหรือสูญสิ้นไปโดยปริยายจากสถานการณ์หรือสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป โดยที่มาพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดคือ การเรียนรู้ของผู้อยู่ในองค์กร จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่เป็นสิ่งที่เหมาะสมในการใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายในงานวิจัยนี้ เนื่องจากหน่วยของสถาบันในท้องถิ่นแห่งหนึ่งจะประกอบไปด้วยหลากหลายสถาบัน ได้แก่ สถาบันการเมืองและสถาบันกฎหมายของสังคม องค์กรในฐานะของผู้เล่นเกมที่ประกอบไปด้วย องค์กรทางการเมือง วุฒิสภา สภามหาวิทยาลัย หน่วยงานกำกับดูแล องค์กรทางการศึกษา องค์กรภาคประชาชน ฯ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันที่มีซับซ้อนพอสมควร

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในประเภทของอาชญากรรมที่มีการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วและแพร่กระจายไปทั่วโลก โดยพบว่ามีตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 สหรัฐอเมริกามีจำนวนคดีฟ้องร้องในภาครัฐและเอกชนในคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเพิ่มเป็นสองเท่าในช่วงเวลาเดียวกันและยังเป็นอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาล เช่นกรณีวิกฤตการณ์เงินฝากออมทรัพย์และสินเชื่อ (S&L) ซึ่งภายหลังได้รู้จักในนามวิกฤตการณ์ S&L ที่ทำให้สมาคมออมและเงินกู้กว่าครึ่งของสหรัฐอเมริกาต้องปิดกิจการและส่งผลกระทบต่อบริษัทประกันออมและเงินกู้ของรัฐบาลกลาง (FSLIC) ต้องล้มละลายเกิดวิกฤตการณ์สินเชื่อที่อยู่อาศัยด้วยคุณภาพวิกฤตการณ์การออมและเงินกู้ถือเป็นภัยพิบัติทางการเงินครั้งเลวร้ายที่สุดในสหรัฐอเมริกา²²³ จะเห็นได้ว่า แม้ว่าอาชญากรรมคอปขาวจะมีความรุนแรงน้อยกว่าอาชญากรรมประเภทอื่น แต่อาชญากรรมประเภทนี้กลับสร้างความเสียหายในมูลค่าที่สูงและเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว และสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศทั้งระบบเสียหายอย่างรุนแรง เช่น คดีแชร์แม่หม้อย คดีปีซีซี คดีปั่นหุ้น และความเสียหายต่อการลงทุน ภาพลักษณ์ในการลงทุน²²⁴ ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่ประเมินมูลค่าความเสียหายทางการเงินเพียงอย่างเดียวไม่ได้ เนื่องจากส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อคนจำนวนมากในความเสี่ยงต่อสุขภาพ ความปลอดภัย ก่อให้เกิดการบาดเจ็บหรือเสียชีวิต ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่ความล้มเหลวของสถาบันของประเทศรวมถึงระบบเศรษฐกิจการ

²²³ Elizabeth R. Purdy. 2014. *Charles H. Keating*. Retrieved June 25, 2024, from <https://www.britannica.com/biography/Charles-Keating>.

²²⁴ วีระพงษ์ บุญไธยา และสุภัทรา แผนวิจิต. อ้างแล้ว. หน้า 73.

บริหารงาน การจัดสวัสดิการภายในประเทศ²²⁵ ด้วยลักษณะของอาชญากรรมที่มีลักษณะปกปิดการดำเนินการและสามารถตรวจสอบพบได้เพียงเล็กน้อยจากมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจึงไม่สามารถประเมินมูลค่าที่แน่นอนได้รวมทั้งผู้กระทำความผิดจำนวนมากกลับไม่ค่อยถูกดำเนินคดี

ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันนั้น สร้างความเสียหายให้กับประเทศอย่างมหาศาล เพราะนอกจากจะทำลายความน่าเชื่อถือของประเทศอันส่งผลถึงความสามารถในการแข่งขันของประเทศในประชาคมโลก ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ สร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม ทำให้ประเทศต้องสูญเสียทรัพยากรไปกับการทุจริต และสูญเสียงบประมาณในการควบคุมตรวจสอบและดำเนินคดี ยังทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและไว้วางใจรัฐบาลทำให้เสถียรภาพทางการเมือง ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐเองก็ไม่สามารถแสดงความโปร่งใสในการทำงานให้ประชาชนได้เชื่อมั่นได้ ประชาชนยังคงเกิดคำถามและข้อสงสัยมากมายเกี่ยวกับกระบวนการทำงานของภาครัฐส่งผลให้ขาดความเชื่อมั่นและเชื่อถือจากประชาชน ทางออกของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามทุจริตจึงต้องสร้างโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของภาคประชาชนเพื่อความโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบจากภาคประชาชนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทยเพื่อให้เกิดกลไกการตรวจสอบและเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทย



²²⁵ Ibid.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคสำคัญที่บ่อนทำลายประเทศ สร้างความขัดแย้งและความไม่เท่าเทียม จึงเป็นปัญหาสำคัญที่บ่อนทำลายความมั่นคงของทุกประเทศและนำไปสู่การทำลายสังคมตลอดจนการทำลายสิ่งแวดล้อม การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อคนยากจนและกลุ่มเปราะบางทางสังคมมากที่สุด ด้วยการเพิ่มต้นทุนและลดการเข้าถึงบริการ ซึ่งรวมถึงสุขภาพ การศึกษา และความยุติธรรม จนทำให้เกิดความร่วมมือจากนานาชาติเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในประเทศของตนและคอร์รัปชันระหว่างประเทศอย่างจริงจัง เพื่อยกระดับความโปร่งใสของประเทศของตนซึ่งจัดลำดับโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) และนำไปสู่การจัดทำมาตรการสากลเพื่อต่อต้านทุจริต ดังนี้

1. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

เนื่องจากตระหนักถึงภัยร้ายแรงของปัญหาและการคุกคามที่เกิดจากการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติและความมั่นคงของสังคม การบ่อนทำลายสถาบันทางสังคม และความเป็นประชาธิปไตย ค่านิยม ทางจริยธรรม และความยุติธรรม และการเป็นความเสี่ยงต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังนำไปสู่อาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ คุกคามเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐ²²⁶ โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และให้สัตยาบันอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2554²²⁷ โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) มีหลักการที่สำคัญและรายละเอียด ดังนี้

²²⁶ United Nations. 2005. *United Nations Convention Against Corruption*. p 5. Retrieved Apr 27, 2022, from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

²²⁷ United Nations. 2016. *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption : Thailand*. Retrieved Apr 27, 2022, from

1.1 หลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (อนุสัญญา UNCAC) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับนานาชาติฉบับแรก รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ 58/422 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2005 (Article 68 (1) which reads as follows)²²⁸ โดยมีผู้ลงนามรับรองมตินี้ จำนวน 140 ประเทศ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ วันที่ 9 - 11 ธันวาคม พ.ศ. 2003 ณ เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก และมีการร่วมลงนามของรัฐสมาชิกอย่างต่อเนื่อง จนถึงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2005²²⁹ ณ สำนักงานใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยองค์การบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Article 67 Signature, ratification, acceptance, approval and accession)²³⁰ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามการที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐที่ร่วมลงนาม ด้วยการนำแนวทางที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการวิสามัญเพื่อการเจรจาอนุสัญญาต่อต้านการทุจริต (The AD-HOC Committee) ระหว่างวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2002 ถึง 1 ตุลาคม ค.ศ. 2003 เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนามาตรการและแนวทางต่าง ๆ ที่ครอบคลุมสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกันหลากหลายรูปแบบ เช่น ปัญหาการเสนอให้หรือเรียกรับสินบน การใช้อิทธิพล การทุจริตต่อหน้าที่ราชการและการทุจริตต่างๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนระหว่างประเทศ

ปัจจุบันทั่วโลกมีรัฐภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) รวม 186 ประเทศ โดยประเทศ

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1608567e.pdf>

²²⁸ Article 68 1. This Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the thirtieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession. For the purpose of this paragraph, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization.

2. For each State or regional economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention after the deposit of the thirtieth instrument of such action, this Convention shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit by such State or organization of the relevant instrument or on the date this Convention enters into force pursuant to paragraph 1 of this article, whichever is later.”

²²⁹ 1. This Convention shall be open to all States for signature from 9 to 11 December 2003 in Merida, Mexico, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 9 December 2005

²³⁰ Nations United. 2022. *Signature and Ratification Status*. Retrieved Apr 27, 2022, from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

ไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UNCAC เมื่อวันที่ 9 ธ.ค. 2546 และวันที่ 1 มีนาคม 2554²³¹ โดยอนุสัญญา UNCAC ประกอบไปด้วย 8 หมวดจำนวน 71 ข้อ ดังนี้

1.1.1 หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (General provisions)

หมวดที่ 1 ของอนุสัญญา UNCAC ข้อ 1 – 4 โดย ข้อ 1 – 3 มีลักษณะเป็นข้อกำหนดให้รัฐภาคีควรพยายามดำเนินการตามข้อกำหนด และกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการตามข้อ 4 ในการเคารพหลักความเป็นอธิปไตยของรัฐภาคี โดยจัดทำขึ้นเนื่องจากภัยร้ายแรงและปัญหาที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันภายในโลกที่บั่นทอนความมั่นคงของสังคม บ่อนทำลายสถาบันและค่านิยมของประชาธิปไตย ค่านิยมทางจริยธรรม และความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประเทศ และหลักนิติธรรม รวมทั้งมีเชื่อมโยงไปสู่การก่ออาชญากรรมรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การฟอกเงิน และเครือข่ายอาชญากร²³² เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและยกระดับการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันภายในรัฐภาคีสมาชิก ส่งเสริมคุณธรรมและวัฒนธรรมการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อำนวยความสะดวกและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการป้องกันและต่อสู้กับการทุจริต รวมทั้งในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดคืน และเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และการบริหารจัดการที่เหมาะสมของกิจการสาธารณะและทรัพย์สินสาธารณะ²³³

1) การกำหนดบทนิยาม (Article 2 Use of terms) เป็นการกำหนดนิยามศัพท์แห่งอนุสัญญา UNCAC เพื่อให้รัฐภาคีพิจารณาใช้ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่นใดเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันไว้ โดยข้อ 2 (1) กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public official)” หมายถึง บุคคล 3 ประเภท ดังนี้

²³¹ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) กระทรวงการต่างประเทศ. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption – UNCAC) สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2567 จาก <https://acc.mfa.go.th/thv/content>.

²³² Nations United. Ibid.

²³³ Article 1 The purposes of this Convention are:

(a) To promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively; (b) To promote, facilitate and support international cooperation and technical assistance in the prevention of and fight against corruption, including in asset recovery; (c) To promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property.

(1) บุคคลใดของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ ด้านการปกครอง ด้านการบริหาร หรือตุลาการของรัฐภาคี ไม่ว่าจะแต่งตั้งหรือได้รับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ได้รับค่าตอบแทนโดยไม่คำนึงถึงความอาวุโสของบุคคลนั้น

(2) บุคคลใดที่ทำหน้าที่สาธารณะรวมทั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีและที่ใช้บังคับในอาณาเขตตามกฎหมายของรัฐภาคีนั้น

(3) บุคคลอื่นใดที่กฎหมายภายในประเทศของรัฐภาคีสมาชิกกำหนดให้เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยอาจหมายถึง บุคคลใด ๆ ที่ทำหน้าที่สาธารณะหรือให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีและที่ใช้บังคับในอาณาเขตตามกฎหมายของรัฐภาคีนั้น เพื่อวัตถุประสงค์ของมาตรการพิเศษบางประการ

ข้อ 2 (2) “เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ (Foreign public official)” หมายถึง บุคคลใดๆ ที่มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร หรือด้านตุลาการในต่างประเทศไม่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการเลือกตั้ง รวมถึงบุคคลใด ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 2 (3) “เจ้าหน้าที่องค์กรสาธารณะของรัฐระหว่างประเทศ (Official of a Public international organization)” หมายถึง ข้าราชการระหว่างประเทศหรือบุคคลใด ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการในนามขององค์กรสาธารณะของรัฐระหว่างประเทศ

ข้อ 2 (4) “ทรัพย์สิน (Property)” หมายถึง ทรัพย์สินทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่มีรูปร่างหรือไม่รูปร่าง ทรัพย์สิน รวมถึงเอกสารสิทธิหรือตราสารทางกฎหมายที่ใช้พิสูจน์ความเป็นเจ้าของหรือสิทธิและผลประโยชน์ของสินทรัพย์เหล่านั้น

ข้อ 2 (5) “รายได้ของอาชญากรรม (Proceeds of Crime)” หมายถึง ทรัพย์สินใดๆที่ได้มาจากการก่ออาชญากรรมทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม

ข้อ 2 (6) “การยึดหรืออายัด (Freezing or Seizure)” หมายถึง การห้ามการโอน การเปลี่ยนแปลง การจำหน่าย หรือการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว หรือการรับสิทธิ์ในการดูแลหรือควบคุมทรัพย์สินชั่วคราวตามคำสั่งที่ออกโดยศาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจอื่น

ข้อ 2 (7) “การริบทรัพย์สิน (Confiscation)” หมายถึง การริบทรัพย์สินอย่างถาวรโดยคำสั่งของศาลหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจ

ข้อ 2 (8) “ความผิดมูลฐาน (Predicate offence)” หมายถึง ความผิดใด ๆ ที่กระทำความผิดและได้ไปซึ่งทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 23 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินจากการกระทำผิดอาญา

ข้อ 2 (9) “การส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled delivery)” หมายถึง วิธีการอนุญาตให้สินค้าที่ผิดกฎหมายหรือต้องสงสัยส่งผ่านออก ผ่าน หรือเข้าไปในอาณาเขตของรัฐหนึ่งหรือ

หลายรัฐ ภายใต้การรับรู้และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่มีอำนาจภายในรัฐ โดยคำนึงถึงการสอบสวนการกระทำความผิดและการระบุตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด²³⁴

2) ขอบเขตในการบังคับใช้ (Article 3 Scope of application)²³⁵ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตในการบังคับใช้อนุสัญญาไว้ในข้อ 3 โดยกำหนดให้รัฐภาคีพิจารณาใช้อนุสัญญานี้

²³⁴Article 2 For the purposes of this Convention:

(a) “Public official” shall mean: (i) any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party, whether appointed or elected, whether permanent or temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person’s seniority; (ii) any other person who performs a public function, including for a public agency or public enterprise, or provides a public service, as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party; (iii) any other person defined as a “public official” in the domestic law of a State Party. However, for the purpose of some specific measures contained in chapter II of this Convention, “public official” may mean any person who performs a public function or provides a public service as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party; (b) “Foreign public official” shall mean any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a foreign country, whether appointed or elected; and any person exercising a public function for a foreign country, including for a public agency or public enterprise; (c) “Official of a public international organization” shall mean an international civil servant or any person who is authorized by such an organization to act on behalf of that organization; (d) “Property” shall mean assets of every kind, whether corporeal or incorporeal, movable or immovable, tangible or intangible, and legal documents or instruments evidencing title to or interest in such assets; (e) “Proceeds of crime” shall mean any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence; (f) “Freezing” or “seizure” shall mean temporarily prohibiting the transfer, conversion, disposition or movement of property or temporarily assuming custody or control of property on the basis of an order issued by a court or other competent authority; (g) “Confiscation”, which includes forfeiture where applicable, shall mean the permanent deprivation of property by order of a court or other competent authority; (h) “Predicate offence” shall mean any offence as a result of which proceeds have been generated that may become the subject of an offence as defined in article 23 of this Convention; (i) “Controlled delivery” shall mean the technique of allowing illicit or suspect consignments to pass out of, through or into the territory of one or more States, with the knowledge and under the supervision of their competent authorities, with a view to the investigation of an offence and the identification of persons involved in the commission of the offence.

²³⁵Article 3 1. This Convention shall apply, in accordance with its terms, to the prevention, investigation and prosecution of corruption and to the freezing, seizure, confiscation and return of the proceeds of offences established in accordance with this Convention.

2. For the purposes of implementing this Convention, it shall not be necessary, except as otherwise stated herein, for the offences set forth in it to result in damage or harm to state property.

ในการป้องกัน การสอบสวน และการดำเนินคดีกับการทุจริตและการยึดและอายัดทรัพย์สิน การริบทรัพย์สิน และการส่งคืนเงินที่ได้จากการกระทำความผิดเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามอนุสัญญา นี้ โดยไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ เว้นแต่ได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่นในอนุสัญญานี้

3) การรับรองอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิก (Article 4 Protection of Sovereignty) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องเคารพอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น²³⁶

1.1.2 หมวดที่ 2 มาตรการเชิงป้องกัน (Preventive measures)

อนุสัญญา UNCAC ข้อ 5 – 14 (Chapter II : Preventive measures) กำหนดมาตรการป้องกัน (Preventive Measures) โดยมีลักษณะข้อกำหนดให้ประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาให้ต้องดำเนินการและมีความพยายามในการดำเนินการดังนี้

1) รัฐภาคีต้องดำเนินการและมีความพยายามในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการควบคุมและป้องกันการทุจริตในภาครัฐ (Article 5 Preventive anti-corruption policies and practices) โดยต้องดำเนินการพัฒนาปฏิบัติหรือคงไว้ในนโยบายในการต่อต้านทุจริต หลักนิติธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่มีความโปร่งใส และให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการเพื่อต่อต้านทุจริต รวมทั้งพยายามจัดให้มีและส่งเสริมแนวปฏิบัติที่จะป้องกันการทุจริตและประเมินเครื่องมือที่ใช้ในการต่อต้านทุจริต

2) รัฐภาคีต้องจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันการทุจริต (Article 6 Preventive anti-corruption body or bodies)

3) รัฐภาคีต้องมีความพยายามในการป้องกันการทุจริตในการดำเนินการของภาครัฐ (Article 7 Public sector)

4) รัฐภาคีต้องดำเนินการส่งเสริมคุณธรรมให้เจ้าหน้าที่รัฐและภายใต้ข้อกำหนดที่เหมาะสมตามข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ ที่ 51/59 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง และมีความพยายามในการกำหนดจรรยาบรรณรวมถึงบังคับใช้ประมวล

²³⁶Article 4 1. States Parties shall carry out their obligations under this Convention in a manner consistent with the principles of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-intervention in the domestic affairs of other States.

2. Nothing in this Convention shall entitle a State Party to undertake in the territory of another State the exercise of jurisdiction and performance of functions that are reserved exclusively for the authorities of that other State by its domestic law.

จริยธรรมเจ้าหน้าที่รัฐ และกำหนดมาตรการทางวินัยรวมทั้งการแจ้งกิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Article 8 Codes of Conduct for Public officials)

5) รัฐภาคีต้องมีมาตรการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐให้โปร่งใสและตรวจสอบได้ (Article 9 Public procurement and management of public finances)

6) รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการรายงานสาธารณะ (Article 10 Public Reporting)

7) รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการส่งเสริมคุณธรรมและต่อต้านการทุจริตในองค์กรตุลาการและอัยการ และอาจพิจารณาเล็งการดำเนินการในองค์กรอื่นที่มีลักษณะคล้ายองค์กรตุลาการหรืออัยการ (Article 11 Measures relating to the judiciary and prosecution services)

8) รัฐภาคีต้องมีมาตรการดำเนินการเพื่อควบคุมและป้องกันการทุจริตในภาคเอกชน (Article 12 Private sector)

9) รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคม (Article 13 Participation of society)

10) รัฐภาคีต้องมีมาตรการป้องกันการฟอกเงินที่ได้จากการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ และมีความพยายามในการจัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงิน การสืบสวนและกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินหรือตราสารที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าวข้ามพรมแดน รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมองค์กรทางการเงินอย่างเหมาะสม (Article 14 Measures to prevent money-laundering)

1.1.3 หมวดที่ 5 มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter III : Criminalization and Law enforcement)

ข้อ 15 – 42 ของอนุสัญญา UNCAC ได้กำหนดเงื่อนไขในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (Criminalization and Law Enforcement) ของประเทศภาคีแห่งอนุสัญญา ดังนี้

1) รัฐภาคีต้องบัญญัติให้ความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันและความผิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบที่กระทำลงทั้งภายในราชอาณาจักรและภายนอกราชอาณาจักรภายใต้ระบบกฎหมายของตนเป็นความผิดทางอาญา ได้แก่ การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ (Article 15 Bribery of national public officials) เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศ (Article 16 Bribery of foreign public officials and officials of public international organizations) การยักยอกทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ (Article 17 Embezzlement, misappropriation or other diversion of property by a public official) การฟอกเงิน (Article 23 Laundering of proceeds of crime) การปกปิดทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชัน (Article 24 Concealment) และการขัดขวางการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างชอบธรรม

(Article 25 Obstruction of justice) และมีความพยายามในการกำหนดให้ความผิดในการให้สินบน (Article 21 Bribery in the private sector) และยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน (Article 22 Embezzlement of property in the private sector) การใช้อิทธิพลโดยผิดกฎหมาย (Article 18 Trading in influence) การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งราชการโดยทุจริต (Article 19 Abuse of functions) การร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ (Article 20 Illicit Enrichment) การกำหนดให้ปกปิดทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญา (Article 24 Concealment)

2) รัฐภาคีต้องกำหนดให้นิติบุคคลต้องรับโทษเมื่อกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ (Article 26 Liability of legal persons)

3) รัฐภาคีต้องกำหนดให้ผู้มีส่วนร่วมและการพยายามกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ เป็นความผิดอาญา (Article 27. Participation and Attempt)

4) รัฐภาคีต้องกำหนดให้การรู้ข้อเท็จจริง การเจตนา และการมุ่งประสงค์กระทำความผิดเป็นองค์ประกอบของความผิดตามอนุสัญญาฯ (Article 28 Knowledge, Intent and purpose as elements of an offence)

5) รัฐภาคีต้องกำหนดอายุความของความผิดตามอนุสัญญานี้มีระยะเวลาที่ยาวนานขึ้นและกำหนดให้การดำเนินคดีกับผู้หลบหนีความผิดไม่มีอายุความ (Article 29 Statute of Limitations)

6) รัฐภาคีต้องกำหนดโทษในการกระทำความผิดตามอนุสัญญาฯ อย่างได้สัดส่วนและเหมาะสมโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ และกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยตัวชั่วคราว การอุทธรณ์ การปล่อยตัวก่อนกำหนด การพักการลงโทษ อย่างเหมาะสมโดยไม่ให้กระทบกับการดำเนินการทางวินัย และมีความพยายามในการลดถอน พักงาน ย้ายตำแหน่ง หรือตัดสิทธิบางประการของผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม (Article 30 Prosecution, Adjudication and Sanctions)

7) รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการยึดอายัด ริบทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้อย่างมีประสิทธิภาพ (Article 31 Freezing, Seizure and Confiscation)

8) รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้แจ้งเบาะแสและผู้เสียหายอย่างเหมาะสมและเพียงพอ (Article 32 Protection of Witnesses, Experts and Victims)

9) รัฐภาคีควรพยายามกำหนดมาตรการในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของตน (Article 33 Protection of Reporting Persons)

10) รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการในการจัดการผลจากการทุจริตอย่างเหมาะสม (Article 34 Consequences of Acts of Corruption)

- 11) รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อเป็นประกันในการขอเงินชดเชยความเสียหายของผู้เสียหาย (Article 35 Compensation for Damage)
- 12) รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการในการให้อิสระกับหน่วยงานที่มีความชำนาญในการต่อต้านทุจริตและส่งเสริมตามสมควรเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Article 36 Specialized Authorities)
- 13) รัฐภาคีต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคคลกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และพยายามกำหนดให้มีการลดหย่อนโทษและคุ้มครองผู้กระทำผิดที่ให้ข้อมูลที่มีประโยชน์แก่การดำเนินคดีในความผิดตามอนุสัญญา (Article 37 Cooperation with Law enforcement authorities)
- 14) รัฐภาคีอาจพิจารณากำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Article 38 Cooperation between national authorities) และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคเอกชน (Article 39 Cooperation between National authorities and the Private sector)
- 15) รัฐภาคีอาจพิจารณากำหนดมาตรการเพื่อมิให้เกิดอุปสรรคในการสืบสวนสอบสวนจากกฎหมายว่าด้วยการรักษาความลับของธนาคาร (Article 40 Bank Secrecy)
- 16) รัฐภาคีอาจกำหนดมาตรการในการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติอาชญากรรมตามสมควร (Article 41 Criminal Record)
- 17) รัฐภาคีต้องกำหนดเขตอำนาจศาลของตนเหนือความผิดตามอนุสัญญาฯ ที่ได้กระทำลงในราชอาณาจักรหรือบนเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร และกำหนดมาตรการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยห้ามกำหนดข้อห้ามในการส่งผู้ร้ายดังกล่าวโดยมีเหตุเพียงเพราะเป็นคนของรัฐ และหารือร่วมกันตามสมควรเมื่อได้รับแจ้งว่ามีการสืบสวน สอบสวนความผิดเดียวกันในรัฐภาคีอื่น และอาจกำหนดเขตอำนาจศาลเหนือความผิดตามอนุสัญญานี้ ในความผิดที่ได้กระทำต่อพลเมืองของรัฐ หรือกระทำโดยพลเมืองของรัฐ (Article 42 Jurisdiction)

1.1.4 หมวดที่ 4 มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ (Chapter IV : International cooperation)

ข้อ 43 – 50 ของอนุสัญญา UNCAC ได้กำหนดมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) โดยกำหนดให้ประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาต้องผูกพันในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศทางอาญาตามความเหมาะสมภายใต้ระบบกฎหมายของตน (Article 43 International cooperation) และต้องกำหนดมาตรการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเมื่อได้รับการร้องขอจากรัฐภาคี (Article 44 Extradition) และมาตรการในการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือในการสืบสวนและสอบสวนร่วมระหว่างรัฐภาคีกันอย่างครอบคลุมมากที่สุด (Article 46

Mutual legal assistance) รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในการบังคับใช้กฎหมาย (Article 48 Law enforcement cooperation) และอาจพิจารณาดำเนินการเพื่อทำข้อตกลงระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีเกี่ยวกับการส่งตัวบุคคลเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย (Article 45 Transfer of sentenced persons) รวมถึงการโอนคดีแก่กันเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม (Article 47 Transfer of criminal proceedings) มาตรการในความร่วมมือในการร่วมสืบสวนสอบสวน (Article 49 Joint investigations) และการสอบสวนคดีรูปแบบพิเศษ (Article 50 Special investigative techniques) เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตลอดจนการดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ และเกิดประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริต

1.1.5 หมวดที่ 5 มาตรการติดตามทรัพย์สินคืน (Chapter V : Asset Recovery)

ข้อ 51 – 59 ของอนุสัญญา UNCAC ได้กำหนดมาตรการติดตามทรัพย์สินคืน (Asset Recovery) โดยกำหนดให้ประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาต้องให้ความร่วมมือแก่รัฐภาคีตามอนุสัญญานี้อย่างครอบคลุมที่สุด (Article 51 General provision) ในการป้องกันและตรวจสอบในการโอนทรัพย์สินที่ได้จากการก่ออาชญากรรม (Article 52 Prevention and detection of transfers of proceeds of crime) รวมถึงมาตรการในการติดตามทรัพย์สินคืน (Article 53 Measures for direct recovery of property) และมีกลไกในการติดตามทรัพย์สินผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ (Article 54 Mechanisms for recovery of property through international cooperation in confiscation) รวมถึงมาตรการในการริบทรัพย์สินผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ (Article 55 International cooperation for purposes of confiscation) การส่งคืนทรัพย์สินและการจัดการทรัพย์สินให้แก่ประเทศภาคีสมาชิกเมื่อได้รับการร้องขอ (Article 57 Return and disposal of assets) และอาจกำหนดกลไกความร่วมมือพิเศษในการส่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการก่ออาชญากรรมโดยไม่ต้องมีคำร้องขอก่อน โยไม่กระทบต่อการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินกระบวนการยุติธรรม (Article 56 Special cooperation) การจัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (Article 58 Financial intelligence unit) ตลอดจนพิจารณาทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญา UNCAC (Article 59 Bilateral and multilateral agreements and arrangements)

1.1.6 มาตรการความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Chapter VI : Technical assistance and information exchange)

ข้อ 60 – 62 ของอนุสัญญา UNCAC ได้กำหนดมาตรการความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Technical Assistance and Information Exchange) โดยกำหนดให้ประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาอาจพิจารณาดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศภาคีสมาชิก (Article 60 Training

and technical assistance) และการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน การวิเคราะห์ข้อมูล การทุจริต (Article 61 Collection, exchange and analysis of information on corruption) รวมถึงมาตรการด้านความร่วมมืออื่น เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการระหว่างรัฐภาคี (Article 62 Other measures: implementation of the Convention through economic development and technical assistance)

1.1.7 หมวดที่ 7 กลไกการปรับใช้ข้อกำหนดตามอนุสัญญา UNCAC (Chapter VII : Mechanisms for implementation)

ข้อ 63 – 64 ของอนุสัญญา UNCAC ได้กำหนดกลไกการปรับใช้ข้อกำหนดตามอนุสัญญา (UNCAC Mechanisms for implementation) กำหนดกลไกการดำเนินการในการประชุม การทำกิจกรรม ขั้นตอน และวิธีการทำงานของสมัชชารัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ (Article 63 Conference of the States Parties to the Convention) อำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการสหประชาชาติในการดำเนินการ ให้ความช่วยเหลือหรือประสานงานสมัชชารัฐภาคี (Article 64 Secretariat)

1.1.8 หมวดที่ 8 บทบัญญัติประการสุดท้าย (Chapter VIII : Final provisions)

อนุสัญญา UNCAC ข้อ 65 – 71 ได้กำหนดเงื่อนไขของการบังคับใช้หรือตีความระหว่างรัฐภาคี (Article 65 Implementation of the Convention) การระงับข้อพิพาทในการบังคับใช้หรือตีความระหว่างรัฐภาคี (Article 66 Settlement of disputes) การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การอนุมัติ และภาคยานุวัติของรัฐภาคี (Article 67 Signature, ratification, acceptance, approval and accession) การมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญาฯ (Article 68 Entry into force) การแก้ไขอนุสัญญา (Article 69 Amendment) การยกเลิกเพิกถอนอนุสัญญา (Article 70. Denunciation) การเก็บรักษาอนุสัญญาและต้นฉบับอนุสัญญา (Article 71 Depository and languages)

1.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) มีเนื้อหาหลักซึ่งเป็นสาระสำคัญจำนวน 5 หมวดหมู่ ที่วางกรอบการดำเนินการให้รัฐภาคีสมาชิกใช้ในการกำหนดกรอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ มาตรการเชิงป้องกัน มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ มาตรการติดตามทรัพย์สินคืน และมาตรการความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูล และเนื่องจากงานวิจัยนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษามาตรการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

จำนวน 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการเชิงป้องกันและมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรการป้องกันการทุจริต

มาตรการป้องกัน (Preventive measures) ถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ 2 ข้อ 5 –14 ของอนุสัญญา UNCAC โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) นโยบายและแนวปฏิบัติในเชิงป้องกันการทุจริต (Article 5 Preventive anti-corruption policies and practices) ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) รัฐภาคีจะต้องพัฒนา ดำเนินการหรือรักษานโยบายต่อต้านการทุจริตที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมภายใต้หลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตนภายใต้หลักนิติธรรมการบริหารงานสาธารณะ และทรัพย์สินสาธารณะอย่างเหมาะสม ซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ และให้ความร่วมมือระหว่างกัน และให้ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการตามอนุสัญญานี้ตามความเหมาะสม และตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน โดยอาจรวมถึงการเข้าร่วมในโครงการระหว่างรัฐ และโครงการระหว่างประเทศที่มุ่งป้องกันการทุจริต

(2) รัฐภาคีต้องพยายามจัดตั้งและส่งเสริมการปฏิบัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ และประเมินมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางปกครองที่เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ เพื่อให้มาตรการที่ใช้ในประเทศเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต²³⁷

²³⁷ Article 5 1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability.

2. Each State Party shall endeavour to establish and promote effective practices aimed at the prevention of corruption.

3. Each State Party shall endeavour to periodically evaluate relevant legal instruments and administrative measures with a view to determining their adequacy to prevent and fight corruption.

4. States Parties shall, as appropriate and in accordance with the fundamental principles of their legal system, collaborate with each other and with relevant international and regional organizations in promoting and developing the measures referred to in this article. That collaboration may include participation in international programmes and projects aimed at the prevention of corruption.

2) หน่วยงานเพื่อป้องกันการทุจริต (Article 6 Preventive anti-corruption body or bodies) กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีหน่วยงานเพื่อป้องกันการทุจริตโดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในประเทศของตน รวมถึงดำเนินการ ดังนี้

(1) การดำเนินการตามนโยบายเชิงป้องกันดูแลและประสานงานการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้นตามความเหมาะสม

(2) การให้ความรู้และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต

(3) รัฐภาคีจะต้องให้หน่วยงาน มีความเป็นอิสระภายใต้หลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในประเทศตามความจำเป็นเพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ และปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลใด ๆ การฝักใฝ่พรรค รวมถึงจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตน

(4) รัฐภาคีต้องแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงชื่อและที่อยู่ ของหน่วยงานที่มีอำนาจซึ่งอาจช่วยเหลือรัฐภาคีอื่น ๆ ในการพัฒนาและดำเนินการตามมาตรการเฉพาะเพื่อการป้องกันการทุจริต²³⁸

3) การป้องกันการทุจริตในภาครัฐ (Article 7 Public sector) กำหนดให้รัฐภาคีต้องพยายามกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตในภาครัฐ ดังนี้

(1) รัฐภาคีจะต้องพยายามปรับใช้ คงไว้ และเสริมสร้างระบบ การสรรหา การว่าจ้าง การรักษาไว้ การเลื่อนตำแหน่ง และเลิกจ้างข้าราชการตามความเหมาะสมภายใต้ประสิทธิภาพ หลักความโปร่งใส และวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น หลักคุณธรรม ความเสมอภาค และหลักความสามารถ รวมถึงการกำหนดขั้นตอนที่เพียงพอสำหรับการเลือกและการฝักใฝ่บุคคลสำหรับตำแหน่งหน้าที่ราชการที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และการโยกย้ายบุคคลตามความเหมาะสมมีค่าตอบแทนที่

²³⁸Article 6 1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as: (a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and coordinating the implementation of those policies; (b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption.

2. Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided.

3. Each State Party shall inform the Secretary-General of the United Nations of the name and address of the authority or authorities that may assist other States Parties in developing and implementing specific measures for the prevention of corruption.

เพียงพอและเท่าเทียม โดยคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจภายในรัฐของตน ตลอดจนส่งเสริมโครงการศึกษา และฝึกอบรมเพื่อให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่สาธารณะได้อย่างถูกต้องมีเกียรติและเหมาะสม รวมทั้งการฝึกอบรมเฉพาะทางเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงของการทุจริตที่มีอยู่ในการ ปฏิบัติงานของหน้าที่ของตนตามจรรยาบรรณหรือมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่

(2) รัฐภาคีจะต้องพยายามพิจารณาใช้มาตรการด้านกฎหมายและการ บริหารที่เหมาะสม โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ภายใต้หลักการพื้นฐานของ กฎหมายภายในประเทศ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งบุคคลใน ตำแหน่งราชการ

(3) รัฐภาคีจะต้องพยายามพิจารณาใช้มาตรการด้านกฎหมายและการ บริหารที่เหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมาย ภายในประเทศ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการระดมทุนของผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งราชการ รวมทั้งการระดมทุนของพรรคการเมือง

(4) รัฐภาคีจะต้องพยายามปรับใช้ รักษา และเสริมสร้างระบบที่ส่งเสริม ความโปร่งใสและป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมาย ภายในประเทศ²³⁹

²³⁹Article 7 1. Each State Party shall, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its legal system, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems for the recruitment, hiring, retention, promotion and retirement of civil servants and, where appropriate, other non-elected public officials: (a) That are based on principles of efficiency, transparency and objective criteria such as merit, equity and aptitude; (b) That include adequate procedures for the selection and training of individuals for public positions considered especially vulnerable to corruption and the rotation, where appropriate, of such individuals to other positions; (c) That promote adequate remuneration and equitable pay scales, taking into account the level of economic development of the State Party; (d) That promote education and training programmes to enable them to meet the requirements for the correct, honourable and proper performance of public functions and that provide them with specialized and appropriate training to enhance their awareness of the risks of corruption inherent in the performance of their functions. Such programmes may make reference to codes or standards of conduct in applicable areas.

2. Each State Party shall also consider adopting appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prescribe criteria concerning candidature for and election to public office.

3. Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic

4) จรรยาบรรณเจ้าหน้าที่รัฐ (Article 8 Codes of conduct for public officials)
กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) รัฐภาคีต้องส่งเสริมคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใต้หลักการพื้นฐานตามระบบกฎหมายภายในประเทศ

(2) รัฐภาคีพยายามกำหนดให้มีประมวลจริยธรรมเจ้าหน้าที่หรือมาตรฐานความประพฤติภายในระบบสถาบันและกฎหมายภายในประเทศให้สามารถหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง มีเกียรติ และเหมาะสม

(3) รัฐภาคีต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดจรรยาบรรณเจ้าหน้าที่รัฐตามความกรอบแนวคิดขององค์กรระหว่างภูมิภาคและพหุภาคีอย่างเหมาะสมและเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน เช่น หลักปฏิบัติสากลด้านจรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในภาคผนวกของมติสมัชชาสหประชาชาติ ที่ 51/59 ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996

(4) รัฐภาคีต้องพยายามกำหนดมาตรการและระบบอำนวยความสะดวกในการรายงานการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้หน่วยงานทราบเหมาะสม ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศของตน

(5) รัฐภาคีต้องพยายามจัดทำมาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรายงานต่อหน่วยงานเกี่ยวกับกิจกรรมภายนอกหน่วยงาน การจ้างงาน การลงทุน ทรัพย์สิน และของกำนัล หรือผลประโยชน์ที่อาจส่งผลให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศของตน

(6) รัฐภาคีต้องพิจารณาดำเนินการทางวินัยหรือมาตรการอื่นๆ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานที่กำหนดขึ้นตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศ²⁴⁰

law, to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.

4. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest.

²⁴⁰ Article 8 1. In order to fight corruption, each State Party shall promote, inter alia, integrity, honesty and responsibility among its public officials, in accordance with the fundamental principles of its legal system.

2. In particular, each State Party shall endeavour to apply, within its own institutional and legal systems, codes or standards of conduct for the correct, honourable and proper performance of public functions.

3. For the purposes of implementing the provisions of this article, each State Party shall, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its legal system, take note of the relevant initiatives

5) มาตรการในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ (Article 9 Public procurement and management of public finances) โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะของรัฐ ดังนี้

(1) รัฐภาคีต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อกำหนดระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมตามหลักการพื้นฐานของหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตนโดยยึดหลักความโปร่งใส การแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุณสมบัติผู้เข้าร่วมจัดซื้อจัดจ้าง และเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต ได้แก่

(1.1) การเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและสัญญา รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับคำเชิญชวนให้เข้าร่วมประกวดราคา ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตามสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ผู้ประมูลมีเวลาเพียงพอในการจัดเตรียมและเข้าร่วมการประกวดราคา

(1.2) การพิจารณากำหนดเงื่อนไขการเข้าเสนอราคาล่วงหน้า รวมถึงเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือก ภาวะเทียบในการประกวดราคา และการประกาศข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

(1.3) วัตถุประสงค์และเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจสอบความถูกต้องในภายหลัง

(1.4) ระบบการตรวจสอบภายในประเทศที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงระบบการอุทธรณ์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตามกฎหมายและการเยียวยาในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหรือขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

of regional, interregional and multilateral organizations, such as the International Code of Conduct for Public Officials contained in the annex to General Assembly resolution 51/59 of 12 December 1996.

4. Each State Party shall also consider, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, establishing measures and systems to facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions.

5. Each State Party shall endeavour, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to establish measures and systems requiring public officials to make declarations to appropriate authorities regarding, inter alia, their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts or benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials.

6. Each State Party shall consider taking, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, disciplinary or other measures against public officials who violate the codes or standards established in accordance with this article.

(1.5) มาตรการควบคุมบุคลากรที่รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้างตามความเหมาะสม เช่น การประกาศความสนใจในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเฉพาะกระบวนการคัดเลือก และการฝึกอบรม²⁴¹

(2) รัฐภาคีจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการเงินสาธารณะโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รวมถึง

(2.1) ขั้นตอนในการขอรับงบประมาณแผ่นดิน

(2.2) การรายงานรายได้และรายจ่ายในเวลาที่เหมาะสม

(2.3) ระบบมาตรฐานการบัญชีและการตรวจสอบและการกำกับดูแล

ที่เกี่ยวข้อง

²⁴¹ Article 9 1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take the necessary steps to establish appropriate systems of procurement, based on transparency, competition and objective criteria in decision-making, that are effective, inter alia, in preventing corruption. Such systems, which may take into account appropriate threshold values in their application, shall address, inter alia: (a) The public distribution of information relating to procurement procedures and contracts, including information on invitations to tender and relevant or pertinent information on the award of contracts, allowing potential tenderers sufficient time to prepare and submit their tenders; (b) The establishment, in advance, of conditions for participation, including selection and award criteria and tendering rules, and their publication; (c) The use of objective and predetermined criteria for public procurement decisions, in order to facilitate the subsequent verification of the correct application of the rules or procedures; (d) An effective system of domestic review, including an effective system of appeal, to ensure legal recourse and remedies in the event that the rules or procedures established pursuant to this paragraph are not followed; (e) Where appropriate, measures to regulate matters regarding personnel responsible for procurement, such as declaration of interest in particular public procurements, screening procedures and training requirements.

2. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take appropriate measures to promote transparency and accountability in the management of public finances. Such measures shall encompass, inter alia: (a) Procedures for the adoption of the national budget; (b) Timely reporting on revenue and expenditure; (c) A system of accounting and auditing standards and related oversight; (d) Effective and efficient systems of risk management and internal control; and (e) Where appropriate, corrective action in the case of failure to comply with the requirements established in this paragraph.

3. Each State Party shall take such civil and administrative measures as may be necessary, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to preserve the integrity of accounting books, records, financial statements or other documents related to public expenditure and revenue and to prevent the falsification of such documents.

(2.4) ระบบการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ

(2.5) การดำเนินการแก้ไขในกรณีที่เกิดการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างเหมาะสม

(3) รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการทางแพ่งและการปกครองที่จำเป็นในการรักษาความสมบูรณ์ของบัญชี บันทึก งบการเงินหรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายสาธารณะ และรายได้ เพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าวตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศ

6) การรายงานต่อสาธารณะ (Article 10 Public reporting) โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการรายงานต่อสาธารณะโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการต่อสู้กับการทุจริตตามความจำเป็นเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในองค์กร กระบวนการทำงานและการพิจารณาตัดสินใจตามความเหมาะสม รวมถึงการดำเนินการอื่น ๆ ดังนี้

(1) การนำขั้นตอนหรือระเบียบที่อนุญาตให้ประชาชนทั่วไปได้รับข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร กระบวนการทำงานและการตัดสินใจของการบริหารราชการตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงการคุ้มครอง ความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคล การตัดสินใจและการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

(2) ลดความซับซ้อนของขั้นตอนการบริหาร ตามความเหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงหน่วยงานในการตัดสินใจที่มีอำนาจ

(3) การเผยแพร่ข้อมูล รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาในการรายงานความเสี่ยงของการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน²⁴²

7) มาตรการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตุลาการและการดำเนินคดี (Article 11 Measures relating to the judiciary and prosecution services) โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการควบคุม

²⁴²Article 10 Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including with regard to its organization, functioning and decisionmaking processes, where appropriate. Such measures may include, inter alia: (a) Adopting procedures or regulations allowing members of the general public to obtain, where appropriate, information on the organization, functioning and decision-making processes of its public administration and, with due regard for the protection of privacy and personal data, on decisions and legal acts that concern members of the public; (b) Simplifying administrative procedures, where appropriate, in order to facilitate public access to the competent decision-making authorities; and (c) Publishing information, which may include periodic reports on the risks of corruption in its public administration.

องค์กรตุลาการและอัยการโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและอัยการ รวมถึงบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับการทุจริตตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนมาตรการเพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและป้องกันโอกาสในการทุจริตของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งอาจพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในองค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรตุลาการแต่มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรตุลาการ²⁴³

8) มาตรการเชิงป้องกันการทุจริตในภาคเอกชน (Article 12 Private sector) โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตในภาคเอกชน ดังนี้

(1) กำหนดให้รัฐภาคีต้องใช้มาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ยกเว้นมาตรฐานการบัญชีและการตรวจสอบในภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดค่าปรับทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางอาญาที่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดเพื่อป้องกันการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ ซึ่งอาจรวมถึง

(1.1) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(1.2) การส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานและขั้นตอนที่ใช้เพื่อปกป้องหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจรรยาบรรณเพื่อการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ให้เกียรติและเหมาะสมของกิจกรรมทางธุรกิจและวิชาชีพที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และการชดเชยแห่งผลประโยชน์เพื่อส่งเสริมการใช้แนวปฏิบัติทางการค้าที่ดีระหว่างธุรกิจและความสัมพันธ์ตามสัญญาของธุรกิจกับรัฐ

(1.3) การส่งเสริมความโปร่งใสระหว่างหน่วยงานเอกชน มาตรการเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการจัดการองค์กรตามความเหมาะสม

(1.4) การป้องกันการควบคุมหน่วยงานเอกชนโดยไม่ถูกต้อง รวมถึงขั้นตอนเกี่ยวกับเงินอุดหนุนและใบอนุญาตที่ขอรับจากหน่วยงานของรัฐสำหรับกิจกรรมเชิงพาณิชย์

²⁴³ Article 11 1. Bearing in mind the independence of the judiciary and its crucial role in combating corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system and without prejudice to judicial independence, take measures to strengthen integrity and to prevent opportunities for corruption among members of the judiciary. Such measures may include rules with respect to the conduct of members of the judiciary.

2. Measures to the same effect as those taken pursuant to paragraph 1 of this article may be introduced and applied within the prosecution service in those States Parties where it does not form part of the judiciary but enjoys independence similar to that of the judicial service.

(1.5) การป้องกันการขัดกันแห่งประโยชน์ตามความเหมาะสมภายใต้ระยะเวลาอันสมควร ในกิจกรรมทางวิชาชีพของอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยภาคเอกชนภายหลังการลาออกหรือเกษียณอายุในกิจกรรมหรือการจ้างงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน้าที่หรืออยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐในระหว่างดำรงตำแหน่ง

(1.6) การดูแลให้วิสาหกิจเอกชนโดยคำนึงถึงโครงสร้างและขนาดของวิสาหกิจเอกชน โดยให้มีการควบคุมการตรวจสอบภายในที่เพียงพอ เพื่อช่วยป้องกันและตรวจสอบการทุจริตทางบัญชี และงบการเงินที่จำเป็นของวิสาหกิจเอกชนให้อยู่ภายใต้ชั้นตอนและการตรวจสอบรับรองที่เหมาะสม²⁴⁴

²⁴⁴ 1. Each State Party shall take measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prevent corruption involving the private sector, enhance accounting and auditing standards in the private sector and, where appropriate, provide effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal penalties for failure to comply with such measures

2. Measures to achieve these ends may include, inter alia: (a) Promoting cooperation between law enforcement agencies and relevant private entities; (b) Promoting the development of standards and procedures designed to safeguard the integrity of relevant private entities, including codes of conduct for the correct, honourable and proper performance of the activities of business and all relevant professions and the prevention of conflicts of interest, and for the promotion of the use of good commercial practices among businesses and in the contractual relations of businesses with the State; (c) Promoting transparency among private entities, including, where appropriate, measures regarding the identity of legal and natural persons involved in the establishment and management of corporate entities; (d) Preventing the misuse of procedures regulating private entities, including procedures regarding subsidies and licences granted by public authorities for commercial activities; (e) Preventing conflicts of interest by imposing restrictions, as appropriate and for a reasonable period of time, on the professional activities of former public officials or on the employment of public officials by the private sector after their resignation or retirement, where such activities or employment relate directly to the functions held or supervised by those public officials during their tenure; (f) Ensuring that private enterprises, taking into account their structure and size, have sufficient internal auditing controls to assist in preventing and detecting acts of corruption and that the accounts and required financial statements of such private enterprises are subject to appropriate auditing and certification procedures.

3. In order to prevent corruption, each State Party shall take such measures as may be necessary, in accordance with its domestic laws and regulations regarding the maintenance of books and records, financial statement disclosures and accounting and auditing standards, to prohibit the following acts carried out for the purpose of committing any of the offences established in accordance with this Convention: (a) The establishment of off-the-books accounts; (b) The making of off-the-books or inadequately identified transactions; (c) The recording of non-

(2) รัฐภาคีแต่ละรัฐควรมีมาตรการทางกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่จำเป็นเพื่อรักษาบัญชีและการบันทึกข้อมูล การเปิดเผยทางการเงิน และมาตรฐานการบัญชี รวมทั้งการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริต และต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทของตนหรือตนถือหุ้น และไม่การทำธุรกรรมนอกบัญชีหรือทำรายการใดโดยไม่บันทึกข้อมูล หรือบันทึกที่รายจ่ายเท็จและใช้เอกสารเท็จ หรือชำระหนี้ในมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำลายรายการบัญชีเร็วกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) รัฐภาคีต้องไม่อนุญาตให้มีการลดหย่อนภาษีของค่าใช้จ่ายที่เป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่ของความผิดฐานให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐตามข้อ 15 และความผิดฐานให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศและองค์การภาครัฐระหว่างประเทศตามข้อ 16 ของอนุสัญญาฯ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชันตามความเหมาะสม

9) การมีส่วนร่วมของสังคม (Article 13 Participation of society) ดังนี้

(1) รัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมภายในวิธีการและตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศของตน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของบุคคลและกลุ่มบุคคลภายนอกภาครัฐ เช่น ภาคประชาสังคม องค์กรภาครัฐ และองค์กรชุมชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนเกี่ยวกับสาเหตุและความรุนแรง และการอันตรายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยมาตรการต่างๆ

(2) ส่งเสริมความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ

(3) การดูแลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) การดำเนินกิจกรรมเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะที่นำไปสู่การไม่ทนต่อการทุจริตตลอดจนระบบการศึกษาของรัฐรวมถึงหลักสูตรของโรงเรียนและมหาวิทยาลัย

(5) การเคารพ ส่งเสริม และปกป้องเสรีภาพในการศึกษาและเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต โดยจำกัดเสรีภาพบางประการตามที่กฎหมายกำหนดเท่าที่จำเป็นเพียงเพื่อรักษาสิทธิหรือชื่อเสียงของผู้อื่น หรือเพื่อคุ้มครองความมั่นคงของชาติโดยส่วนรวม หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมบางประการ

existent expenditure; (d) The entry of liabilities with incorrect identification of their objects; (e) The use of false documents; and (f) The intentional destruction of bookkeeping documents earlier than foreseen by the law.

4. Each State Party shall disallow the tax deductibility of expenses that constitute bribes, the latter being one of the constituent elements of the offences established in accordance with articles 15 and 16 of this Convention and, where appropriate, other expenses incurred in furtherance of corrupt conduct.

(6) รัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อสร้างมาตรฐานให้หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นที่รู้จักโดยทั่วกันในสาธารณชน และจะต้องจัดให้มีการเข้าถึงเพื่อรายงานเหตุ รวมทั้งเหตุการณ์ที่ไม่ระบุชื่อที่อาจเป็นการกระทำผิดตามอนุสัญญานี้แก่หน่วยงานดังกล่าวตามความเหมาะสม²⁴⁵

10) มาตรการป้องกันการฟอกเงิน (Article 14 Measures to prevent money-laundering) กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงิน ดังนี้

(1) รัฐภาคีต้องมีระบบการกำกับดูแลธนาคารและสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร รวมถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ให้บริการทางการเงินหรือหน่วยงานอื่นที่มีความเสี่ยงถูกใช้ในการฟอกเงินทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการตามความเหมาะสม เพื่อยับยั้งและตรวจสอบการฟอกเงินทุกรูปแบบ โดยมุ่งเน้นการสร้างข้อกำหนดสำหรับลูกค้า การระบุเจ้าของผลประโยชน์ บันทึกข้อมูลและการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และความสามารถในการให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับชาติและระหว่างประเทศ รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงินเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้น

(2) รัฐภาคีต้องพิจารณาใช้มาตรการที่เป็นไปได้ในการตรวจสอบและติดตามการเคลื่อนไหวของเงินสดและตราสารทางการเงินในตลาดการเงินระหว่างประเทศอย่าง

²⁴⁵Article 13 1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as: (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes; (b) Ensuring that the public has effective access to information; (c) Undertaking public information activities that contribute to nontolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula; (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary: (i) For respect of the rights or reputations of others; (ii) For the protection of national security or ordre public or of public health or morals.

2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the reporting, including anonymously, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention.

เหมาะสมอาจรวมถึงข้อกำหนดให้บุคคลและธุรกิจรายงานการโอนเงินและตราสารที่เปลี่ยนมือได้ข้ามพรมแดนอย่างเหมาะสม

(3) รัฐภาคีจะต้องพิจารณาดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมเป็นไปได้เพื่อกำหนดให้สถาบันการเงิน รวมทั้งผู้ส่งเงินมีแบบฟอร์มสำหรับการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และเหมาะสม รวมทั้งเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวตลอดสายการชำระเงินเพื่อใช้ในการตรวจสอบการโอนเงินที่ไม่มีข้อมูลของผู้โอนเงินอย่างสมบูรณ์

(4) การจั้ระบอบการกำกับดูแลและการกำกับดูแลภายในประเทศภายใต้เงื่อนไขการป้องกันการฟอกเงินตามข้อกำหนดนี้ โดยไม่กระทบต่อข้อกำหนดอื่นตามอนุสัญญาฉบับนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดข้อบังคับขององค์กรระดับภูมิภาค องค์กรระหว่างภูมิภาค และระดับพหุภาคีเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน

(5) รัฐภาคีจะต้องพยายามพัฒนาและส่งเสริมความร่วมมือระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับอนุภูมิภาค และระดับทวิภาคีระหว่างหน่วยงานตุลาการ การบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลทางการเงิน เพื่อต่อต้านการฟอกเงิน²⁴⁶

²⁴⁶Article 14 1. Each State Party shall: (a) Institute a comprehensive domestic regulatory and supervisory regime for banks and non-bank financial institutions, including natural or legal persons that provide formal or informal services for the transmission of money or value and, where appropriate, other bodies particularly susceptible to money-laundering, within its competence, in order to deter and detect all forms of money-laundering, which regime shall emphasize requirements for customer and, where appropriate, beneficial owner identification, record-keeping and the reporting of suspicious transactions; (b) Without prejudice to article 46 of this Convention, ensure that administrative, regulatory, law enforcement and other authorities dedicated to combating money-laundering (including, where appropriate under domestic law, judicial authorities) have the ability to cooperate and exchange information at the national and international levels within the conditions prescribed by its domestic law and, to that end, shall consider the establishment of a financial intelligence unit to serve as a national centre for the collection, analysis and dissemination of information regarding potential money-laundering.

2. States Parties shall consider implementing feasible measures to detect and monitor the movement of cash and appropriate negotiable instruments across their borders, subject to safeguards to ensure proper use of information and without impeding in any way the movement of legitimate capital. Such measures may include a requirement that individuals and businesses report the cross-border transfer of substantial quantities of cash and appropriate negotiable instruments.

3. States Parties shall consider implementing appropriate and feasible measures to require financial institutions, including money remitters: (a) To include on forms for the electronic transfer of funds and related messages accurate and meaningful information on the originator; (b) To maintain such information throughout the payment

1.2.2 *มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter III : Criminalization and law enforcement)* มาตรการนี้ถูกกำหนดไว้ใน หมวดที่ 3 ข้อ 15 – ข้อ 42 แห่งอนุสัญญา UNCAC โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) กำหนดให้ประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาต้องพิจารณาใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำความผิดต่อไปนี้ เป็นความผิดอาญาเมื่อได้กระทำโดยเจตนา ภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศ ดังนี้

(1) รัฐภาคีต้องกำหนดให้การกระทำความผิดต่อไปนี้ เป็นความผิดอาญา

(1.1) การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐภายในประเทศ (Article 15 Bribery of national public officials) หมายถึง การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคล หรือนิติบุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อประโยชน์ที่ไม่สมควรได้โดยชอบเพื่อตนเอง หรือบุคคล หรือนิติบุคคลอื่น เพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่²⁴⁷

(1.2) การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศของรัฐ (Article 16 Bribery of foreign public officials and officials of public international organizations) หมายถึง การให้คำมั่น คำเสนอ หรือให้สินบนแก่คนต่างด้าว เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศสาธารณะ หรือบุคคล หรือนิติบุคคลอื่น โดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้กระทำการ ไม่กระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่

chain; and (c) To apply enhanced scrutiny to transfers of funds that do not contain complete information on the originator.

4. In establishing a domestic regulatory and supervisory regime under the terms of this article, and without prejudice to any other article of this Convention, States Parties are called upon to use as a guideline the relevant initiatives of regional, interregional and multilateral organizations against money-laundering.

5. States Parties shall endeavour to develop and promote global, regional, subregional and bilateral cooperation among judicial, law enforcement and financial regulatory authorities in order to combat money-laundering.

²⁴⁷ Article 15 Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (a) The promise, offering or giving, to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties; (b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.

ของตน ให้ตนเอง หรือผู้อื่นได้เปรียบ ได้มา หรือคงไว้ซึ่งธุรกิจ หรือความได้เปรียบอื่น ๆ ที่ไม่เหมาะสม เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศอย่างไม่สมควร²⁴⁸

(1.3) การฉ้อฉล การยักยอก หรือการโอนทรัพย์สินอื่น ๆ (Article 17 Embezzlement, misappropriation or other diversion of property by a public official) หมายถึง การฉ้อฉล การยักยอก หรือการโอนทรัพย์สินอื่น ๆ โดยทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อประโยชน์ของตน หรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น หรือนิติบุคคลอื่นในทรัพย์สินใด ๆ กองทุนหรือหลักทรัพย์ของรัฐ หรือกองทุนหรือหลักทรัพย์ของเอกชน หรือสิ่งอื่นใดที่มีมูลค่าโดยอาศัยตำแหน่งของตน²⁴⁹

(1.4) การฟอกเงินที่ได้จากการก่ออาชญากรรม (Article 23 Laundering of proceeds of crime)²⁵⁰

(1.5) การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (Article 25 Obstruction of justice) หมายถึง การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม โดยใช้กำลังทางกายภาพ การข่มขู่หรือขู่เชิญ หรือให้สัญญาการเสนอหรือให้ความได้เปรียบอย่างไม่เหมาะสม เพื่อให้มีการให้ความเป็นเท็จหรือ ขัดขวางการให้ถ้อยคำ หรือการสร้างพยานหลักฐานในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่

²⁴⁸ 1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the promise, offering or giving to a foreign public official or an official of a public international organization, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties, in order to obtain or retain business or other undue advantage in relation to the conduct of international business.

2. Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the solicitation or acceptance by a foreign public official or an official of a public international organization, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.

²⁴⁹ Article 17 Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally, the embezzlement, misappropriation or other diversion by a public official for his or her benefit or for the benefit of another person or entity, of any property, public or private funds or securities or any other thing of value entrusted to the public official by virtue of his or her position.

²⁵⁰ Article 23 1. Each State Party shall adopt, in accordance with fundamental principles of its domestic law, such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally.

กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้ หรือเพื่อขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้²⁵¹

(1.6) ความรับผิดของนิติบุคคล (Article 26 Liability of legal persons) เพื่อสร้างความรับผิดของนิติบุคคลสำหรับการมีส่วนร่วมในความผิดที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้ ทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง โดยไม่กระทบกระเทือนถึงความรับผิดทางอาญาของบุคคลธรรมดาที่กระทำความผิด ภายใต้บังคับที่มีประสิทธิภาพและได้สัดส่วนเพื่อยับยั้งการกระทำผิดทางอาญา²⁵²

(1.7) การมีส่วนร่วมและการพยายามกระทำความผิด (Article 27 Participation and attempt) หมายถึง การมีส่วนร่วมและการพยายามกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในลักษณะการมีส่วนร่วมกระทำความผิดใดๆ เช่น ผู้สมรู้ร่วมคิด ผู้สนับสนุน หรือผู้ใช้ รวมถึงการเตรียมการสำหรับการกระทำความผิด²⁵³

²⁵¹Article 25 Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally (a) The use of physical force, threats or intimidation or the promise, offering or giving of an undue advantage to induce false testimony or to interfere in the giving of testimony or the production of evidence in a proceeding in relation to the commission of offences established in accordance with this Convention; (b) The use of physical force, threats or intimidation to interfere with the exercise of official duties by a justice or law enforcement official in relation to the commission of offences established in accordance with this Convention. Nothing in this subparagraph shall prejudice the right of States Parties to have legislation that protects other categories of public official.

²⁵²(Article 26 1. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary, consistent with its legal principles, to establish the liability of legal persons for participation in the offences established in accordance with this Convention.

2. Subject to the legal principles of the State Party, the liability of legal persons may be criminal, civil or administrative.

3. Such liability shall be without prejudice to the criminal liability of the natural persons who have committed the offences.

4. Each State Party shall, in particular, ensure that legal persons held liable in accordance with this article are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including monetary sanctions.

²⁵³Article 27 1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, in accordance with its domestic law, participation in any capacity such as an accomplice, assistant or instigator in an offence established in accordance with this Convention.

(2) รัฐภาคีต้องพยายามกำหนดให้การกระทำความผิดต่อไปนี้ เป็นความผิดอาญา

(2.1) การใช้อิทธิพลทางการค้า (Article 18 Trading in influence)

หมายถึง การให้คำมั่น สัญญา การเสนอ หรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นใดโดยตรงหรือทางอ้อมเพื่อให้เกิดความได้เปรียบที่ไม่เหมาะสม จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใช้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร หรืออำนาจของรัฐภาคีเพื่อประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการชักชวนหรือยอมรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลนั้นฝ่าฝืน ใช้อิทธิพล หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ล่วงละเมิด ในการบริหารหรือการใช้อำนาจสาธารณะของรัฐเพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นได้เปรียบอย่างไม่สมควร²⁵⁴

(2.2) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยมิชอบ (Article 19 Abuse of functions)

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้หน้าที่หรือตำแหน่งราชการโดยมิชอบ โดยปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบที่ไม่เหมาะสมสำหรับตนเองหรือบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น²⁵⁵

2. Each State Party may adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, in accordance with its domestic law, any attempt to commit an offence established in accordance with this Convention.

3. Each State Party may adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, in accordance with its domestic law, the preparation for an offence established in accordance with this Convention.

²⁵⁴ Article 18 Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (a) The promise, offering or giving to a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage for the original instigator of the act or for any other person; (b) The solicitation or acceptance by a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage for himself or herself or for another person in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage.

²⁵⁵ Article 19 Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the abuse of functions or position, that is, the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity.

(2.3) การร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ (Article 20 Illicit enrichment) เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญและไม่สามารถอธิบายการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินดังกล่าวได้อย่างสมเหตุสมผลว่าเป็นรายได้ของตนที่ชอบด้วยกฎหมาย²⁵⁶

(2.4) การให้สินบนในภาคเอกชน (Article 21 Bribery in the private sector) เป็นลักษณะการให้สินบนในภาคเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือการค้าด้วยการให้สัญญา การเสนอ หรือให้โดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืน กระทำการงดเว้นกระทำการในหน้าที่ราชการของตนเพื่อให้หน่วยงานภาคเอกชนของตน หรือผู้อื่นได้เปรียบอย่างไม่เหมาะสม หรือชักชวน ยอมรับโดยบุคคลที่ใช้อำนาจกำกับหรือทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อให้เกิดความได้เปรียบที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว²⁵⁷

(2.5) การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน (Article 22 Embezzlement of property in the private sector) หมายถึง การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือการค้า โดยบุคคลที่ใช้อำนาจกำกับหรือทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนในทรัพย์สินใด ๆ กองทุนส่วนบุคคล หรือหลักทรัพย์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีมูลค่าโดยอาศัยตำแหน่งของตน²⁵⁸

²⁵⁶ Article 20 Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, illicit enrichment, that is, a significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income

²⁵⁷ Article 21 Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities: (a) The promise, offering or giving, directly or indirectly, of an undue advantage to any person who directs or works, in any capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting; (b) The solicitation or acceptance, directly or indirectly, of an undue advantage by any person who directs or works, in any capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting.

²⁵⁸ Article 22 Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities, embezzlement by a person who directs or works, in any capacity, in a private sector entity of any property, private funds or securities or any other thing of value entrusted to him or her by virtue of his or her position.

(2.6) การปิดบังทรัพย์สิน (Article 24 Concealment) หมายถึง การปิดบังทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดโดยบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้เก็บรักษาทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามอนุสัญญาฯ โดยรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด²⁵⁹

2) การรู้ เจตนา และวัตถุประสงค์ (Article 28 Knowledge, intent and purpose as elements of an offence) โดยต้องกำหนดให้การรู้ข้อเท็จจริง เจตนา และความมุ่งประสงค์ในการกระทำความผิดเป็นองค์ประกอบของความผิดที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญาฯ ซึ่งอาจอนุมานได้จากสถานการณ์ข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรม²⁶⁰

3) การกำหนดอายุความ (Article 29 Statute of limitations) รัฐภาคีต้องกำหนดอายุความของกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดรัฐที่มีระยะเวลายาวนานขึ้นในการดำเนินคดีในความผิดใด ๆ ตามอนุสัญญาฯ และการงดใช้อายุความสำหรับผู้ต้องหาที่หลบหนีการพิจารณาคดี²⁶¹

4) การดำเนินคดี การตัดสินคดี และการลงโทษ (Article 30 Prosecution, adjudication and sanctions) โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) กำหนดการลงโทษที่คำนึงถึงความรุนแรงของความผิดที่ได้กระทำตามอนุสัญญาฯ

(2) ใช้มาตรการที่อาจจำเป็นในการกำหนดหรือคงไว้ซึ่งความสมดุลที่เหมาะสมระหว่างความคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์ในเขตอำนาจศาลตามระบบกฎหมายและหลักการตามรัฐธรรมนูญของตน และความเป็นไปได้ในการสอบสวน ดำเนินคดี และตัดสินความผิดที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาฯ

²⁵⁹ Article 24 Without prejudice to the provisions of article 23 of this Convention, each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally after the commission of any of the offences established in accordance with this Convention without having participated in such offences, the concealment or continued retention of property when the person involved knows that such property is the result of any of the offences established in accordance with this Convention.

²⁶⁰ Article 28 Knowledge, intent or purpose required as an element of an offence established in accordance with this Convention may be inferred from objective factual circumstances.

²⁶¹ Article 29 Each State Party shall, where appropriate, establish under its domestic law a long statute of limitations period in which to commence proceedings for any offence established in accordance with this Convention and establish a longer statute of limitations period or provide for the suspension of the statute of limitations where the alleged offender has evaded the administration of justice.

(3) ใช้มาตรการทางกฎหมายตามที่เห็นสมควรภายใต้กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับบุคคลที่ได้กระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการบังคับใช้กฎหมาย โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการยับยั้งการกระทำความผิดดังกล่าว

(4) ใช้มาตรการที่เหมาะสม ตามกฎหมายภายในประเทศของตนโดยคำนึงถึงสิทธิของการป้องกันด้วย เพื่อที่จะประกันเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาปล่อยตัวในระหว่างการพิจารณาคดีหรืออุทธรณ์โดยคำนึงถึงความจำเป็นเพื่อให้จำเลยอยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาต่อไป

(5) คำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึงเงื่อนไขของการให้ปล่อยตัวก่อนกำหนดหรือการรอลงอาญาของผู้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดดังกล่าว

(6) รัฐภาคีต้องพยายามกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการลงโทษและการพิจารณาคดี ดังนี้

(6.1) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการถอดถอน ระบุ หรือกลับเจ้ารับตำแหน่งใหม่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามอนุสัญญานี้อย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษา

(6.2) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการตัดสิทธิ์ของบุคคลในการดำรงตำแหน่งราชการ ดำรงตำแหน่งในวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วน สำหรับบุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญานี้เป็นระยะเวลาหนึ่งที่เหมาะสม โดยคำสั่งศาลหรือวิธีการอื่นใดภายใต้กฎหมายภายในประเทศ โดยพิจารณาถึงความรุนแรงของความผิดนั้น โดยไม่กระทบต่อการใช้อำนาจทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ

(6.2) การส่งเสริมเพื่อให้บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดมีโอกาสกลับคืนสู่สังคม²⁶²

²⁶²Article 30 1. Each State Party shall make the commission of an offence established in accordance with this Convention liable to sanctions that take into account the gravity of that offence.

2. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish or maintain, in accordance with its legal system and constitutional principles, an appropriate balance between any immunities or jurisdictional privileges accorded to its public officials for the performance of their functions and the possibility, when necessary, of effectively investigating, prosecuting and adjudicating offences established in accordance with this Convention.

3. Each State Party shall endeavour to ensure that any discretionary legal powers under its domestic law relating to the prosecution of persons for offences established in accordance with this Convention are exercised to

5) การยึดอายัด ทรัพย์สิน (Article 31 Freezing, seizure and confiscation) โดยกำหนดมาตรการในการยึดอายัด ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดตามอนุสัญญานี้²⁶³

6) มาตรการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย (Article 32 Protection of witnesses, experts and victims) โดยกำหนดมาตรการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และ

maximize the effectiveness of law enforcement measures in respect of those offences and with due regard to the need to deter the commission of such offences.

4. In the case of offences established in accordance with this Convention, each State Party shall take appropriate measures, in accordance with its domestic law and with due regard to the rights of the defence, to seek to ensure that conditions imposed in connection with decisions on release pending trial or appeal take into consideration the need to ensure the presence of the defendant at subsequent criminal proceedings.

5. Each State Party shall take into account the gravity of the offences concerned when considering the eventuality of early release or parole of persons convicted of such offences.

6. Each State Party, to the extent consistent with the fundamental principles of its legal system, shall consider establishing procedures through which a public official accused of an offence established in accordance with this Convention may, where appropriate, be removed, suspended or reassigned by the appropriate authority, bearing in mind respect for the principle of the presumption of innocence.

7. Where warranted by the gravity of the offence, each State Party, to the extent consistent with the fundamental principles of its legal system, shall consider establishing procedures for the disqualification, by court order or any other appropriate means, for a period of time determined by its domestic law, of persons convicted of offences established in accordance with this Convention from: (a) Holding public office; and (b) Holding office in an enterprise owned in whole or in part by the State.

8. Paragraph 1 of this article shall be without prejudice to the exercise of disciplinary powers by the competent authorities against civil servants.

9. Nothing contained in this Convention shall affect the principle that the description of the offences established in accordance with this Convention and of the applicable legal defences or other legal principles controlling the lawfulness of conduct is reserved to the domestic law of a State Party and that such offences shall be prosecuted and punished in accordance with that law.

10. States Parties shall endeavour to promote the reintegration into society of persons convicted of offences established in accordance with this Convention.

²⁶³ Article 31 1. Each State Party shall take, to the greatest extent possible within its domestic legal system, such measures as may be necessary to enable confiscation of: (a) Proceeds of crime derived from offences established in accordance with this Convention or property the value of which corresponds to that of such proceeds; (b) Property, equipment or other instrumentalities used in or destined for use in offences established in accordance with this Convention.

ผู้เสียหายด้วยวิธีการที่ให้ความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพจากการตอบโต้หรือการข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นกับพยานและผู้เชี่ยวชาญที่ให้การเกี่ยวกับความผิดตามอนุสัญญานี้ และมาตรการนั้นต้องรวมถึงความคุ้มครองที่มีความเหมาะสมสำหรับญาติและบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับพยาน ผู้เชี่ยวชาญ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของจำเลย รวมทั้งสิทธิในกระบวนการอันควรตราบเท่าที่บุคคลนั้นยังคงเป็นพยาน และจะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อกังวลของบุคคลนั้นเพื่อนำข้อเสนอมาพิจารณากำหนดขั้นตอนที่เหมาะสมในลักษณะที่ไม่กระทบต่อสิทธิของการป้องกัน ดังนี้

(1) การกำหนดขั้นตอนสำหรับการคุ้มครองทางกายภาพของบุคคลดังกล่าวในขอบเขตที่จำเป็นและเป็นไปได้ เช่น การย้ายที่อยู่ การไม่เปิดเผยข้อมูล หรือการมีข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวตนและที่อยู่ของบุคคลดังกล่าว

(2) จัดให้มีกฎหมายเพื่ออนุญาตให้พยาน และผู้เชี่ยวชาญให้การเป็นพยานในลักษณะที่รับรองความปลอดภัยของบุคคลดังกล่าว เช่น อนุญาตให้ให้คำให้การผ่านการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น วิดีทัศน์หรือวิธีการอื่นๆ ที่เพียงพอ เป็นต้น

(3) การพิจารณาทำความเข้าใจหรือข้อตกลงกับรัฐอื่นในการย้ายถิ่นฐานของพยาน²⁶⁴

²⁶⁴ Article 32 1. Each State Party shall take appropriate measures in accordance with its domestic legal system and within its means to provide effective protection from potential retaliation or intimidation for witnesses and experts who give testimony concerning offences established in accordance with this Convention and, as appropriate, for their relatives and other persons close to them.

2. The measures envisaged in paragraph 1 of this article may include, inter alia, without prejudice to the rights of the defendant, including the right to due process: (a) Establishing procedures for the physical protection of such persons, such as, to the extent necessary and feasible, relocating them and permitting, where appropriate, non-disclosure or limitations on the disclosure of information concerning the identity and whereabouts of such persons; (b) Providing evidentiary rules to permit witnesses and experts to give testimony in a manner that ensures the safety of such persons, such as permitting testimony to be given through the use of communications technology such as video or other adequate means.

3. States Parties shall consider entering into agreements or arrangements with other States for the relocation of persons referred to in paragraph 1 of this article.

4. The provisions of this article shall also apply to victims insofar as they are witnesses.

5. Each State Party shall, subject to its domestic law, enable the views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages of criminal proceedings against offenders in a manner not prejudicial to the rights of the defence.

7) การคุ้มครองผู้รายงาน (Article 33 Protection of reporting persons) โดยต้องกำหนดมาตรการป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใดๆ ที่รายงานโดยสุจริตและด้วยเหตุผลอันสมควรแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ข้อเท็จจริงใด ๆ เกี่ยวกับความผิดตามอนุสัญญานี้ที่เหมาะสมโดยกฎหมายภายในประเทศ²⁶⁵

8) ผลที่ตามมาของการทุจริต (Article 34 Consequences of acts of corruption) กำหนดให้รัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่สามที่ได้มาโดยสุจริต เพื่อจัดการกับผลที่ตามมาของการทุจริต ในการเพิกถอนประโยชน์หรือเพิกถอนสัญญาเพิกถอนสัมปทานหรือตราสารอื่นที่คล้ายคลึงกันหรือดำเนินการแก้ไขอื่นใด²⁶⁶

9) การชดเชยความเสียหาย (Article 35 Compensation for damage) กำหนดให้รัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่อาจจำเป็นเพื่อให้หน่วยงานหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริตสามารถใช้สิทธิเพื่อขอรับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น²⁶⁷

10) หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Article 36 Specialized authorities) โดยรัฐภาคีต้องประกันการคงอยู่ของหน่วยงานหรือบุคคลที่เชี่ยวชาญในการต่อต้านการทุจริตตามกฎหมายให้มีอิสระตามความจำเป็น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลใด ๆ ที่ไม่เหมาะสม รวมถึงฝักอธรรมและจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่²⁶⁸

²⁶⁵ Article 33 Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.

²⁶⁶ Article 34 With due regard to the rights of third parties acquired in good faith, each State Party shall take measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to address consequences of corruption. In this context, States Parties may consider corruption a relevant factor in legal proceedings to annul or rescind a contract, withdraw a concession or other similar instrument or take any other remedial action

²⁶⁷ Article 35 Each State Party shall take such measures as may be necessary, in accordance with principles of its domestic law, to ensure that entities or persons who have suffered damage as a result of an act of corruption have the right to initiate legal proceedings against those responsible for that damage in order to obtain compensation.

²⁶⁸ Article 36 Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies or persons specialized in combating corruption through law enforcement. Such body or bodies or persons shall be granted the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of the legal system of the State Party, to be able to carry out their functions effectively and without any

11) ความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Article 37 Cooperation with law enforcement authorities) โดยรัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมบุคคลที่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่มีอำนาจเพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนและพิสูจน์หลักฐาน และเพื่อให้ความช่วยเหลือตามข้อเท็จจริงแก่หน่วยงานที่มีอำนาจในการยึดหรืออายัด ระวังยับยั้งรายได้ของอาชญากรรม และพิจารณาให้มีการบรรเทาโทษผู้ต้องหาที่ให้ความร่วมมืออย่างมากในการสอบสวนหรือดำเนินคดีกับความผิดดังกล่าว ตลอดจนการให้ความคุ้มครองบุคคลที่ให้ความร่วมมือและเป็นประโยชน์สำคัญต่อการสอบสวนหรือดำเนินคดีกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ และให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีตามอนุสัญญานี้ในการดำเนินการดังกล่าว²⁶⁹

12) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับชาติ (Article 38 Cooperation between national authorities) โดยรัฐภาคีมีมาตรการที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญา โดยอาจรวมถึงการแจ้งให้ทราบเมื่อมี

undue influence. Such persons or staff of such body or bodies should have the appropriate training and resources to carry out their tasks.

²⁶⁹Article 37 1. Each State Party shall take appropriate measures to encourage persons who participate or who have participated in the commission of an offence established in accordance with this Convention to supply information useful to competent authorities for investigative and evidentiary purposes and to provide factual, specific help to competent authorities that may contribute to depriving offenders of the proceeds of crime and to recovering such proceeds.

2. Each State Party shall consider providing for the possibility, in appropriate cases, of mitigating punishment of an accused person who provides substantial cooperation in the investigation or prosecution of an offence established in accordance with this Convention.

3. Each State Party shall consider providing for the possibility, in accordance with fundamental principles of its domestic law, of granting immunity from prosecution to a person who provides substantial cooperation in the investigation or prosecution of an offence established in accordance with this Convention.

4. Protection of such persons shall be, *mutatis mutandis*, as provided for in article 32 of this Convention.

5. Where a person referred to in paragraph 1 of this article located in one State Party can provide substantial cooperation to the competent authorities of another State Party, the States Parties concerned may consider entering into agreements or arrangements, in accordance with their domestic law, concerning the potential provision by the other State Party of the treatment set forth in paragraphs 2 and 3 of this article.

เหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้กระทำความผิดใดๆ ที่กำหนดไว้หรือให้ข้อมูลที่จำเป็นเมื่อได้รับการร้องขอตามข้อ 15 (การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ) ข้อ 21 (การให้สินบนในภาคเอกชน) และข้อ 23 (การฟอกเงิน)²⁷⁰

13) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับชาติและภาคเอกชน (Article 39 Cooperation between national authorities and the private sector) โดยรัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสืบสวนสอบสวนระดับชาติและดำเนินคดีกับหน่วยงานของภาคเอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ และส่งเสริมให้ประชาชนและบุคคลอื่นที่มีถิ่นที่อยู่ประจำในประเทศของตนรายงานการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ ต่อหน่วยงานสืบสวนและดำเนินคดีแห่งชาติ²⁷¹

14) การรักษาความลับของธนาคาร (Article 40 Bank secrecy) โดยกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องมีกลไกที่เหมาะสมในการสอบสวนความผิดทางอาญาภายในประเทศเกี่ยวกับความผิดตามอนุสัญญานี้ เพื่อจัดการกับข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายว่าด้วยการรักษาความลับของธนาคาร²⁷²

15) ประวัติอาชญากรรม (Article 41 Criminal record) โดยรัฐภาคีต้องนำมาตราทางกฎหมายหรือมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นกำหนดเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูล

²⁷⁰Article 38 Each State Party shall take such measures as may be necessary to encourage, in accordance with its domestic law, cooperation between, on the one hand, its public authorities, as well as its public officials, and, on the other hand, its authorities responsible for investigating and prosecuting criminal offences. Such cooperation may include: (a) Informing the latter authorities, on their own initiative, where there are reasonable grounds to believe that any of the offences established in accordance with articles 15, 21 and 23 of this Convention has been committed; or (b) Providing, upon request, to the latter authorities all necessary information.

²⁷¹Article 39 1. Each State Party shall take such measures as may be necessary to encourage, in accordance with its domestic law, cooperation between national investigating and prosecuting authorities and entities of the private sector, in particular financial institutions, relating to matters involving the commission of offences established in accordance with this Convention.

2. Each State Party shall consider encouraging its nationals and other persons with a habitual residence in its territory to report to the national investigating and prosecuting authorities the commission of an offence established in accordance with this Convention.

²⁷²Article 40 Each State Party shall ensure that, in the case of domestic criminal investigations of offences established in accordance with this Convention, there are appropriate mechanisms available within its domestic legal system to overcome obstacles that may arise out of the application of bank secrecy laws.

ประวัติอาชญากรรมตามเหมาะสมในการดำเนินการทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามอนุสัญญานี้ โดยไม่กระทบต่อการใช้อำนาจตามเขตอำนาจศาลของรัฐภาคี²⁷³

16) เขตอำนาจศาล (Article 42 Jurisdiction) โดยรัฐภาคีจะต้องมีมาตรการที่จำเป็นเพื่อกำหนดเขตอำนาจศาลของตนเหนือความผิดที่ได้กระทำ ดังนี้

(1) ความผิดที่ได้กระทำลงในราชอาณาจักร หรือกระทำบนเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนตามกฎหมายของรัฐภาคีนั้น

(2) ความผิดที่ได้กระทำต่อพลเมืองในรัฐภาคี หรือกระทำโดยพลเมืองในรัฐภาคีนั้นรวมถึงบุคคลไร้สัญชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ประจำในราชอาณาจักรของรัฐภาคี ในความผิดตามข้อ 23 วรรคหนึ่ง (ข) ของอนุสัญญานี้ ที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักร หรือความผิดตามข้อ 23 วรรคหนึ่ง (ก) (1) หรือ (2) หรือ (ข) (1) ในราชอาณาจักร หรือกระทำต่อรัฐภาคี

(3) กำหนดมาตรการที่จำเป็น เมื่อผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในอาณาจักของรัฐภาคีและรัฐภาคีนั้นไม่ดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพียงเพราะผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนของรัฐนั้น

(4) ปรัชญาหรือตามความเหมาะสม เมื่อทราบว่ารรัฐภาคีกำลังดำเนินการสอบสวน ดำเนินคดี หรือดำเนินการทางศาลในการกระทำผิดอย่างเดียวกันตามความเหมาะสมเพื่อการประสานงานในการใช้อำนาจร่วมกัน²⁷⁴

²⁷³Article 41 Each State Party may adopt such legislative or other measures as may be necessary to take into consideration, under such terms as and for the purpose that it deems appropriate, any previous conviction in another State of an alleged offender for the purpose of using such information in criminal proceedings relating to an offence established in accordance with this Convention.

²⁷⁴Article 42 1. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences established in accordance with this Convention when: (a) The offence is committed in the territory of that State Party; or (b) The offence is committed on board a vessel that is flying the flag of that State Party or an aircraft that is registered under the laws of that State Party at the time that the offence is committed.

2. Subject to article 4 of this Convention, a State Party may also establish its jurisdiction over any such offence when: (a) The offence is committed against a national of that State Party; or (b) The offence is committed by a national of that State Party or a stateless person who has his or her habitual residence in its territory; or (c) The offence is one of those established in accordance with article 23, paragraph 1 (b) (ii), of this Convention and is committed outside its territory with a view to the commission of an offence established in accordance with article 23, paragraph 1 (a) (i) or (ii) or (b) (i), of this Convention within its territory; or (d) The offence is committed against the State Party.

3. For the purposes of article 44 of this Convention, each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences established in accordance with this Convention when the

จากหลักการของอนุสัญญา UNCAC ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อนุสัญญา UNCAC ได้ให้ความสำคัญกับการใช้ความร่วมมือของภาคประชาสังคม การเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานรัฐ รวมถึงการคุ้มครองพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้เสียหายและผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตเป็นอย่างมากซึ่งทุกปัจจัยที่กล่าวมาล้วนเป็นเครื่องมือในการใช้ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและด้วยการทุจริตคอร์รัปชันมีลักษณะเป็นการกระทำผิดโดยบุคคลมากกว่า 1 คนขึ้นไปและในบางกรณีเป็นการกระทำในลักษณะร่วมมือร่วมใจกระทำในลักษณะองค์กร ดังนั้น นอกจากกรอบของอนุสัญญา UNCAC แล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) เพื่อศึกษารูปแบบและข้อตกลงที่มีต่ออาชญากรรมการทุจริต ซึ่งจะอธิบายไว้ในหัวข้อถัดไป

2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC)

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime : UNTOC) ได้รับการรับรองโดยมติ A/RES/55/25 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่ง

alleged offender is present in its territory and it does not extradite such person solely on the ground that he or she is one of its nationals.

4. Each State Party may also take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences established in accordance with this Convention when the alleged offender is present in its territory and it does not extradite him or her.

5. If a State Party exercising its jurisdiction under paragraph 1 or 2 of this article has been notified, or has otherwise learned, that any other States Parties are conducting an investigation, prosecution or judicial proceeding in respect of the same conduct, the competent authorities of those States Parties shall, as appropriate, consult one another with a view to coordinating their actions.

6. Without prejudice to norms of general international law, this Convention shall not exclude the exercise of any criminal jurisdiction established by a State Party in accordance with its domestic law.

สหประชาชาติสมัยที่ 55 ตามมาตรา 36²⁷⁵ ปัจจุบันมีรัฐภาคีทั้งหมด 190 รัฐ รวมทั้งสหภาพยุโรป และประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ จำนวน 4 ประเภท ได้แก่ องค์กรอาชญากรรม การฟอกเงิน การทุจริต และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม²⁷⁶ โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2543 และให้สัตยาบันในวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2556 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ดังนี้

2.1 การกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญา

รัฐภาคีต้องมีกฎหมายที่กำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศและการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา (Article 8 Criminalization of corruption)²⁷⁷ และต้องกำหนดให้ผู้สมรู้ร่วมคิดต้องร่วมความผิดทางอาญาในความผิดดังกล่าว โดย“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ

²⁷⁵United Nations. 2020. 12. United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

Retrieved May. 27 , 2021, from

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtcsg_no=XVIII12&chapter=18&clang=_en.

²⁷⁶ EUROPEAN UNION. 2020. Celebrating 20th Anniversary of the United Nations Convention against

Transnational Organised Crime (UNTOC). Retrieved May. 27 , 2021, from

https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/celebrating-20th-anniversary-united-nations_en?s=66.

²⁷⁷Article 8 1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (a) The promise, offering or giving to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties; (b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties

2. Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences conduct referred to in paragraph 1 of this article involving a foreign public official or international civil servant. Likewise, each State Party shall consider establishing as criminal offences other forms of corruption.

3. Each State Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence participation as an accomplice in an offence established in accordance with this article.

4. For the purposes of paragraph 1 of this article and article 9 of this Convention, “public official” shall mean a public official or a person who provides a public service as defined in the domestic law and as applied in the criminal law of the State Party in which the person in question performs that function.

บุคคลที่ให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายอาญาของรัฐภาคี ที่บุคคลดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้น และการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว หมายถึงการกระทำดังต่อไปนี้

2.1.1 การให้ เสนอให้ รับว่าจะให้ ประโยชน์อันมิควรได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์แก่ตัวเจ้าหน้าที่เอง เพื่อให้ทาง ราชการกระทำการหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

2.1.2 การเรียกรับหรือยอมรับ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์ที่ไม่สมควรได้แก่เจ้าหน้าที่เองหรือบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น เพื่อให้ทางราชการกระทำ การหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการกระทำของตน หน้าที่ราชการ

2.2 มาตรการต่อต้านการทุจริต

รัฐภาคีต้องมีมาตรการต่อต้านการทุจริต (Article 9 Measures against corruption)²⁷⁸ อันประกอบด้วย มาตรการทางกฎหมาย การบริหาร หรือมาตรการที่มีประสิทธิภาพอื่นๆ มาใช้ในการ ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม ตามความเหมาะสมและภายใต้ระบบกฎหมายของตนเพื่อป้องกัน ตรวจสอบ และลงโทษการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต้องมีมาตรการเพื่อประกันการทำงานของ หน่วยงานตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพื่อการป้องกัน ตรวจสอบ และลงโทษการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ รวมถึงหน่วยงานดังกล่าวมีความเป็นอิสระเพียงพอในการยับยั้งการใช้อิทธิพลที่ไม่เหมาะสม

2.3 มาตรการคุ้มครองพยาน

รัฐภาคีต้องมีมาตรการคุ้มครองพยานที่เหมาะสม (Article 24 Protection of witnesses)²⁷⁹ เพื่อป้องกันการตอบโต้หรือการข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นกับพยานที่ให้การในการดำเนินคดี

²⁷⁸ Article 9 1. In addition to the measures set forth in article 8 of this Convention, each State Party shall, to the extent appropriate and consistent with its legal system, adopt legislative, administrative or other effective measures to promote integrity and to prevent, detect and punish the corruption of public officials.

2. Each State Party shall take measures to ensure effective action by its authorities in the prevention, detection and punishment of the corruption of public officials, including providing such authorities with adequate independence to deter the exertion of inappropriate influence on their actions.

²⁷⁹ Article 24 1. Each State Party shall take appropriate measures within its means to provide effective protection from potential retaliation or intimidation for witnesses in criminal proceedings who give testimony concerning offences covered by this Convention and, as appropriate, for their relatives and other persons close to them.

2. The measures envisaged in paragraph 1 of this article may include, inter alia, without prejudice to the rights of the defendant, including the right to due process: (a) Establishing procedures for the physical protection of such persons, such as, to the extent necessary and feasible, relocating them and permitting, where appropriate, non-disclosure or limitations on the disclosure of information concerning the identity and whereabouts of such persons; (b) Providing evidentiary rules to permit witness testimony to be given in a manner that ensures the safety of the witness,

อาญาในความผิดตามอนุสัญญานี้ รวมทั้งคุ้มครองญาติและบุคคลใกล้ชิดของพยานตามความเหมาะสม โดยต้องกำหนดขั้นตอนสำหรับการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวหรือข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวตนและที่อยู่ของบุคคลดังกล่าว ภายในขอบเขตที่จำเป็นตามความเหมาะสม มีกฎหมายระเบียบเพื่ออนุญาตให้พยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญสามารถให้การเป็นพยานในลักษณะที่รับรองความปลอดภัยของพยานที่เหมาะสม และมีข้อตกลงกับรัฐอื่นในการย้ายถิ่นฐานของพยาน

2.4 มาตรการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย

รัฐภาคีต้องมีมาตรการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายที่เหมาะสม(Article 25 Assistance to and protection of victims)²⁸⁰ เพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ โดยเฉพาะการช่วยเหลือและคุ้มครองจากการถูกคุกคามหรือการข่มขู่ โดยต้องกำหนดขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือและคุ้มครองดังกล่าว รวมทั้งมีการชดเชยและการชดใช้ค่าเสียหายสำหรับผู้ที่ถูกเป็นเหยื่อของการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้ รวมทั้งต้องรับฟังข้อกังวลและมุมมองของผู้เสียหายในการพิจารณา กำหนดขั้นตอนที่เหมาะสมในการการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด

จากหลักการของอนุสัญญา UNTOC ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในรูปแบบองค์กรอาชญากรรม และได้ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงลักษณะพิเศษในการกำหนดให้คุ้มครองผู้เสียหายที่อยู่ในฐานะพยานเพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดทำการข่มขู่หรือทำอันตรายพยานซึ่งถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการแจ้งเบาะแสรวมถึงการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ

such as permitting testimony to be given through the use of communications technology such as video links or other adequate means.

3. States Parties shall consider entering into agreements or arrangements with other States for the relocation of persons referred to in paragraph 1 of this article.

²⁸⁰Article 25 1. Each State Party shall take appropriate measures within its means to provide assistance and protection to victims of offences covered by this Convention, in particular in cases of threat of retaliation or intimidation.

2. Each State Party shall establish appropriate procedures to provide access to compensation and restitution for victims of offences covered by this Convention.

3. Each State Party shall, subject to its domestic law, enable views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages of criminal proceedings against offenders in a manner not prejudicial to the rights of the defence.

นอกจากการศึกษากรอบมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว จะต้องทำการศึกษามาตรการในต่างประเทศที่มีความน่าสนใจและอาจนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้ โดยในงานวิจัยนี้ได้ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศ จำนวน 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่ได้ตั้งสมมติฐานว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนใน 4 ด้าน ได้แก่ โดยศึกษาใน 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครอง (2) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ (3) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และ (4) การมีส่วนร่วมเพื่อแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน และนำมาการวิเคราะห์กฎหมายและเชื่อมโยงกับปัจจัยในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่ภาคประชาสังคมมีบทบาทมากที่สุด โดยมีบทบาทในการกำกับดูแล การติดตาม และประเมินกิจกรรมของรัฐบาลและบริษัทเอกชน ภาคประชาสังคมในประเทศญี่ปุ่นสามารถทำงานได้อย่างอิสระร่วมกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (ACRC)²⁸¹ โดยวิวัฒนาการการสร้างประเทศของสาธารณรัฐเกาหลีมีมาอย่างยาวนาน ในอดีตรู้จักในชื่อของ “ประเทศโชเช็น (Chosen)” เนื่องจากช่วงศตวรรษที่ 20 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง กองทัพญี่ปุ่นได้เข้าไปยึดอำนาจและปกครองสาธารณรัฐเกาหลี เป็นระยะเวลายาวนานกว่า 35 ปี และห้ามชาวเกาหลีใช้ภาษาเกาหลี พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อประเทศเป็น ประเทศโชเช็น (Chosen) เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ.1941 ต่อมาประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 กองทัพสัมพันธมิตรที่นำโดยสหรัฐอเมริกาได้ปลดปล่อยเกาหลีทางตอนใต้ให้เป็นเอกราชและดำเนินการให้ประเทศเกาหลีตอนใต้มีรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 2 กันยายน ค.ศ.1945 ในขณะที่กองทัพแดงที่นำโดยสหภาพโซเวียตได้เข้าปกครองเกาหลีทางตอนเหนือและปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ และเกิดการแบ่งดินแดน

²⁸¹ The GAN Business .2019. *Anti-Corruption Portal. South Korea Corruption Report*. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/south-korea/>

เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) จนถึงปัจจุบัน²⁸²

สาธารณรัฐเกาหลีปกครองปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย มีระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นผู้บริหารประเทศ และดำรงตำแหน่งประธานคณะรัฐมนตรีผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาล และผู้บัญชาการทหารสูงสุดแห่งกองทัพ²⁸³ เป็นประเทศเกษตรกรรมที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก รวมถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศที่เต็มไปด้วยความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการ

3.1 การบริหารราชการท้องถิ่นในสาธารณรัฐเกาหลี

การปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐเกาหลีเริ่มในช่วง ค.ศ. 1948 จากการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสาธารณรัฐเกาหลี และมีการตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นของเทศบาลและจังหวัดแห่งแรกขึ้นใน ค.ศ. 1952 ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเกาหลีใน ค.ศ. 1953 ภายใต้อำนาจปกครองของประธานาธิบดี อี ซึง-มัน (Syngman Rhee) ประธานาธิบดีคนแรกและคนสุดท้ายของรัฐบาลเฉพาะกาลแห่งสาธารณรัฐเกาหลีที่ปกครองประเทศด้วยระบอบเผด็จการ จนกระทั่งเข้าสู่สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดียุนโปซุน (Yun Posun) และจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นที่มีนายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนใน ค.ศ. 1960 ต่อมาใน ค.ศ. 1961 มีการยุบสภาท้องถิ่นและแต่งตั้งผู้บริหารจากส่วนกลาง พร้อมก่อตั้งสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (KCIA) โดยประธานาธิบดี พัก จองฮี (Park Chung hee) ผู้นำเผด็จการที่แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตนเองสามารถดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ตลอดชีวิต²⁸⁴ ส่งผลให้เกิดการประท้วงและการสลายการชุมนุมจนกระทั่งนำไปสู่การจับกุมประชาชนเป็นจำนวนมาก ทำให้มีประชาชนออกมาต่อต้านและประท้วงมากขึ้น จนกระทั่งเกิดการลอบสังหารประธานาธิบดี พัก จองฮี (Park Chung hee) ในวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1976 และมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นเต็มรูปแบบอีกครั้ง โดยมีนายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในช่วง ค.ศ. 1991 สาธารณรัฐเกาหลีจึงได้ปกครองด้วยระบอบ

²⁸² Britannica. 1950. *Invasion and counterinvasion* Retrieved May, 27, 2021, from <https://www.britannica.com/event/Korean-War/Invasion-and-counterinvasion-1950-51>.

²⁸³ One World - Nations Online. *Korea (South)*. Retrieved May, 27, 2021, from https://www.nationsonline.org/oneworld/korea_south.htm

²⁸⁴ สุธามาส ขวัญนันท์. 2522. “พัก จองฮี” ผู้นำเผด็จการเกาหลีใต้ ถูกลอบสังหาร. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2565 จาก <https://themomentum.co/on-this-day-park-chung-hee/>.

ประชาธิปไตยนับแต่ ค.ศ. 1995 จวบจนปัจจุบัน²⁸⁵ จะเห็นได้ว่า ประวัติศาสตร์ของสาธารณรัฐเกาหลีในอดีตได้เกิดวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองและการปกครองระบอบเผด็จการซึ่งไม่แตกต่างจากสภาพสังคมในประเทศไทยในอดีตและในปัจจุบัน

สาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกแห่งชาติที่มาจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนและแบ่งการปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐเกาหลีเป็น 9 จังหวัด (Do) ซึ่งแบ่งออกเป็นมณฑล (Gun) มีเมืองใหญ่ 6 เมือง (Gwangyeoksi) เช่น บูซาน (Busan) และเมืองทั่วไป (Si) ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีประชากรตั้งแต่ 150,000 คนขึ้นไป และมีเมืองที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คนที่ถูกแบ่งออกเป็นเขตการปกครอง (Gu) และพื้นที่ (Dong) แคนตีที่อยู่นอกเขตเมืองจะแบ่งออกเป็นสองเมือง (Eup) หรือเขต (Myeon) ในเมืองต่างๆ ที่มีประชากร 20,000 คนขึ้นไป ทั้งเมืองและเขตแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน (Ri) สาธารณรัฐเกาหลีมีเมืองพิเศษเพียงแห่งเดียว คือ เขตปกครองพิเศษทีกบยอลซี (Seoul Teukbyeolsi) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของกรุงโซล ซึ่งต่อมาแบ่งออกเป็น 25 เขตการปกครองและอีก 522 ย่าน รัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีการประกาศแผนการที่จะย้ายเมืองหลวงออกนอกเมืองโซล จนกระทั่งมีคำตัดสินของศาลฎีกาว่า ประกาศดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ²⁸⁶ หากพิจารณาการแบ่งเขตการปกครองของสาธารณรัฐเกาหลีจะเห็นได้ว่า จะมีการแบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็นระดับต่าง ๆ เช่นเดียวกับในประเทศไทยแต่การปกครองที่เรียกว่าจังหวัดในสาธารณรัฐเกาหลีได้จะถูกจัดไว้ในประเภทเดียวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งต่างจากในประเทศไทยที่จังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปไว้ในท้องที่ต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ได้ประกาศไว้ว่า สาธารณรัฐเกาหลีเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยโดยมีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน²⁸⁷ สาธารณรัฐเกาหลีนำระบบปกครองตนเองในท้องถิ่นมาใช้ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1995 โดยกฎหมายการปกครองตนเองในท้องถิ่น (LOCAL AUTONOMY ACT) ได้ตราขึ้นใน ค.ศ. 1949²⁸⁸ วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย และส่งเสริมการปกครองตนเองในท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยของสาธารณรัฐเกาหลี กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นของตนอย่างสูงสุด โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการ

²⁸⁵ Ministry of the Interior and Safety. 2021. *Local Administration over the Past 20 Years*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.mois.go.kr/eng/sub/a03/LocalAdmin20Y/screen.do>

²⁸⁶ Andrew Stevens. 2008. *Seoul Mayor first among equals in South Korea local government*. Retrieved May. 27, 2021, from http://www.citymayors.com/government/southkorea_government.html

²⁸⁷ Article 1 (1) The Republic of Korea shall be a democratic republic. (2) The sovereignty of the Republic of Korea shall reside in the people, and all state authority shall emanate from the people.

²⁸⁸ Local Government. *About Korea*. Retrieved May. 27, 2021, from <http://brussels.korean-culture.org/en/1023/korea/777>.

เลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทุกระดับโดยตรง การปกครองในสาธารณรัฐเกาหลีมี 2 รูปแบบ²⁸⁹ ดังนี้

(1) รัฐบาลท้องถิ่นระดับสูง จำนวน 17 แห่ง มหานครพิเศษ (A Special Metropolitan City) จำนวน 1 แห่ง กรุงโซล²⁹⁰ มหานคร (A Metropolitan City) จำนวน 6 แห่ง และเขตปกครองตนเองพิเศษ (a Special Autonomous Do) จำนวน 8 แห่ง

(2) รัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง จำนวน 226 แห่ง เมืองใหญ่ (Shi) จำนวน 75 แห่ง เมืองเล็ก (Gun) จำนวน 82 แห่ง และ 69 อำเภอ (gu)

รัฐบาลในระดับจังหวัดจะมีหน้าที่รับผิดชอบที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด โดยเขตการปกครองในระดับเทศบาลที่อยู่ในจังหวัดจะมีหน้าที่ในเขตของตน โดยมีจังหวัดเป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลระดับเทศบาล โดยข้าราชการและการจัดสรรงบประมาณจะอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงการบริหารงานของรัฐบาลและมหาดไทย (Ministry of Government Administration and Home Affairs) โดยมีระบบการบริหารงานบุคคล การเลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน ฯลฯ เช่นเดียวกับข้าราชการของรัฐบาลกลาง และมี การแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หัวหน้ารัฐบาลท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากการลงคะแนนเสียงโดยตรงเป็นระยะเวลา 4 ปี หัวหน้ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถเลือกตั้งใหม่ได้ไม่เกินสามวาระ แต่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะรับราชการได้ไม่จำกัดจำนวนวาระ²⁹¹ ระบบปกครองตนเองอย่างเข้มแข็งของการปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐเกาหลีมีความสำคัญอย่างยิ่งกับการสร้างรากฐานประชาธิปไตยและสร้างการมีส่วนร่วมในประเทศ

3.2 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีประสบความสำเร็จอย่างมาก ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและการแก้ปัญหาความยากจน นโยบายของรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1962 – 1994 ส่งผลให้การเติบโตของ GDP โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 10%

²⁸⁹ Article 2 (1) Local governments shall be classified into the following two types: 1. A Special Metropolitan City, a Metropolitan City, a Do and a Special Autonomous Do; 2. A Si/Gun/Gu. (2) A Gu which is a local government (hereinafter referred to as "autonomous Gu") shall be confined to those within the jurisdiction of a Special Metropolitan City or a Metropolitan City, and the scope covering the capabilities for autonomy of an autonomous Gu may be determined differently from that of a Si/Gun as prescribed by Acts and subordinate statutes.

²⁹⁰ ชานนัญ จันทร์เรือง. 2555. *มองเกาหลีใต้ มองไทย*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2564 จาก <https://prachatai.com/journal/2012/03/39549>.

²⁹¹ Korean Cultural Center New York. *Korea Information - Government Constitution*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.koreanculture.org/korea-information-government>.

ต่อปี²⁹² โดยสาธารณรัฐเกาหลีมีบรรทัดฐานทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการป้องกันการทุจริตและการตอบสนองต่อพฤติกรรมที่ทุจริตอย่างแข็งขัน โครงสร้างการทุจริตขนาดใหญ่ในสาธารณรัฐเกาหลีที่เป็นปัญหาสำคัญ คือ ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ประเภทของความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ำและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งการทุจริตมีแนวโน้มที่จะเติบโตอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับในประเทศไทย²⁹³

สาธารณรัฐเกาหลีได้ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการรับสินบนของผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อยู่บ่อยครั้ง เช่น การรับสินบนของประธานาธิบดีโรห์ แท-วู (Roh Tae-woo) และชุน ดู-ฮวาน (Chun Doo-hwan) อดีตนายทหารผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ของสาธารณรัฐเกาหลี และต่อมานายโรห์ มู-ยุน (Roh Moo-hyun) ได้ฆ่าตัวตาย หลังจากถูกตั้งข้อหาว่ารับสินบนเป็นเงินสด และนาฬิกาหูกจากบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งในขณะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี จนกระทั่งในปัจจุบัน อดีตประธานาธิบดี ปาร์ค กึน-เฮ (Park Geun-hye) ผู้นำที่เป็นผู้หญิงคนแรกของสาธารณรัฐเกาหลีได้ถูกถอดถอนในระหว่างที่ยังอยู่ในตำแหน่งและถูกศาลชั้นต้นตัดสินจำคุก 24 ปี ในข้อหาคอร์รัปชัน และใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบรวม 16 ข้อหา ซึ่งจะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐเกาหลีได้ประสบปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองรวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ตลอดจนระบบอุปถัมภ์จึงมีสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีสาเหตุไม่แตกต่างจากปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยแต่ได้แก้ปัญหการทุจริตด้วยแนวทางการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนและการปกครองท้องถิ่นที่สามารถยกระดับความเป็นพลเมืองได้อย่างเข้มแข็ง เพราะหากพิจารณาจากคะแนนดัชนีการรับรู้การ ระหว่าง ค.ศ. 2005 - 2023 จะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐเกาหลีมีระดับคะแนนความโปร่งใสที่สูงกว่าประเทศไทยในระดับที่ต่อเนื่องตลอดมา ดังนี้

²⁹² The World Bank. 2019. *The World Bank In Republic of Korea*. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://www.worldbank.org/en/country/korea>.

²⁹³ Global Security.2020. *Korean Corruption*. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://www.globalsecurity.org/military/world/rok/corruption.htm>.

ตารางที่ 3.1 คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของสาธารณรัฐเกาหลี (ค.ศ. 2005 – 2023)

ลำดับที่	ค.ศ.	ผลคะแนน	การจัดลำดับจาก 190 ประเทศ	หมายเหตุ
1	2005	5	AP	คะแนนเต็ม 10 คะแนน
2	2006	5.1	AP	
3	2007	5.1	AP	
4	2008	5.6	AP	
5	2009	5.5	AP	
6	2010	5.4	AP	
7	2011	5.4	AP	
8	2012	56	45	คะแนนเต็ม 100 คะแนน
9	2013	55	46	
10	2014	55	44	
11	2015	54	43	
12	2016	53	52	
13	2017	54	51	
14	2018	57	45	
15	2019	59	39	
16	2020	61	33	
17	2021	62	32	
18	2022	63	31	
19	2023	63	32	

3.2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุการทุจริตเกิดจาก ปัจจัยด้านระบบอุปถัมภ์ วัฒนธรรมการให้ของขวัญ การมีกฎหมายที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคแก่ภาคเอกชน ภาวะรายได้ของเจ้าหน้าที่รัฐและบทลงโทษการทุจริตคอร์รัปชันที่ต่ำ²⁹⁴ จนกระทั่งในปัจจุบันองค์กรเพื่อ

²⁹⁴ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ. 2561. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการพัฒนาความร่วมมือและยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย : ศึกษาประสบการณ์ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้. หน้า 5 สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2564 จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Creator/personDc/65126.

ความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้ประกาศ ค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สาธารณรัฐเกาหลีได้รับการจัดอันดับดัชนีการรับรู้การทุจริต เป็นลำดับที่ 39 จาก 180 ประเทศ ด้วย 63 คะแนนจาก 100 คะแนนเต็ม²⁹⁵ สาธารณรัฐเกาหลีจึงเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยปัจจัยที่ทำให้สาธารณรัฐเกาหลีมีการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่

1) การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ ซึ่งมีความเสี่ยงสูงมากต่อการทุจริต มีรายงานเกี่ยวกับการเอื้อประโยชน์จากกองทุนสาธารณะไปยังบริษัทเอกชนต่าง ๆ หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เนื่องจากการทุจริต และมีระบบการเล่นพรรคเล่นพวก และการติดสินบนเพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและสัญญาสาธารณะในสาธารณรัฐเกาหลี

2) การแทรกแซงของรัฐบาล เนื่องจากการแทรกแซงของรัฐบาลนำมาสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและส่งเสริมกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

3) ปัจจัยด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ส่งผลต่อระดับการศึกษา ช่องว่างของชนชั้นทางสังคมซึ่งส่งผลต่อระดับการทุจริตคอร์รัปชัน

4) โครงสร้างประชาธิปไตย บทบาทของการทำให้เป็นประชาธิปไตยมีความซับซ้อนมาก ประชาธิปไตยจึงมีผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบต่อการควบคุมการทุจริต การเลือกตั้งที่ต้องอาศัยการแข่งขันกันประกอบกับความต้องการเงินทุนในการหาเสียงสำหรับการเลือกตั้งที่มีราคาแพงนั้นสร้างแรงจูงใจใหม่สำหรับการทุจริต²⁹⁶

5) ความซับซ้อนของกฎหมายภายในประเทศ เนื่องจากกฎหมายภายในมีการซ้ำซ้อน และมีความยากต่อการตีความส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เกิดปัญหาในการประกอบธุรกิจ นโยบายภาษีที่ไม่สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจทำให้เกิดการจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและเกิดการเลียงภาษีของภาคเอกชน

6) การแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม สืบเนื่องมาจากระบบอุปถัมภ์ที่เกิดจากการที่องค์กรธุรกิจมีความสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่รัฐในความสัมพันธ์ส่วนตัวทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์และสมยอมในการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ

7) ปัญหาเกี่ยวกับสินบน โดยมีการจ่ายเงินสินบนและการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและความขัดแย้งทางผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)

²⁹⁵ Transparency International. Korea (South). Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.transparency.org/country/KOR>

²⁹⁶ GAN. South Korea Corruption reports. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/south-korea/>.

8) การควบคุมสื่อ มีการคุกคามต่อเสรีภาพสื่อผ่านการใช้กฎหมายหมิ่นประมาทที่เข้มงวดเพื่อปิดปากสื่อ นักวิจารณ์ได้ หนังสือพิมพ์ของเอกชนมีการรายงานอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลรวมถึงการกระทำผิดของราชการทำให้นักข่าวมักถูกตั้งข้อหาหมิ่นประมาท

9) ความไม่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม เกิดจากการประสบปัญหาเงินทุนของภาคประชาสังคมของสาธารณรัฐเกาหลี เมื่อองค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้ได้ประสบปัญหาในการได้รับเงินทุนสนับสนุนรวมทั้งขาดการส่งเสริมจากรัฐบาลทำให้เกิดอุปสรรคในการขับเคลื่อนภารกิจทำให้ชุมชนขาดผู้เป็นแกนนำในการขับเคลื่อนในท้องถิ่นและชุมชนซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การทุจริตมีเพิ่มมากขึ้น

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) จัดสาธารณรัฐเกาหลีในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และได้รับการยกย่องสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่ประสบความสำเร็จจากรัฐเผด็จการไปเป็นรัฐประชาธิปไตยนับแต่ ค.ศ. 1980 หลังเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง และได้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนแรกที่มาจากฝ่ายค้านเกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ของระบอบประชาธิปไตย เสริมสร้างสิทธิพลเมือง และปรับปรุงคุณภาพการปกครอง รวมทั้งระบบราชการที่ดีและมีคุณธรรม มีระบบตุลาการที่เป็นอิสระ และมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย และมีระบบการป้องกันการทุจริตที่เข้มแข็ง²⁹⁷ อย่างไรก็ตาม ยังคงพบการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลีโดยอาจแบ่งได้ตามรูปแบบ ดังนี้

3.2.2 รูปแบบการทุจริตในสาธารณรัฐเกาหลี

1) การทุจริตที่เกิดจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทุจริตที่เกิดจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาธารณรัฐเกาหลียังคงปรากฏการทุจริตในรูปแบบการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ และการทุจริตเชิงโครงสร้างระบบราชการ²⁹⁸ เนื่องจากในสาธารณรัฐเกาหลียังคงมีแนวคิดระบบศักดินาและระบบเผด็จการ รวมทั้งสังคมที่มีลักษณะการแข่งขันกัน ตลอดจนถึงยังคงปรากฏระบบอุปถัมภ์ที่มาจากแหล่งกำเนิดในภูมิภาคและเครือข่ายโรงเรียนมัธยม/มหาวิทยาลัย เครือข่ายอื่น ๆ ตามกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจและมีอิทธิพล อำนาจการตัดสินใจในระบบราชการของสาธารณรัฐเกาหลีมีลักษณะเป็นอำนาจ

²⁹⁷ Thomas Kalinowski and Soeun Kim. 2014. *Corruption and Anti-Corruption Policies in Korea*. p.2. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.researchgate.net/publication/265300448_Corruption_and_Anti_Corruption_Policies_in_Korea.

²⁹⁸ Ibid.p.9.

ในลักษณะแนวดิ่งจากบนลงล่าง เต็มไปด้วยอำนาจของชนชั้นสูงทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ยึดติดกับระบบการอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกทำให้เกิดการทุจริตในระบบราชการในลักษณะครอบงำเจ้าหน้าที่ด้วยอิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ทั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดซื้อจัดจ้าง

2) การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคธุรกิจ

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบที่มีการทุจริตมากที่สุดในสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับโครงการก่อสร้างที่มีลักษณะเครือข่ายส่วนบุคคลที่มีความใกล้ชิดเป็นพิเศษทำให้สื่อแสดงถึงความไม่โปร่งใส โดยการใช้อำนาจในทางที่ผิดเหล่านี้ ถือเป็นเรื่องร้ายแรงที่สุดในภาคองค์กรธุรกิจ ซึ่งมักพบว่า ผู้นำธุรกิจมักใช้อำนาจในทางที่ผิดโดยไม่สนใจกฎหมาย ประกอบกับในสาธารณรัฐเกาหลีการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริตจะบังคับใช้ในภาคเอกชนยากกว่าในภาครัฐมาก การกระจุกตัวทางเศรษฐกิจและการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสูงทำให้เกิดการสมรู้ร่วมคิดและการทุจริต เนื่องจากบางพื้นที่ของสาธารณรัฐเกาหลีถูกรอบงำโดยบริษัทเดียว หรือเพียงไม่กี่บริษัทเท่านั้นที่ได้รับการทำสัญญาหรือการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยพบว่าปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระดับความทุจริตเนื่องจากมีปัจจัยประกอบที่นักลงทุนต่างชาติจำนวนมากไม่ให้ความสนใจในยกระดับความโปร่งใสรวมทั้งการปราบปรามการทุจริตในภาคธุรกิจที่ไม่สม่ำเสมอของรัฐบาลทำให้การทุจริต

3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐเกาหลี

กฎหมายการปกครองตนเองในท้องถิ่นสาธารณรัฐเกาหลี (Local Autonomy Act) กำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเภทองค์กรและการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างรัฐบาลของรัฐและท้องถิ่น (Article 1 Purpose)²⁹⁹ และได้กำหนดสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นไว้ดังนี้

3.3.1 สิทธิในการเลือกตั้งท้องถิ่น หมายถึง สิทธิในการเข้าร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของรัฐบาลท้องถิ่นตามกฎหมาย (Article 13 Rights of Residents)³⁰⁰ ซึ่งรับรองสิทธิประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการใช้ทรัพย์สินและสิ่งอำนวยความสะดวก

²⁹⁹ The purpose of this Act is to promote democracy and efficiency of local autonomous administration and to ensure balanced development of local areas and democratic development of the Republic of Korea, by prescribing matters concerning types, organization and operation of local governments, and basic relations between the State and local governments.

³⁰⁰ Article 13 (1) Residents shall have the right to use the property and public facilities of their local governments, and to benefit equally from the administration of their local governments as prescribed by statutes.

สะดวกที่เป็นบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นของตนอย่างเท่าเทียมกันและให้มีสิทธิเข้าร่วมเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

3.3.2 สิทธิในการเสนอความเห็น เป็นสิทธิซึ่งกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอความเห็นในเรื่องที่ประชาชนอาจได้รับผลกระทบ (Article 14 Residents' Voting)³⁰¹ โดยรับรองสิทธิของประชาชนในกรณีผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่า เป็นประเด็นสำคัญในการสร้างภาระแก่ประชาชนที่มากเกินไปหรือมีผลกระทบอย่างต่อเนื่องต่อประชาชนพื้นที่ ผู้บริหารท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีการลงคะแนนความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการ

3.3.3 สิทธิในการแก้ไขกฎหมาย (Article 15 Request for Establishment, Revision or Abolition of Municipal Ordinance)³⁰² สิทธิในการร้องขอแก้ไขหรือยกเลิกเทศบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นที่มีอายุ 19 ปีขึ้นไปมีสิทธิยื่นคำร้องตามเกณฑ์สัดส่วนดังนี้ (1) 1/100 ในเมืองใหญ่ ของจำนวนประชาชนในพื้นที่ (City) (2) 1/70 ในเมืองใหญ่ที่มีประชากรอย่างน้อย 500,000 คน (เขตการปกครอง KU) (3) 1/50 - 1/20 ของจำนวนผู้อยู่อาศัยทั้งหมด (Si/Gun/autonomous)

3.3.4 สิทธิในการตรวจสอบรัฐบาลท้องถิ่น สิทธิยื่นคำร้องเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Article 16 Residents' Request for Inspection)³⁰³ กรณีที่พบว่าผู้บริหาร

(2) Residents who are Korean nationals shall have the right to participate in the elections of the members of local councils and the heads of local governments held by such local governments (hereinafter referred to as "local elections") as prescribed by statutes.

³⁰¹ Article 14 (1) The heads of local governments may put to residents' voting major matters, etc. to be decided by the local governments which impose an excessive burden or have a significant effect on the residents.

(2) Matters concerning the objects, proposers, requirements for proposal, procedures, etc. of the residents' voting shall be prescribed separately by other Acts.

³⁰² Article 15 (1) Residents of 19 years of age or older falling under any of the following (those who do not have the suffrage under Article 18 of the Public Official Election Act shall be excluded; hereafter referred to as the "residents of 19 years of age or older" in this Article and Article 16) may request the head of the relevant local government to establish, revise or abolish municipal ordinances, under the joint signatures of at least the number of residents of 19 years of age or older prescribed by ordinance of the relevant local government within the extent between 1/100 and 1/70 of the total number of the residents of 19 years of age or older for the City/Do and a large city with a population of at least 500,000 under Article 175, or within the extent between 1/50 and 1/20 of the total number of the residents of 19 years of age or older for the Si/Gun/autonomous Gu:

³⁰³ Article 16 (1) Where residents of 19 years of age or older in a local government finds the performance of any affairs under the jurisdiction of a local government and its head violates any statutes or

ท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่าฝืนกฎหมาย ทำลายประโยชน์สาธารณะ ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 19 ปีขึ้นไปอาจยื่นคำขอให้ตรวจสอบด้วยลายมือชื่อ อย่างน้อย 500 คนในเขตเมือง (City/Do) หรือ 300 คน ในเมืองใหญ่ที่มีประชากร 500,000 คน (เขตการปกครอง KU) และ 200 คนในที่อื่น ๆ (Si/Gun/autonomous)

3.3.5 สิทธิในการฟ้องคดี กฎหมายได้รับรองสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Article 17 Residents' Lawsuit)³⁰⁴ โดยให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีในความผิดฐานละเมิดหรือละเลยต่อหน้าที่ให้แก่ประชาชนกรณีที่มีอำนาจตรวจสอบในเรื่องที่ร้องขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาธารณะ เรื่องที่เกี่ยวกับการได้มา การจัดการ และการจำหน่ายทรัพย์สิน เรื่องที่เกี่ยวกับการสรุปและการปฏิบัติตามสัญญาการค้า สัญญาเช่าหรือการดำเนินการ และสัญญาอื่นๆ ที่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจเป็นคู่กรณีหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการละเลยการจัดเก็บภาษีและการเรียก

substantially undermines public interest, they may file a request for inspection under the joint signatures of at least the number of residents of 19 years of age or older determined by ordinance of the competent local government, within the scope not exceeding 500 persons in the City/Do, 300 persons in a large city with a population of at least 500,000 as referred to in Article 175, and 200 persons in other Si/Gun/autonomous Gu, with the competent Minister in the case of the City/Do, and with the Mayor/Do Governor in the case of the Si/Gun/autonomous Gu: Provided, That the following matters shall be excluded from the subject of the request for inspection:

³⁰⁴Article 17 (1) The residents having made a request for inspecting the matters concerning the disbursement of public money, matters concerning the acquisition, management and disposition of property, matters concerning the conclusion and execution of a contract for trade, lease or undertaking, and other contracts, to which the competent local government is a party, or matters concerning the neglect of imposition and collection of public money, such as local tax, fee for use, service charge, fine for negligence, pursuant to Article 16 (1) may, where it falls under any of the following subparagraphs, file a lawsuit for the unlawful acts or the neglect of business related to matters requested for the inspection against the head of the competent local government (where he/she delegates authority to handle such matters to the head of the agency under his/her jurisdiction, it refers to the head of the agency under his/her jurisdiction; hereafter the same shall apply in this Article):

1. Where the inspection has not been complete even if 60 days (where the period for inspection was extended pursuant to the proviso of Article 16 (3), it refers to the date the extended period has expired) have elapsed from the date on which the competent Minister or the Mayor/Do Governor has accepted the request for inspection;

2. Where they are dissatisfied with the result of inspection as referred to in Article 16 (3) and (4) or the request for measures as referred to in Article 16 (6);

3. Where the head of the competent local government has failed to act on the request for measures by the competent Minister or the Mayor/Do Governor as referred to in Article 16 (6);

4. Where they are dissatisfied with the implementing measures by the head of the local government as referred to in Article 16 (6). 2) The lawsuits which the residents may file pursuant to paragraph (1) shall be as follows:

เก็บเงินสาธารณะ เช่น ภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าบริการ ค่าปรับฯ ไม่ดำเนินการตรวจสอบหรือดำเนินการตรวจสอบไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือในกรณีที่ไม่พอใจผลการตรวจสอบหรือการพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจ โดยประชาชนที่ยื่นฟ้องคดีอาจขอให้รัฐบาลท้องถิ่นนั้น เป็นผู้ชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (Article 17)³⁰⁵ เช่น ค่าตอบแทนทนายความ ค่าเดินทางที่จำเป็นสำหรับความคืบหน้า ฯลฯ ค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการขอตรวจสอบและค่าใช้จ่ายจริงอื่น ๆ เมื่อชนะคดีหรือชนะคดีบางส่วน ในกรณีนี้ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจะต้องชำระเงินดังกล่าวตามความจำเป็นภายในขอบเขตของจำนวนเงินที่ร้องขอ

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในสาธารณรัฐเกาหลีอยู่ภายใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่แต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณธรรมสูงและมีความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ประกอบไปด้วยบุคคลเคยทำงานเป็นข้าราชการระดับอำนาจการหรือระดับอาวุโสมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ผู้สอนด้านการบริหารรัฐกิจ บริหารธุรกิจ การเมือง นิติศาสตร์ และสาขาวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง หรือสาขาวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย หรือสถาบันวิจัยที่อย่างน้อย 12 ปี และผู้ที่เคยทำงานเป็นผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ หรือนักข่าวอย่างน้อย 12 ปี³⁰⁶ เป็นผู้ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

³⁰⁵ Article 17 (16) The residents who raised the lawsuit may request the relevant local government to compensate for the lawsuit expenses, such as the remuneration for a lawyer, the travel expenses required for the progress, etc. of procedures for the request for inspection, and other actual expenses, where they have won the lawsuit (including a partial winning of the lawsuit). In this case, the relevant local government shall pay the amount admitted as objectively required for the progress of the relevant lawsuit within the scope of requested amount.

³⁰⁶ Article 8 Printed articles (1) The Chairman of the Civil Service Commission shall be appointed by the President from among those persons who have high moral character and in-depth knowledge on personnel administration.

(2) The members of the Civil Service Commission shall be appointed by the President on the recommendation of the Chairman from among those persons who fall under any of the following subparagraphs and who have in-depth knowledge on personnel administration: 1. Persons who have worked as public officials of Grade II or higher or public officials belonging to the senior civil service for not less than 3 years; 1. Persons who have worked for any listed corporation as officers for not less than 3 years; 2. Persons who have studied public administration, business administration, politics, jurisprudence and the field of science related thereto, or the field of science related to science and technology in universities, colleges or authorized research institutions, or who have worked in the same fields for twelve years or more; or
3. Persons who have worked as judges, public prosecutors, lawyers or journalists for 12 years or more.

3.4 มาตรการทางกฎหมายกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายควบคุมการทุจริตจากเงินสาธารณะโดยการตรากฎหมายห้ามการเรียกร้อยอันเป็นเท็จสำหรับกองทุนสาธารณะและการเรียกคืนเงินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมาย (Act on Prohibition of False Claims for Public Funds and Recovery of Illicit Profits) เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2020 ที่ผ่านมาแสดงถึงวัตถุประสงค์ที่จะลดแรงจูงใจในการกระทำการทุจริตด้วยการลงโทษผู้ทุจริตโดยให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษแก่ผู้ทุจริต โดยกำหนดนิยามของสถาบันสาธารณะและกองทุนสาธารณะไว้ ดังนี้

“สถาบันสาธารณะ” (Article 2 Definitions)³⁰⁷ หมายถึง สถาบัน บริษัท และองค์กร รัฐสภา องค์กรศาล ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบและตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (รวมถึงหน่วยงานภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีและหน่วยงานภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี) และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น) สถาบันการศึกษาตามกฎหมายการจัดการของสถาบันสาธารณะ โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายประถมศึกษาและมัธยมศึกษา กฎหมายอุดมศึกษา กฎหมายการศึกษา ปฐมวัยและกฎระเบียบอื่นๆ

“กองทุนสาธารณะ” หมายถึง เงิน สินค้า ฯลฯ ที่หามาหรือได้มาโดยสถาบันของรัฐ³⁰⁸ และการจ่ายเงินจากกองทุนสาธารณะ หมายถึง การจ่ายเงินอุดหนุน ค่าตอบแทน หรือเงินสมทบที่จัดหาจากกองทุนสาธารณะตามกฎหมายและระเบียบหรือข้อบังคับและระเบียบของเทศบาล

³⁰⁷ Article 2 The terms used in this Act are defined as follows: 1. The term “public institution” means any of the following institutions, corporations, and organizations: (a) The National Assembly, courts, the Constitutional Court, election commissions, the Board of Audit and Inspection, the National Human Rights Commission, central administrative agencies (including agencies under the control of the President and agencies under the control of the Prime Minister) and the organs affiliated therewith, and local governments; (b) Public service-related organizations referred to in Article 3-2 of the Public Service Ethics Act; (c) Institutions referred to in Article 4 of the Act on the Management of Public Institutions;

(d) National and public schools of various levels established under the Elementary and Secondary Education Act, the Higher Education Act, the Early Childhood Education Act, and other statutes;

³⁰⁸ 4. The term “public funds” means money, goods, etc. either raised or acquired by public institutions; or managed, disposed of, or used by them;

ตลอดจนเงิน สินค้า หรือทรัพย์สินอื่น ๆ³⁰⁹ และเงินที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้กฎหมายห้ามการเรียกร้องอันเป็นเท็จสำหรับกองทุนสาธารณะและการเรียกคืนผลกำไรที่ผิดกฎหมาย (Enforcement decree of Act on Prohibition of False Claims for Public Funds and Recovery of Illicit Profits) ซึ่งรวมถึง เงินช่วยเหลือ กองทุนสนับสนุนทางการเงิน เงินบรรเทาทุกข์ ผลประโยชน์ บำเหน็จบำนาญ เงินที่จ่ายสำหรับการทำสัญญา หรือจ่ายจากบริการของรัฐ ผลประโยชน์ประกันสังคม และเงินหรือสินค้า ฯลฯ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน³¹⁰

“อำนาจบริหาร (Administrative Authority)”³¹¹ หมายถึง หน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับอนุญาตให้กระทำการและมีอำนาจตัดสินใจด้านการบริหารและองค์กรสาธารณะหรือหน่วยงานขององค์กรหรือบุคคลใดๆ ที่มีอำนาจบริหาร หรือได้รับมอบหมายให้มีอำนาจบริหารตามกฎหมายและระเบียบหรือกฎหมาย ข้อบังคับของเทศบาล

การใช้สิทธิ์ที่ไม่ถูกต้อง (False Claim)³¹² หมายความว่า การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือแสวงหากำไรที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายจากกองทุนสาธารณะ รวมถึงการกระทำต่าง ๆ ดังนี้

(1) การเรียกร้องเงินจากกองทุนสาธารณะโดยการฉ้อโกงหรือวิธีการอื่นที่ไม่เหมาะสม โดยไม่มีสิทธิจะดำเนินการดังกล่าว

³⁰⁹ 5. The term “payment from public funds” means a subsidy, compensation, or contribution provided from public funds pursuant to statutes and regulations or municipal ordinances and rules; or other money, goods, etc. offered without any corresponding consideration which are prescribed by Presidential Decree;

³¹⁰ Lacc. False claims for public funds. Retrieved May. 27, 2021, from <https://laccmonitor.org/commitments/false-claims-for-public-funds/>.

³¹¹ 2. The term “administrative authority” means each of the following entities: (a) Any agency of the State or a local government that is authorized to make and express administrative decisions;

(b) Any public organization or its agency or any private individual with administrative authority or administrative authority entrusted pursuant to statutes and regulations or municipal ordinances and rules;

³¹² 6. The term “false claim, etc.” means any of the following acts that cause a loss to or earn a profit from public funds: (a) An act of claiming a payment from public funds by fraud or other improper means, despite a lack of qualifications to do so; (b) An act of claiming a payment from public funds in excess of the payment supposed to be received by fraud or other improper means; (c) An act of using a payment from public funds for any purpose other than the specified purpose or use, without complying with the procedures prescribed by statutes and regulations or municipal ordinances and rules, or standards (including standards, regulations, and rules of the institutions, corporations, and organizations referred to in subparagraph 1 (b) through (d)); (d) Other cases where a payment from public funds is made erroneously;

(2) การกระทำที่ส่งผลให้ได้รับเงินจากกองทุนสาธารณะเกินกว่าสิทธิที่ควรจะได้รับ โดยการฉ้อโกงหรือวิธีการที่ไม่เหมาะสมอื่น ๆ

(3) การกระทำโดยใช้เงินจากกองทุนสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดนอกจากวัตถุประสงค์หรือการใช้เงินที่กำหนดไว้ และไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดโดยกฎเกณฑ์และระเบียบหรือกฎและระเบียบของเทศบาลหรือมาตรฐาน ระเบียบ และข้อบังคับ

(4) กรณีอื่นๆ ที่ทำให้เกิดการจ่ายเงินจากกองทุนสาธารณะที่ผิดพลาด

“เงินหรือสินค้า (Money, Goods)” หมายถึง เงินหรือสินค้าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบัตรของขวัญ บัตรกำนัล และเงินโทเคน หรือทรัพย์สินที่มีค่าเทียบเท่าๆ³¹³ ที่ได้รับหรือใช้จ่ายจากกองทุนสาธารณะด้วยวิธีการเรียกร้องที่ไม่ถูกต้อง ฯลฯ และ “ผู้รับผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย” หมายถึงบุคคลที่ได้รับผลกำไรที่ผิดกฎหมายโดยบุคคลใดที่เห็นว่ามี การเรียกร้อง หรือมีแนวโน้มที่จะกระทำการดังกล่าว ให้รายงานต่อหน่วยงานต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ (1) สถาบันสาธารณะที่มีเขตอำนาจเหนือเนื้อหาของรายงานหรือหน่วยงานกำกับดูแล (2) คณะกรรมการตรวจสอบและสอบสวนหรือหน่วยงานสอบสวน (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและสิทธิพลเมือง

มาตรา 9 ของกฎหมายฉบับนี้ (Article 9 Imposition and Collection of Additional Monetary Sanctions)³¹⁴ กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องหรือใช้กองทุนสาธารณะอย่างไม่เหมาะสมเพื่อวัตถุประสงค์อื่นโดยจะต้องถูกลงโทษทางการเงินเพิ่มเติมด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ จากความเสียหายเป็นมูลค่าสูงถึงห้าเท่าของมูลค่าเงินที่ได้กำไรที่ผิดกฎหมายดังกล่าว เว้นแต่เป็นกระทำโดยประมาทหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อยอาจพิจารณาลดหรือลดการลงโทษทางการเงินเพิ่มเติม และมาตรา 18 (Article 18 Protection of Reporters)³¹⁵ ได้กำหนดมาตรการสำหรับกรคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสื่อ ด้วยการกำหนดโทษแก่ผู้ทำการแทรกแซงการเสนอข่าวของผู้สื่อข่าว

³¹³ 3. The term “money, goods, etc.” means any of the following: (a) Money; (b) Bonds; (c) Goods; (d) Gift cards, vouchers, and other tokens equivalent thereto;

³¹⁴ Article 9 (1) Where there exists a false claim, etc. falling under any of subparagraph 6 (a) through (c) of Article 2, an administrative authority shall impose and collect an additional monetary sanction of up to five times the value of the relevant illicit profits, in addition to the recovery of the profits under Article 8, as prescribed by Presidential Decree: Provided, That where a false claim, etc. is deemed to have been made by negligence, such as minor carelessness or error, or where any other ground prescribed by Presidential Decree exists, an administrative authority may reduce the calculated additional monetary sanction or impose no additional monetary sanction.

³¹⁵ Article 18 No person shall interfere with any of the following reports, etc. (hereinafter referred to as “report, etc.”) or coerce a person who filed a report, etc. (hereinafter referred to as “reporter, etc.”) to revoke such act:

(Article 19 Guarantee of Status) ผู้แจ้งเบาะแสไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชน หรือนักข่าว สามารถร้องขอความคุ้มครอง และมาตรา 23 ได้กำหนดรางวัลแก่สื่อที่มีส่วนร่วมในการปราบปราม การทุจริต (Article 23 Granting of Awards and Rewards to Reporters)³¹⁶ โดยกำหนดให้ ผู้สื่อข่าวที่สามารถรายงานข่าวจนกระทั่งผู้กระทำผิดถูกดำเนินคดีและถูกยึดทรัพย์สินได้รับรางวัลจา การเสนอข่าวเพื่อแจ้งเบาะแสโดยยื่นคำขอรับรางวัลจากการแจ้งเบาะแสดังกล่าวอาจได้รับ ค่าตอบแทนสูงถึง 3 พันล้านบาทจากคณะกรรมการ และกำหนดมาตรการลงโทษผู้ทุจริตไว้ใน มาตรา 16 (Article 16 Publication of List)³¹⁷ ด้วยการกำหนดให้มีการประกาศ ชื่อหรือชื่อบริษัท อายุ และที่อยู่ ฯลฯ มูลค่าของผลกำไรที่ผิดกฎหมาย และข้อความเฉพาะของการกำหนดระงับการ สนับสนุนทางการเงิน ฯลฯ จะถูกเปิดเผยในหน้าเว็บของหน่วยงานด้านการบริหารที่รับผิดชอบเป็นเวลาสามปี การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในสาธารณรัฐเกาหลีอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบการ จัดซื้อจัดจ้างสาธารณะโดยมีมาตรการกำหนดให้การเผยแพร่ประกาศประกวดราคาของหน่วยงาน ภาครัฐทั้งหมดในสาธารณรัฐเกาหลีสามารถดูได้ที่เว็บไซต์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลเกาหลี (PPS) ที่มีรัฐบาลกลางของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ระบบ Government E-Procurement System (GePS) โดยนอกจากจะมีประกาศประกวดราคาแล้วยังเป็นร้านค้าครบวงจรสำหรับการ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยให้สามารถเข้าไปเลือกร้านค้าในระบบและทำการ เปรียบเทียบราคาและคุณภาพสินค้าของแต่ละบริษัทได้โดยสะดวกเพื่อลดปัญหาการทุจริตในการ

³¹⁶Article 23 (1) Where a report filed under Article 17 brings remarkable property benefits or prevents a loss to a public institution or promotes the public interest, the Commission may pay a monetary award to the reporter, after deliberation and resolution by the Reward Deliberation Board under Article 69 of the Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission (hereinafter referred to as the “Reward Deliberation Board”), or recommend granting an award to the reporter pursuant to the Awards and Decorations Act, etc.

(2) Where a report filed under Article 17 has contributed directly to a recovery or increase in revenues, or a reduction in costs, of a public institution through any of the following measures, the reporter may file an application for payment of a monetary reward with the Commission. In such cases, the monetary reward shall include expenses incurred in the revocation, etc. of any relevant disadvantageous disposition if the reporter has been subject to the disposition on the grounds that the he or she has made the report:

³¹⁷Article 16 (1) An administrative authority shall publish a list of unlawful beneficiaries that meet all of the following requirements for the immediately preceding three years (hereinafter referred to as “persons who made large-amount false claims, etc.”): Provided, That this shall not apply where the publication of the list is not effective due to the death of persons who made large-amount false claims, etc. or where any other ground prescribed by Presidential Decree exists:

จัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยพบว่าระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ได้นำไปสู่การประหยัดงบประมาณในภาครัฐ จำนวน 1.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และภาคเอกชนจำนวน 6.6 พันล้านดอลลาร์ นอกจากนี้ยังสามารถลดระยะเวลาดำเนินการในการประมูลโดยจากเดิมที่ต้องใช้ระยะเวลา 30 ชั่วโมงเหลือเพียง 2 ชั่วโมง³¹⁸ โดยในประเทศไทยยังไม่มีเว็บไซต์หรือระบบที่ให้บริการเสมือนร้านค้าของหน่วยงานภาครัฐ แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการเทียบราคาจากเว็บไซต์สินค้าต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ Lazada หรือ Shopee เป็นต้น ซึ่งกรมบัญชีกลางได้เคยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0433.2/ว 206 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2562 ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการเทียบราคากลางจากเว็บไซต์นั้น ยังไม่สามารถใช้วิธีจัดซื้อจากผู้ให้บริการออนไลน์ในเว็บไซต์ดังกล่าวได้ เนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจากผู้ให้บริการออนไลน์ดังกล่าวนั้นมีขั้นตอนที่ไม่เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การมีระบบร้านค้าออนไลน์ให้กับหน่วยงานรัฐย่อมทำให้เกิดการเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม และจะส่งผลให้การจัดทำการากลางมีความน่าเชื่อถือมากขึ้นโดยประชาชนสามารถสืบค้นคุณภาพและราคาของสินค้าต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและทำให้เกิดเสรีทางการค้าระหว่างภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการกับหน่วยงานของรัฐซึ่งจะส่งผลให้เกิดการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐและเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยคุณภาพและราคาที่เหมาะสม

3.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายการเปิดเผยข้อมูลโดยหน่วยงานสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของรัฐและสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐ ภายใต้หลักการ Open Public Data Directive ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลประกอบกับหลักการทางสังคมเพื่อส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลโดยหน่วยงานของรัฐผ่านแผนปฏิบัติการ OGP โดยเปิดเผยข้อมูลของรัฐทั้งหมดยกเว้นข้อมูลที่เป็นความลับหรือได้รับการยกเว้นตามกฎหมายโดยให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายและสะดวกผ่านเว็บไซต์บริการสาธารณะออนไลน์ที่ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง พร้อมเข้าถึงข้อมูลบุคคลสำคัญและผู้นำประเทศผ่านเว็บไซต์ได้ทันที พร้อมทั้งเปิดตัวพอร์ทัลข้อมูลแบบเปิด นอกจากนี้หน่วยงานรัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีหน่วยงานเฉพาะในเว็บไซต์ของตนที่มีชื่อว่า “รัฐบาล 3.0 / การเปิดเผยข้อมูล” พร้อมเปิดเผยข้อมูลสาธารณะเชิงรุก และมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (OFFICIAL INFORMATION DISCLOSURE ACT) ซึ่งได้กำหนดสิทธิของประชาชนที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการและมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ ตลอดจนความโปร่งใสของการดำเนินงานของกิจการของรัฐ โดยมาตรา 3

³¹⁸ GAN. Ibid.

กำหนดหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐ (Article 3 Principles of Disclosing Information)³¹⁹ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดต่อสาธารณชน³²⁰ เว้นแต่เป็นข้อมูลที่มีกฎหมายกำหนดห้ามหรือยกเว้นมิให้เปิดเผยตลอดจนมีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองความลับทางการทหารซึ่งช่วยให้สามารถเปิดเผยความลับทางการทหารเพื่อสาธารณประโยชน์ได้โดยไม่จำกัดสัญชาติผู้ขอข้อมูลข่าวสาร

กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ มาตรา 9 (Article 9 Information Subject to Non-Disclosure)³²¹ ได้กำหนดให้ข้อมูลที่เป็นความลับหรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยในเว็บไซต์สาธารณะ จำนวน 8 ประเภท ดังนี้

³¹⁹ Any information kept and managed by public institutions shall be disclosed to the public in an active manner pursuant to this Act to ensure people's right to know.

³²⁰ TRANSPARENCY. 2016. *Country Report: The Right to Information in South Korea*. <https://www.article19.org/resources/country-report-the-right-to-information-in-south-korea/>

³²¹ Article 9 (1) All information kept and managed by public institutions shall be subject to disclosure to the public: Provided, That any of the following information may not be disclosed:

1. Information that is classified as confidential information or information subject to non-disclosure pursuant to other Acts or orders given under Acts (limited to the National Assembly Regulations, the Supreme Court Regulations, the Constitutional Court Regulations, the National Election Commission Regulations, Presidential Decree and Municipal Ordinances);
2. Information pertaining to the national security, national defense, unification, diplomatic relations, etc., which is deemed likely to seriously undermine national interests, if it is disclosed;
3. Information which is likely to seriously obstruct the protection of people's lives, physical safety and properties, if it is disclosed;
4. Information pertaining to a trial in progress, the prevention and investigation of crimes, indictment and maintenance of a public prosecution, the execution and correction of a sentence and security disposition, which, if disclosed, has considerable grounds for significantly obstructing the performance of duties or infringing upon the right of a criminal defendant to face fair trial;
5. Information pertaining to audit, supervision, inspection, tests, regulations, tendering contracts, technology development or personnel management, or information at the stage of decision-making processes or internal-review processes, etc., which, if disclosed, has considerable grounds for remarkably obstructing the fair performance of duties or research and development: Provided, That where information is not disclosed due to decision-making processes or internal-review processes, if such decision-making processes or internal-review processes are completed, applicants under Article 10 shall be informed thereof;
6. Personal information, such as names, resident registration numbers, etc. included in the relevant information, which, if disclosed, is deemed likely to undermine the privacy or freedom of individuals: Provided, That the

- (1) ข้อมูลที่เป็นความลับหรือไม่อาจเปิดเผยได้ตามกฎหมาย
- (2) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ การป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์ทางการทูตซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำลายผลประโยชน์ของชาติ
- (3) ข้อมูลซึ่งจะเป็นอันตรายต่อชีวิตของบุคคล
- (4) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา
- (5) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ การกำกับดูแลในสัญญาประกวดราคา การพัฒนาเทคโนโลยี หรือการบริหารงานบุคคลที่อยู่ในระหว่างดำเนินการ ซึ่งหากเปิดเผยจะเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการของเจ้าหน้าที่
- (6) ข้อมูลส่วนบุคคล
- (7) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและความลับทางการค้า เว้นแต่เป็นข้อมูลที่จะต้องเปิดเผยเพื่อปกป้องชีวิต ความปลอดภัยทางกายภาพ และสุขภาพของบุคคลจากอันตรายที่เกิดจากกิจกรรมทางธุรกิจ การปกป้องทรัพย์สินของบุคคลจากกิจกรรมทางธุรกิจที่ผิดกฎหมายและไม่เป็นธรรม
- (8) ข้อมูลซึ่งจะนำมาซึ่งข้อได้เปรียบหรือข้อเสียเปรียบแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

following personal information shall be excluded therefrom: (a) Information that is made available for public perusal pursuant to Acts and subordinate statutes; (b) Information prepared or acquired by public institutions for the purpose of public announcement, which does not unjustly disturb the privacy or freedom of individuals; (c) Information prepared or acquired by public institutions, the disclosure of which is deemed necessary to remedy the public interest or individuals's rights; (d) Names and positions of public officials who have performed their duties; (e) Names and occupations of individuals, to whom part of duties has been entrusted or commissioned by the State or local governments under Acts and subordinate statutes, the disclosure of which is necessary for the public interest;

7. Information pertaining to management and trade secrets of corporations, organizations or individuals (hereinafter referred to as "corporations, etc."), which, if disclosed, is likely to seriously undermine the legitimate interests of the corporations, etc. Provided, That the following information shall be excluded therefrom: (a) Information that is needed to be disclosed in order to protect the lives, physical safety and health of persons from dangers arising from business activities; (b) Information that is needed to be disclosed in order to protect people's property or lives from illegal and unjust business activities;

8. Information, the disclosure of which is deemed likely to bring advantages or disadvantages to specific persons, due to speculation in real estates, cornering the market, etc.

กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ มาตรา 18 (Article 18 Raising Objections)³²² ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอสามารถยื่นคำคัดค้านเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐนั้นได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งว่าจะเปิดเผยข้อมูลหรือไม่หรือภายใน 20 วัน นับแต่มีการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลและไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐ และสามารถยื่นอุทธรณ์ทางปกครองหรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

3.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบอุปถัมภ์ที่หนาแน่น นิยมการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ และระบบพรรคพวก ตลอดจนการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองในทุกระดับชั้น แต่ในปัจจุบันสาธารณรัฐเกาหลีได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านการปราบปรามการทุจริตในระดับที่สูง³²³ เมื่อพิจารณาจากผลคะแนนความโปร่งใส

³²²Article 18 (1) When any applicant is dissatisfied with a decision made by any public institution not to disclose information or a decision made by any public institution to partially disclose information, or when no decision is made to disclose information even after 20 days elapse after a request for information disclosure is made, he or she may raise an objection in writing to the relevant public institution within 30 days from the date on which he or she receives a notice on whether or not to disclose the information or from the date on which 20 days elapse after a request for information disclosure is made.

(2) State agencies, etc. shall hold a meeting of the Council when any objection under paragraph (1) is raised: Provided, That this shall not apply to any of the following cases: 1. Matters which have already underwent deliberations of the Council; 2. Simple and repetitive requests; 3. Requests for information classified as confidential information pursuant to Acts and subordinate statutes.

(3) Relevant public institutions shall decide on an objection raised within seven days from the date on which such objection is raised and notify the relevant applicant of outcomes thereof without delay in writing: Provided, That when public institutions cannot make a decision within a fixed period due to inevitable grounds, such period may be extended by up to seven days when calculated from the day following the date when such fixed period expires, and notify the applicant of grounds for such extension.

(4) When public institutions decide to dismiss or reject an objection, they shall notify applicants of the fact that applicants may file for an administrative appeal or administrative litigation, along with notification on outcomes under paragraph (3).

³²³ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ *Measures for the Prevention and Suppression of Corruption in Various Countries*. วารสาร มจร.วิชาการ ปีที่ 16 ฉบับที่ 32. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2564 จาก https://www.ldd.go.th/web_ethics/PDF/article_04.pdf

ด้านการปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐเกาหลีจะเห็นได้ว่า นับแต่ ค.ศ. 2005 สาธารณรัฐเกาหลีมีพัฒนาการด้านการปราบปรามการทุจริตด้วยค่าคะแนนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของสาธารณรัฐเกาหลีมีดังนี้

3.6.1 *กฎหมายการป้องกันการทุจริตและการจัดตั้งและการจัดการของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองในสาธารณรัฐเกาหลี (Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti-Corruption and Civil Rights Commission)*

กฎหมายการป้องกันการทุจริตและการจัดตั้งและการจัดการของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง มาตรา 11 (Article 11 Establishment of Anti-Corruption and Civil Rights Commission)³²⁴ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาหนึ่งชุด ชื่อว่าคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตแห่งชาติเกาหลีใต้ (Korea Independent Commission Against Corruption) หรือ KICAC ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติมีสถานะเทียบเท่ากระทรวง มีหน้าที่หลักในการจัดวางนโยบาย การประเมินผลด้านนโยบายต่อต้านการทุจริต การให้ความคุ้มครองปกป้องแก่ผู้แจ้งเบาะแส รวมทั้งติดตามและตรวจสอบกิจกรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงภายในประเทศ

กฎหมายการป้องกันการทุจริตและการจัดตั้งและการจัดการของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง มาตรา 32 (Article 32 Establishment of Local Ombudsman)³²⁵ กำหนดให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นจะมีการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการมีองค์ประกอบจากผู้ซึ่งมีประสบการณ์และความรู้ความสามารถว่า สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการคำร้องทุกข์อย่างเป็นธรรมและเป็นอิสระโดยได้รับความยินยอมของสภาท้องถิ่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นจะมีวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นที่แต่ละคนสี่ปีและจะขยายหรือต่ออายุไม่ได้ ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ตามที่ มาตรา 33 กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

³²⁴ Article 11 The Anti-Corruption and Civil Rights Commission (hereinafter referred to as the "Commission") shall be established under the Prime Minister to improve unreasonable administrative systems pertaining to the processing of civil petitions for grievances, prevent corruption and effectively regulate acts of corruption.

³²⁵ Article 32 (1) In order to process civil petitions for grievances and improve administrative systems, etc. with respect to local governments and institutions belonging thereto, each local government may set up and operate a Local Ombudsman

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไปหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิจัยที่ได้รับมอบอำนาจ

(2) บุคคลที่ทำหน้าที่หรือเคยเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความ

(3) บุคคลที่ทำหน้าที่หรือเคยเป็นข้าราชการระดับ 4 หรือสูงกว่า

(4) บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นสถาปนิกรับรอง นักบัญชีภาษี ผู้สอบบัญชี ช่างเทคนิค หรือทนายความด้านสิทธิบัตร และเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องในสาขางานดังกล่าวอย่างน้อยห้าปี

(5) บุคคลที่เป็นที่ยอมรับในสังคมที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารราชการอย่างลึกซึ้งและได้รับการแนะนำจากองค์กรพลเมือง³²⁶

มาตรา 34 (Article 34 Financial Support)³²⁷ และมาตรา 36 (Article 36 Administrative Organization)³²⁸ กำหนดให้หัวหน้ารัฐบาลท้องถิ่นต้องให้การสนับสนุนทางการเงินที่จำเป็นสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่น และต้องให้การสนับสนุนกิจการและการดำเนินกิจกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่น

³²⁶Article 33 (1) Members of the Local Ombudsman shall be those who are deemed to be capable of conducting the duties of processing grievance petitions fairly and independently and shall be commissioned by the head of a local government from among any of the following persons with the consent of the local council:

1. A person who holds or has held an associate professorship or higher position, or other position equivalent thereto at a university or authorized research institution;
2. A person who serves, or has served, as a judge, prosecutor or attorney;
3. A person who serves, or has served, as a public official of Grade **IV** or higher;
4. A person who has the qualification of certified architect, tax accountant, certified public accountant, technician, or patent attorney and is involved or was involved, in such job field for at least five years;
5. A person who is well respected in society with profound knowledge and experience in public administration and who is recommended by a civic organization.

(2) The term of office of a member of each Local Ombudsman shall be four years and may not be extended nor renewed.

³²⁷Article 34 The head of the local government in which the Local Ombudsman has been established shall provide financial support necessary for the Local Ombudsman to perform its duties referred to in Article 32 (2).

³²⁸Article 36 (1) The head of a local government shall establish an administrative organization to support the affairs of the Local Ombudsman.

หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 37 (Article 37 Report and Publication of Operational Status)³²⁹ โดยได้กำหนดหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยการประกาศสถานะการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นให้สาธารณชนทราบทุกปี

กฎหมายการป้องกันการทุจริตและการจัดตั้งและการจัดการของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง ได้ให้นิยามคำว่า “การทุจริต”³³⁰ ไว้ว่า หมายถึง การกระทำใด ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยใช้ตำแหน่งหรืออำนาจของตนในทางที่ผิดหรือละเมิดกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลกำไรสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(2) การกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของสถาบันสาธารณะ และเป็น การละเมิดกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณของสถาบันสาธารณะ การได้มา การจัดการ หรือการกำจัดทรัพย์สินของสถาบันสาธารณะ หรือการเข้าทำสัญญาหรือการทำสัญญาที่สถาบันสาธารณะเป็นคู่สัญญา

(3) การบังคับ ส่งเสริม เสนอแนะ และชักจูงให้กระทำการใด ๆ ที่ตามข้อ (1) และ (2) หรือการปกปิดการกระทำดังกล่าว

มาตรา 6 ของกฎหมายฉบับนี้ (Article 6-Duties of Citizens)³³¹ กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในต้องร่วมมืออย่างเต็มที่กับมาตรการนโยบายที่ดำเนินการโดยสถาบันสาธารณะ เพื่อป้องกันการทุจริตและมาตรา 86 ได้กำหนดโทษ (Article 86 Offense of Exploiting Confidential Information)³³² กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดจากการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่เป็นความลับ

³²⁹ Article 37 (1) The Local Ombudsman shall report to the head of the local government and the local council and publicly announce the operational status of the Local Ombudsman every year.

³³⁰ 4. The term "act of corruption" means any of the following acts: (a) The act of any public official's abusing his or her position or authority or violating statutes or regulations in connection with his or her duties to seek gains for himself or herself or any third party; (b) The act of inflicting damages on the property of any public institution in violation of statutes or regulations, in the process of executing the budget of the relevant public institution, acquiring, managing, or disposing of the property of the relevant public institution, or entering into and executing a contract to which the relevant public institution is a party; (c) The act of coercing, urging, proposing and inducing any act referred to in items (a) and (b) or act of covering it up;

³³¹ Article 6 Every citizen shall fully cooperate with policy measures taken by public institutions to prevent corruption.

³³² Article 86 (1) If any public official violates the provisions of Article 7-2, he/she shall be punished by imprisonment with labor for not more than seven years or by a fine not exceeding 70 million won.

(2) In cases of paragraph (1), the imprisonment with labor and fine may be imposed concurrently.

จะถูกลงโทษด้วยการจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 70 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 87 (Article 87 Offense of Divulging Professional Confidential Information)³³³ กำหนดให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยบุคคลที่กระทำความผิดหรือได้มาโดยบุคคลที่สามจะต้องถูกริบทั้งหมด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลลับในหน้าที่ของตนจะถูกลงโทษโดยการจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 50 ล้านบาท และมาตรา 91 (Article 91 Administrative Fines)³³⁴ ได้กำหนดโทษกรณีมีการเลือกปฏิบัติหรือใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใด จะต้องระวางโทษไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน 10 ล้านบาท

นอกจากกฎหมายว่าด้วยต่อต้านการทุจริต สาธารณรัฐเกาหลียังมีการกำหนดโทษของความผิดฐานทุจริตตามกฎหมายอาญา (CRIMINAL CODE) มาตรา 129 (Article 129 Acceptance of Bribe and Advance Acceptance)³³⁵ กำหนดโทษเกี่ยวกับการรับสินบนไว้ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออนุญาโตตุลาการที่ได้รับเรียกร้องหรือสัญญาว่าจะรับสินบนในการปฏิบัติหน้าที่ของเขา จะต้องถูกลงโทษด้วยการจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือระงับคุณสมบัติไม่เกินสิบปี และหากได้รับเรียกร้องหรือสัญญาเพื่อรับสินบนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนต้องปฏิบัติต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือจะถูกกำหนดให้ระงับคุณสมบัติไม่เกิน 7 ปี และหากการเรียกร้องสินบนเป็นการเรียกร้องหรือสัญญาให้สินบนแก่บุคคลที่สาม มาตรา 130 (Article 130 Bribe to Third Person)³³⁶

(3) The goods or property gains acquired by a person committing an offense referred to in paragraph (1) or knowingly acquired by a third party by means of such offense shall be confiscated or additionally collected.

³³³ Article 87 Any person who has divulged confidential information learned while performing his/her duties in violation of Article 30 shall be punished by imprisonment with labor for not more than five years or by a fine not exceeding 50 million won.

³³⁴ Article 91 (1) Any of the following persons shall be subject to an administrative fine not exceeding 10 million won

³³⁵ Article 129 (1) A public official or an arbitrator who receives, demands or promises to accept a bribe in connection with his duties, shall be punished by imprisonment for not more than five years or suspension of qualifications for not more than ten years.

(2) If a person who is to become a public official or an arbitrator receives, demands or promises to accept a bribe in response to a solicitation, in connection with the duty which he is to perform and he actually becomes a public official or arbitrator, imprisonment for not more than three years or suspension of qualifications for not more than seven years shall be imposed.

³³⁶ Article 130 A public official or an arbitrator who causes, demands or promises a bribe to be given to a third party on acceptance of an unjust solicitation in connection with his duties shall be punished by imprisonment for not more than five years or suspension of qualifications for not more than ten years.

และมาตรา 133 (Article 133 Offer, etc. of Bribe)³³⁷ กำหนดให้ให้ฝ่ายที่ยอมรับข้อเสนอให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่เป็นธรรมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือระงับคุณสมบัติไม่เกินสิบปี สำหรับผู้ที่เสนอว่าจะให้สินบนหรือแสดงเจตนาว่าจะให้สินบนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 20 ล้านบาท

พระราชกฤษฎีกาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทุจริตและการจัดตั้งและการจัดการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและสิทธิพลเมือง (Enforcement Decree of the Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti Corruption and Civil Rights Commission) มาตรา 81 (Article 81 Timing, etc. of Payment of Monetary Rewards)³³⁸ ได้กำหนดจำนวนรางวัลค่าตอบแทนเป็นเงินไว้สูงสุดสำหรับผู้แจ้งเบาะแสที่ร้อยละ 50 ของเงินที่รัฐได้คืนซึ่งคณะกรรมการรางวัลจะพิจารณาจากปัจจัยต่อไปนี้

- (1) ความถูกต้องของการรายงานข้อมูล ข้อมูลที่เป็นหลักฐานที่นำไปสู่การยึดทรัพย์
- (2) ข้อมูลดังกล่าวได้มีการรายงานการทุจริตคอร์รัปชันผ่านสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์และการแพร่ภาพกระจายเสียงแล้วหรือไม่
- (3) บุคคลที่รายงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับการประพฤติมิชอบที่รายงานหรือไม่
- (4) ระดับการมีส่วนร่วมในการแก้ไขคดีทุจริต

³³⁷ Article 133 (1) A person who promises, delivers or manifests a will to deliver a bribe as stated in Articles 129 through 132 shall be punished by imprisonment for not more than five years or by a fine not exceeding twenty million won.

(2) The preceding paragraph shall apply to a person who, for the purpose of committing the crime specified in the preceding paragraph, delivers money or goods to a third party, or receives such delivery with the knowledge of its nature.

³³⁸ Article 81 (1) Monetary rewards shall be paid after the imposition, recovery, etc. falling under any subparagraph of Article 72 (1) result directly in recovering or increasing revenues or reducing costs of a public institution or after the relevant legal issues are confirmed. In such cases, if the period of filing a protest against the imposition, recovery, etc. has not yet expired or the procedure for protest and remedy is pending, it shall be paid after the period and procedure are completed.

(2) In cases falling under paragraph (1), if monetary rewards are to be paid after the relevant legal issues are confirmed, up to 50/100 of the monetary rewards determined under Article 79 (1) may not be paid until the public institution begins to recover its revenues, etc.

(3) With respect to the amount of monetary rewards not paid under paragraph (2), if the recovered revenues, etc. of the public institution exceed the already paid monetary rewards, the excess shall be paid as monetary rewards until it reaches the amount of monetary rewards determined under Article 79 (1).

การกำหนดรางวัลในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทุจริตถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 79 (Article 79 Determination)³³⁹ โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดว่า จะจ่ายรางวัลเป็นตัวเงิน เงินรางวัล หรือกองทุนบรรเทาทุกข์ กรณีการพิจารณาจ่ายเป็นเงินรางวัล มาตรา 71 (Article 71 Grounds)³⁴⁰ กำหนดให้ใช้เกณฑ์จำนวนเงินที่สูงที่สุดในการพิจารณาจ่ายเงิน แต่ไม่เกินเงินรางวัลค่าตอบแทนสูงสุดที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 (Article 77 Determination of Monetary Rewards)³⁴¹ ที่กำหนดเงินรางวัลสูงสุดไว้ไม่เกินสามพันล้านบาท (หรือคิดเป็นเงินไทยประมาณ 85,742,190 บาท) โดยที่มาตรา 78 (Article 78 Restriction on Granting Monetary Rewards to Public Officials)³⁴² กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ สอบสวน หรือตรวจสอบการกระทำที่ทุจริตและยื่นรายงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตนได้รับค่าตอบแทนทางการเงินใดๆ

3.6.2 กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและพระราชบัญญัติจริยธรรมการให้บริการสาธารณะในสาธารณรัฐเกาหลี (Enforcement Decree of the Public Service Ethics Act)

กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและพระราชบัญญัติจริยธรรมการบริการสาธารณะ มาตรา 3 (Article 3 Persons Liable for Registration)³⁴³ ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น

³³⁹ Article 79 (1) The Commission shall determine whether to pay monetary awards, monetary rewards, or relief fund and the amount of payment thereof, based on resolutions adopted by the Reward Board after deliberation.

³⁴⁰ Article 71 5. Where the Reward Board recognizes that monetary awards can be granted.

³⁴¹ Article 77 (1) The criteria for payment of monetary rewards are as set forth in attached Table 2.

(2) When calculating the amount of monetary rewards pursuant to paragraph (1), the Commission and the Reward Board may reduce the amount of monetary rewards in consideration of any of the following: 1.Accuracy of report, such as authenticity of evidential data; 2.Whether an act of corruption reported is already disclosed through the mass media, such as newspapers and broadcasting; 3.Whether the reporting person is involved in the reported malfeasance; 4.The level of contribution to resolving the corruption case.

(3) The maximum amount of monetary rewards payable shall be three billion won, in which no fraction less than one thousand won, if any, shall be paid.

³⁴² Article 78 No public official who engages or engaged in auditing, investigating or examining an act of corruption and files a report in connection with any matter that pertains or pertained to his/her duties is entitled to any monetary reward.

³⁴³ Article 3 (1) Any of the following public officials (hereinafter referred to as "person liable for registration") shall register his/her property, as prescribed by this Act: 1. State public officials in political service, such as the President, the Prime Minister, members of the State Council, and members of the National Assembly; 2. Public

และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงคู่สมรสหรือคู่สมรสโดยพฤตินัย ทายาทและบุพการีต้องจดทะเบียนทรัพย์สินของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากมีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับทรัพย์สิน มาตรา 6 (Article 6 Reporting on Changes)³⁴⁴ กำหนดให้ยื่นจดทะเบียนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 1 มกราคมถึง 31 ธันวาคมของทุกปี ไม่เกินสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไปหรือเมื่อเกษียณ หรือลาออกจากตำแหน่ง

กรณีเจ้าหน้าที่รัฐมีการให้หรือรับของขวัญ มาตรา 15 (Article 15 Reporting on Gifts from Foreign Governments, etc.)³⁴⁵ ของกฎหมายนี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐและสมาชิก

officials in political service of local governments, such as the heads of local governments, and members of local councils; 3. State public officials of Grade I in general service (including public officials in general service of the Senior Executive Service who are appointed to position of the highest class of duty assigned under Article 23 of the State Public Officials Act) and local public officials, and public officials in extraordinary civil service who receive remuneration equivalent thereto (including public officials in special service of the Senior Executive Service);

³⁴⁴ (1) Any person liable for registration shall file a report with a registration agency matters on any change in property which occurs between January 1 and December 31 each year, not later than the end of February of the following year. Provided, That if a person files the first report on changes, after filing the first registration or report as prescribed in Article 5 (1), the person shall file a report with a registration agency, on changes occurring up until December 31 of the corresponding year from the date he/she becomes liable for registration.

(2) If a person liable for registration retires from his/her office, the person shall file a report with a registration agency having jurisdiction over him/her as at the time of his/her retirement, on any changes in his/her property occurring from January 1 of the corresponding year (if he/she becomes liable for registration after January 1, the date he/she becomes liable for registration) to the date of retirement, not later than the end of the month in which the two-month period from the date of retirement, falls: Provided, That if such person re-becomes liable for registration not later than the end of the month in which the two-month period from the date of retirement, falls, he/she may file a report on changes under paragraph (1) in lieu of the abovementioned report.

³⁴⁵ Article 15 (1) If a public official (including members of local councils; hereafter in Article 22 the same shall apply) or an executive officer or employee of a public-service-related organization has received any gift (referring to any product provided without consideration and other equivalents, excluding cash; hereinafter the same shall apply) from a foreign country or a foreigner (including foreign organizations; hereinafter the same shall apply) with respect to his/her duties, the public official shall report it without delay to the head of the agency or organization with which he/she is affiliated, and hand over such gift thereto. This shall also apply where any family member of the public official or the executive officer or employee of the public-service-related organization receives any gift from a foreign country or a foreigner with respect to the duties of such official or such executive officer or employee.

(2) The value of the gift to be reported under paragraph (1) shall be prescribed by Presidential Decree.

สภาท้องถิ่นต้องมีการรายงานเกี่ยวกับของขวัญที่ได้รับที่เกี่ยวข้องในตำแหน่งหน้าที่ของตน รวมทั้งของขวัญที่สมาชิกในครอบครัวของเจ้าหน้าที่และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับไว้ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนสังกัดโดยไม่ชักช้าตามมาตรา 16 (Article 16 Reversion, etc. of Gifts) ³⁴⁶ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับของขวัญมูลค่าเกินกว่า 100 ดอลลาร์สหรัฐฯ ตามมูลค่าตลาดในประเทศที่บริจาค หรือ 100,000 วอน (ประมาณ 2,862 บาท) มาตรา 28 (Article 28 Value of Gift) ³⁴⁷ ได้กำหนดให้มอบของขวัญดังกล่าวให้หัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนสังกัดไว้และให้คืนแก่รัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นทันทีหลังจากที่ได้รายงาน และมาตรา 8 (Article 8 Code of Conduct for Public Officials) ³⁴⁸ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องรักษารายาบรรณอย่างเคร่งครัดโดยห้ามรับเงิน ความบันเทิง สินค้า ฯลฯ จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตน รวมทั้งห้ามทำการแทรกแซงกิจการตลอดจนห้ามใช้อิทธิพลหรือชักชวนผู้อื่นด้วยการใช้ประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ของตน และมีหน้าที่

³⁴⁶ Article 16 (1) Any gift reported under Article 15 (1) shall be reverted to the State or a local government immediately after it is reported.

(2) Matters concerning the management, maintenance, etc. of reported gifts shall be prescribed by Presidential Decree or municipal ordinance.

³⁴⁷ Article 28 (1) A gift to be reported under Article 15 (1) of the Act, shall be one worth at least 100 US dollars at the market value in the donating country or in a country to which a foreign donator belongs, or at least 100 thousand won in Korea at the time of receipt of the gift.

³⁴⁸ Article 8 (1) The code of conduct that public officials must observe in accordance with Article 7 shall be prescribed by Presidential Decree, the National Assembly Regulations, the Supreme Court Regulations, the Constitutional Court Regulations, the National Election Commission Regulations, or the internal regulations of the public service-related organizations.

(2) The code of conduct for public officials referred to in paragraph (1) shall prescribe the following matters: 1. Matters concerning the prohibition and limitation of any public official's receiving entertainment, money, goods, etc. from any person related to his or her duties; 2. Matters concerning the prohibition and limitation of any public official's intervening in personnel affairs, influence peddling, doing good offices, or soliciting another person for his or her good offices, taking advantage of his position; 3. Matters that public officials need to observe in order to create a sound climate of the civil service, such as a fair personnel affairs; 4. Other matters necessary to prevent corruption and maintain the integrity and dignity of public officials when they perform their duties.

(3) If any public official violates the code of conduct for public officials referred to in paragraph (1), a disciplinary action may be taken against him or her. (4) Kinds, procedures, effect, etc. of disciplinary actions referred to in paragraph (3) shall be governed by statutes, regulations, or the internal regulations that prescribe matters concerning the disciplinary actions of administrative agencies or organizations to which the relevant public officials belong.

ต้องป้องกันการทุจริตและรักษาความซื่อสัตย์และศักดิ์ศรีของข้าราชการ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดฝ่าฝืนจรรยาบรรณดังกล่าวจะต้องถูกดำเนินการทางวินัย และมาตรา 17 (Article 17 Restrictions on Employment of Retired Public Officials)³⁴⁹ ของกฎหมายยังได้กำหนดครอบคลุมไปจนถึงข้าราชการที่เกษียณอายุ โดยกฎหมายบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่รัฐที่เพิ่งเกษียณอายุราชการเข้าทำงานในหน่วยงาน บริษัทหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ตนเคยสังกัดเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปีนับแต่วันเกษียณอายุ

3.6.3 กฎหมายการจัดตั้งและการดำเนินงานของสำนักงานสอบสวนการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสาธารณรัฐเกาหลี (Act on The Establishment and Operation of The Corruption Investigation Office for High-Ranking Officials)

กรณีเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงกระทำการทุจริต สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูงโดยเป็นการดำเนินการอย่างเด็ดขาดภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานของสำนักงานสอบสวนการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูง (Act on The Establishment and Operation of The Corruption Investigation Office for High-Ranking Officials) ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 2020 กำหนดให้การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงตามกฎหมายนี้ถือเป็นการก่ออาชญากรรม³⁵⁰ และก่อตั้งสำนักงานสอบสวนการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูง (Corruption Investigation office for High-Ranking Officials : CIO) ซึ่งมีอำนาจสืบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่เกษียณอายุ

³⁴⁹ Article 17 (Restrictions on Employment of Retired Public Officials)

(1) None of the following institutions (hereinafter referred to as "institutions subject to employment screening") shall employ any public official specified in Article 3 (1) 1 through 12, along with public officials and employees of public-service-related organizations prescribed by the National Assembly Regulations, the Supreme Court Regulations, the Constitutional Court Regulations, the National Election Commission Regulations, or Presidential Decree, taking into account the possibility of unfair influence and impeding fair job performance (hereafter in this Chapter, referred to as "persons subject to employment screening"), for three years from his/her retirement: Provided, That when a person subject to employment screening receives verification that there is no close relevance between the affairs of the department or agency with which he/she was affiliated for five years before his/her retirement and the institution subject to employment screening or obtains approval for employment, from a public service ethics committee; such person may be employed:

³⁵⁰ 5. The term "corruption, etc. of a high-ranking official" means a crime falling under subparagraphs 3 and 4.

ราชการไปแล้วรวมถึงคู่สมรสและเครือญาติของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงตามกฎหมายนี้³⁵¹ รวมถึงผู้บริหารราชการท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีนคร ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดพิเศษ หรือผู้อำนวยการด้านการศึกษา โดยกฎหมายได้กำหนดมูลฐานของความผิดที่อยู่ในอำนาจสอบสวนของสำนักงานสอบสวนการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูงไว้ 8 ประเภท ดังนี้

1) ความผิดตามกฎหมายอาญา มาตรา 122 - 133 รวมถึงความผิดที่มีการโทษสูงตามกฎหมายอื่น ได้แก่ มาตรา 122 ฐานละทิ้งหน้าที่ มาตรา 123 ฐานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ มาตรา 124 ฐานจับกุมและคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 125 ฐานใช้ความรุนแรงและการทารุณกรรม มาตรา 126 ฐานเผยแพร่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชญากรรมที่ต้องสงสัย มาตรา 127 ฐานเปิดเผยความลับราชการ มาตรา 128 ฐานขัดขวางการเลือกตั้ง มาตรา 129 ฐานรับสินบนและการรับสินบนล่วงหน้า มาตรา 130 ฐานให้สินบนแก่บุคคลที่สาม มาตรา 131 ฐานกระทำที่ไม่เหมาะสมภายหลังการรับสินบนและการให้สินบนในภายหลัง มาตรา 132 ฐานรับสินบนโดยอาศัยความดีความชอบ มาตรา 133 ฐานให้สินบน ฯลฯ

2) ความผิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตาม มาตรา 141 ฐานทำลายเอกสารราชการและทำลายทรัพย์สินสาธารณะ มาตรา 225 ฐานปลอมแปลงหรือแก้ไขเอกสารราชการ มาตรา 227 ฐานทำเอกสารราชการอันเป็นเท็จ มาตรา 227-2 ฐานปลอมแปลงหรือเปลี่ยนแปลงเอกสารอิเล็กทรอนิกส์สาธารณะ มาตรา 229 ฐานเผยแพร่เอกสารราชการอันเป็นเท็จ มาตรา 355 ฐานยกยอกทรัพย์และทุจริตต่อหน้าที่ มาตรา 356 ฐานยกยอกทรัพย์ในอาชีพหรือทุจริตในอาชีพ มาตรา 357 ฐานรับหรือให้สินบนโดยทุจริต มาตรา 359 ฐานพยายามยกยอกทรัพย์ ทุจริต หรือรับหรือให้สินบนโดยทุจริต

3) ความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (Article 3 Acceptance of Bribe for Mediation)³⁵² แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษที่รุนแรงสำหรับความผิดเฉพาะ (Act on the Aggravated Punishment of Specific Crimes) กรณีมีผู้รับ เรียกร้อง หรือสัญญาว่าจะให้เงิน

³⁵¹ The definitions of terms used in this Act are as follows: 1. The term "high-ranking official" means a person who holds the office of any of the following positions or is retired from such any position: Provided, That general-grade officers shall be included in the scope of high-ranking officials even after they are retired from active service: (l) The Special Metropolitan City Mayor, a Metropolitan City Mayor, a Special Self-Governing City Mayor, a Do Governor, a Special Self-Governing Province Governor, or a superintendent of education;

³⁵² Article 3 Any person who receives, demands, or promises any money or interest in connection with a mediation of matters belonging to the duties of a public official, shall be punished by imprisonment with labor for not more than five years, or by a fine not exceeding 10 million won.

หรือดอกเบี้ยยใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาไร่ล่เกี่ยในเรื่งที่เป็หน้าทึของเจ้าหน้าทึของรฐั ด้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน 10 ล้านวอน

4) ความผิดตามมาตรา 111 (Article 111 Penal Provisions)³⁵³ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ (Attorney-at-law Act) ที่กำหนดใ้บุคคลซึ่งได้รับหรือสัญญาว่าจะรับเงิน สิ่งของมีค่า ความบันเทิง หรือผลประโยชน์อื่นใด เพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือผลประโยชน์อันเป็นประโยชน์ในคดีหรือกิจการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการอยู่ หรือให้หรือสัญญาว่าจะให้สิ่งดังกล่าวแก่บุคคลที่สาม ด้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10 ล้านวอน หรือทั้งจำทั้งปรับ

5) ความผิดตามมาตรา 45 (Article 45 Offense of Giving and Receiving Political Funds)³⁵⁴ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนการเมือง (Political Funds Act) กรณีความผิดฐานให้และรับเงินกองทุนการเมืองซึ่งกำหนดโทษแก่บุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาคมผู้สนับสนุน บริษัท หรือองค์กรที่บริจาคหรือรับเงินทางการเมืองด้วยวิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10 ล้านวอน

6) ความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 (ความผิดฐานเกี่ยวข้องกับการเมือง) หรือมาตรา 22 (ความผิดฐานละเมิดอำนาจหน้าที่) ของพระราชบัญญัติหน่วยข่าวกรองแห่งชาติ เกาหลี

7) ความผิดตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้ปากคำและการประเมินต่อหน้ารัฐสภา (สาบานเท็จ)

³⁵³ Article 111 (1) Any person who has received money, valuables, entertainments or other interest or has been given a promise to receive such money, valuables, or other interest under the pretext of seeking favors or an advantageous outcome in connection with a case or an affair that is being handled by a public official or has given or promised to give those things to the third party shall be punished by imprisonment with prison labor for not more than five years or by a fine not exceeding ten million won or may be punished by both.

(2) Any person who is deemed a public official pursuant to other Acts in the application of the provisions of Articles 129 through 132 of the Criminal Act shall be deemed the public official referred to in the provisions of paragraph (1).

³⁵⁴ Article 45 (1) Anyone (referring to a person who commits the relevant act of violation as a member of a political party, a supporters' association, a corporation or any other organization; hereinafter the same shall apply) who contributes or receives political funds by means not prescribed in this Act shall be punished by imprisonment with labor for not more than five years or by a fine not exceeding 10 million won: Provided, That this shall not apply where anyone who contributes or receives political funds is a relative of the degree of relationship provided for in the provisions of Article 777 of the Civil Act.

8) ความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (การปกปิดและอำพรางรายได้จากทางอาญา ฯลฯ) หรือมาตรา 4 (การให้และรับรายได้จากทางอาญา ฯลฯ) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมและลงโทษรายได้จากทางอาญา การปกปิดที่เกี่ยวข้องกับรายได้จากทางอาญา ฯลฯ

วัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งสำนักงานสอบสวนการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูงนั้น เพื่อเพิ่มความซื่อสัตย์สุจริตและความไว้วางใจในรัฐบาลเกาหลีและระบบราชการมุ่งขจัดอาชญากรรมการทุจริตที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงรวมทั้งสมาชิกในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น การใช้อำนาจในทางมิชอบ การติดสินบน การจัดทำเอกสารราชการเท็จ และการมอบและรับเงินทางการเมืองโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น เพื่อให้เกาหลียังคงเจริญรุ่งเรืองต่อไปในฐานะประเทศที่มีความยุติธรรมและเท่าเทียมกันซึ่งมอบโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคนโดยไม่มีสิทธิพิเศษและการทุจริตในตำแหน่งราชการ

3.6.4 กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสทุจริตในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีมีมาตรการส่งเสริมในการแจ้งเบาะแสของภาคประชาชน โดยกำหนดรวมไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตทุกระดับ เช่น กฎหมายการป้องกันการทุจริตและการจัดตั้งและการจัดการของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง กฎหมายการจัดตั้งและการดำเนินงานของสำนักงานสอบสวนการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูงและกฎหมายห้ามการเรียกร้อยอันเป็นเท็จสำหรับกองทุนสาธารณะและการเรียกคืนผลกำไรที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น โดยมาตรา 68 (Article 68 Awards and Rewards)³⁵⁵ กำหนดให้มีมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังต่อไปนี้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งครอบคลุมค่าเสียหาย ดังนี้

- 1) ค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นในการรักษาร่างกายหรือจิตใจ ฯลฯ
- 2) ค่าใช้จ่ายในการโอน หรือการบริการจัดส่ง ฯลฯ ที่ได้กระทำขึ้นเนื่องจากเกิดความเสียหายหรือเพื่อเยียวยาความเสียหาย
- 3) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการยื่นคำร้องและการอุทธรณ์โต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหาย
- 4) จำนวนค่าจ้างที่สูญเสียไประหว่างการถูกดำเนินการด้วยมาตรการที่ทำให้เสียเปรียบ

³⁵⁵ Article 68 (3) Where a reporting person, a cooperator under Article 65, or his or her relative or cohabitant suffers or pays any of the following losses or expenses in relation to reporting, etc., he or she may file an application for payment of relief funds with the Commission: 1. Expenses incurred in physical or mental treatment, etc.; 2. Expenses incurred in transference, dispatched service, etc.; 3. Expenses incurred in the procedures for cases and controversies related to reinstatement; 4. The amount of wages lost during the period of disadvantageous measures; 5. Other significant economic losses (excluding losses under subparagraph 7 (h) and (i) of Article 2).

5) ค่าความเสียหายหรือความสูญเสียอื่น ๆ หรือความเสียหายที่มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจ การฟ้องคดี และการสูญเสียหน้าที่การงานด้วยเหตุจากการแจ้งเบาะแส

กฎหมายดังกล่าวกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสรอบคลุมทั้งบุคคลบริษัท หรือองค์กรโดยสามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและสิทธิพลเมืองหรือผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่นเมื่อถูกรักษาละเมิดหรือกระทำการใดๆ ให้เสียเปรียบโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁵⁶ โดยมาตรการที่ถูกละเมิดรวมถึงการกระทำการ³⁵⁷ ดังต่อไปนี้

(1) เลิกจ้าง ปลดจากตำแหน่ง ปลดประจำการ หรือมาตรการอื่น ๆ เทียบเท่ากับการสูญเสียสถานะเดิม

(2) การลงโทษทางวินัย การพ้นจากตำแหน่ง การลดเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง ข้อยกจำกัดการเลื่อนตำแหน่ง หรือมาตรการด้านบุคลากรที่ไม่เป็นธรรมอื่นๆ

(3) การโอนตำแหน่ง โยกย้ายตำแหน่ง การระงับหน้าที่ การมอบหมายงานใหม่ หรือมาตรการด้านบุคลากรอื่น ๆ ที่ขัดต่อความประสงค์ของตน

(4) การเลือกปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ่ายค่าจ้าง โบนัส หรือการเลือกปฏิบัติอื่นๆ

(5) การยกเลิกโอกาสในการพัฒนาตนเอง เช่น การศึกษาหรือการฝึกอบรม การจำกัดหรือการกักจัดทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น งบประมาณหรือทรัพยากรบุคคล การระงับการใช้หรือ

³⁵⁶ 6. The term "petitioner" means a person, corporation, or organization that files a grievance petition with the Anti-Corruption and Civil Rights Commission or the Local Ombudsman under this Act;

³⁵⁷ 7. The term "disadvantageous measure" means any of the following measures: (a) Dismissal, release from office, discharge, or other disadvantageous measures equivalent to the loss of status; (b) Disciplinary actions, suspension from office, curtailment of salary, demotion, restrictions on advancement, or other unfair personnel measures; (c) Transference of position, transference of office, withholding duties, reassignment of duties, or other personnel measures taken against one's will; (d) Discrimination in performance evaluation, peer evaluation, etc., and discriminative payment of wages, bonuses, etc. thereon; (e) Cancellation of opportunities for self-development, such as education or training, restrictions on or removal of available resources, such as budgets or human resources, suspension of the use of or cancellation of qualifications for dealing with security information or classified information, or other discrimination or measures that have a negative effect on the working conditions, etc.; (f) Preparation of a list of persons subject to surveillance or disclosure of such list, bullying, violence or threatening language, or other acts that cause physical or mental harm; (g) An unjust audit or inspection of duties, or disclosure of the results thereof; (h) Cancellation of authorization, permission, etc. or other acts that give administrative disadvantage; (i) Cancellation of a commodity or service contract, or other measures that give economic disadvantage;

การยกเลิกคุณสมบัติด้านข้อมูลความปลอดภัยหรือข้อมูลลับ หรือการเลือกปฏิบัติอื่นๆ หรือมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อสภาพการทำงาน เป็นต้น

(6) การจัดทำรายชื่อบุคคลที่อยู่ภายใต้การสอดส่องหรือเปิดเผยรายชื่อเพื่อกลั่นแกล้ง กระทบความรุนแรงหรือใช้ภาษาที่คุกคาม หรือการกระทำอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจ

(7) การตรวจสอบหรือการตรวจสอบหน้าที่หรือการเปิดเผยผลการตรวจสอบอย่างไม่เป็นธรรม

(8) การยกเลิกการอนุญาต การอนุมัติ ฯลฯ หรือการกระทำอื่น ๆ ที่ทำให้เสียเปรียบทางการบริหาร

(9) การยกเลิกสัญญาสินค้าหรือบริการ หรือมาตรการอื่นๆ ที่ทำให้เสียเปรียบทางเศรษฐกิจ

นอกจากการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสแล้ว มาตรา 68 (Article 68 Awards and Rewards)³⁵⁸ ยังกำหนดการให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแส หากข้อมูลที่แจ้งนั้นเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการสูญเสียอันอาจเกิดขึ้นต่อรัฐหรือเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะผู้แจ้งจะได้รับรางวัลจากรัฐและมาตรา 32 (Article 32 Establishment of Local Ombudsman)³⁵⁹ ของกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์และดำเนินการตรวจสอบเพื่อปรับปรุงระบบการบริหาร ฯลฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลท้องถิ่น และมีมาตรการคุ้มครองพยานตามกฎหมายอาญา (Criminal Act) มาตรา 53 และกฎหมายคุ้มครองผู้ให้

³⁵⁸ (1) Where a report on an act of corruption filed with the Commission or public institutions causes property gains of public institutions, prevents damage to such property, or enhances the public interest, the Commission may recommend that the relevant reporting person be granted awards under the provisions of the Awards and Decorations Act, etc. and may grant monetary awards, as prescribed by Presidential Decree: Provided, That where a report on an act of corruption is filed with a public institution, the same shall apply only where the relevant public institution recommends awards or requests the payment of monetary awards.

(2) If reporting has resulted directly in recovering or increasing revenues or cutting down costs of a public institution or the legal relationship thereon is confirmed, the relevant reporting person may apply to the Commission for payment of monetary rewards therefor.

³⁵⁹ (1) In order to process grievance petitions and improve administrative systems, etc. with respect to local governments and institutions belonging thereto, each local government may set up and operate a Local Ombudsman.

ข้อมูลอาชญากรรม (Act on Protection of Specific Crime Informants) มาตรา 16³⁶⁰ กำหนดเกี่ยวกับมาตรการบรรเทาโทษ งดโทษ และกำหนดค่าชดเชยผ่านการให้รางวัลแก่ผู้กระทำความผิดที่ให้ความร่วมมือในคดีทุจริต

สาธารณรัฐเกาหลีมีการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดการกับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในข้าราชการระดับสูง ด้วยการเปิดช่องทางให้มีการยื่นเรื่องให้วินิจฉัยใหม่ หรือสอบสวนใหม่ในกรณีที่มีผลการวินิจฉัยไม่หนักแน่นเพียงพอ และสร้างหลักประกันให้ได้รับการจ้างงานต่อและทำให้ไม่เกิดการเหยียดและกีดกันในการทำงาน โดยองค์การที่ได้รับการแจ้งว่ามีการทุจริตจากผู้แจ้งเบาะแสจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าไม่มีการแก้แค้น ข่มขู่ คุกคาม หรือกลั่นแกล้ง ผู้แจ้ง โดยต้องแสดงให้เห็นว่าสถานะและสภาพการทำงานของผู้แจ้งเบาะแสนั้นไม่ได้เลวร้ายไปกว่าเดิม ถ้ามีการแก้แค้นต่อผู้แจ้งเบาะแสเกิดขึ้น จะไม่ได้เป็นเพียงแค่การลงโทษทางวินัย และได้กำหนดมาตรการเพื่อปกป้องผู้แจ้งเบาะแสมิให้ถูกหัวหน้าหน่วยงานของตนกลั่นแกล้งโดยกฎหมายให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานรัฐเป็นอาชญากรรม³⁶¹ และต้องรับโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

3.6.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการประพฤติมิชอบ ค.ศ. 2001 (Anti - Corruption Act 2001)

สาธารณรัฐเกาหลีมีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่ชื่อว่า “Board of Audit and Inspection (BAI)” ซึ่งเป็นมาตรการที่แสดงถึงความพยายามของรัฐในการส่งเสริมประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตด้วยการให้ข้อมูลเบาะแสต่างๆ โดยมีมาตรการคุ้มครองและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการประพฤติมิชอบ ค.ศ. 2001 หมวด 3 ว่าด้วยการรายงานการประพฤติมิชอบและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (CHAPTER 3 Reporting of Acts of Corruption and Protection of Whistleblowers, Etc.) ซึ่งมาตรการที่บัญญัติไว้ในหมวดดังกล่าว โดยมาตรา 64 (Article 64 Confidentiality of Reporting Persons) มีสาระสำคัญคือ การคุ้มครองพยาน การปกปิดข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสและผู้ร้องเรียน³⁶² และใช้

³⁶⁰Crime United Nations Office on Drugs and. (2013). Republic of Korea : Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. Retrieved from <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1388701e.pdf> p 5.

³⁶¹สำนักงาน ป.ป.ช. อ้างแล้ว น. 4-15

³⁶²Article 64 (1) No person shall inform, disclose, or report to others, personal information on a reporting person or any facts from which the identity of a reporting person can be inferred, while knowing that he or she is the reporting person prescribed in this Act: Provided, That this shall not apply where the reporting person under this Act consents thereto.

มาตรการให้หัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่รักษาความปลอดภัยไว้ในกรณีถูกข่มขู่คุกคามตามมาตรา 64-2 (Article 64-2 Personal Protective Measures)³⁶³ การรับประกันการดำรงตำแหน่ง และมาตรา 71 (Article 71 Grounds, etc.for Payment of Monetary Awards) ยังกำหนดให้มีการให้รางวัล เพื่อเป็นการจูงใจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยรางวัลและอิสริยาภรณ์ (the Awards and Decorations Act) หรือเงินรางวัล (Monetary awards) ไม่เกิน 200 ล้านบาท (ประมาณ 5,714,948 บาท)³⁶⁴ ในกรณีที่การรายงานดังกล่าวเป็นการยับยั้งความสูญเสียทางเศรษฐกิจของสถาบันสาธารณะ และในกรณีที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับเงินคืน เงินที่เพิ่มขึ้น หรือต้นทุนที่ลดลง ผู้แจ้งเบาะแสอาจได้รับรางวัลค่าตอบแทนเป็นเงิน (Monetary rewards) ตามมาตรา 68 (Article 68 Awards and Rewards) อีกด้วย³⁶⁵ ในการแจ้งเบาะแสที่นำมาสู่ผลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 (Article 72 Grounds for Payment of Monetary Rewards)³⁶⁶ ดังนี้

³⁶³ Article 64-2 (1) A reporting person may request the Commission to take personal protective measures, if such act of reporting endangers his or her physical safety, or that of his or her relatives or cohabitants. In such cases, the Commission may, if deemed necessary, request the Commissioner General of the Korean National Police Agency, the commissioner of the competent City/Do police agency, or the chief of the competent police station to take personal protective measures.

³⁶⁴ Article 71 (2) The amount of monetary awards in each subparagraph of paragraph (1) shall be less than two hundred million won.

³⁶⁵ Article 68 (1) Where a report on an act of corruption filed with the Commission or public institutions causes property gains of public institutions, prevents damage to such property, or enhances the public interest, the Commission may recommend that the relevant reporting person be granted awards under the provisions of the Awards and Decorations Act, etc. and may grant monetary awards, as prescribed by Presidential Decree: Provided, That where a report on an act of corruption is filed with a public institution, the same shall apply only where the relevant public institution recommends awards or requests the payment of monetary awards.

(2) If reporting has resulted directly in recovering or increasing revenues or cutting down costs of a public institution or the legal relationship thereon is confirmed, the relevant reporting person may apply to the Commission for payment of monetary rewards therefor.

(3) Where a reporting person, a cooperator under Article 65, or his or her relative or cohabitant suffers or pays any of the following losses or expenses in relation to reporting, etc., he or she may file an application for payment of relief funds with the Commission

³⁶⁶ Article 72 (1) Monetary rewards may be granted under Article 68 (4) of the Act, where any of the following impositions, recoveries, etc. results directly in recovering or increasing revenues or in reducing costs of a public institution, or the legal relationship thereon is confirmed: 1. Confiscation or the imposition of a collection charge; 2. The imposition of a national tax or local tax; 3. Recovery of damages, unjust gains, etc.; 4. The reduction of expenses

- (1) การเรียกคืนหรือเพิ่มรายได้หรือในการลดค่าใช้จ่ายของสถาบันสาธารณะ
- (2) การอายัดหรือการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียกเก็บเงิน
- (3) การกำหนดภาษีของประเทศหรือภาษีท้องถิ่น
- (4) การเรียกคืนความเสียหายและผลกำไรที่ไม่เป็นธรรม
- (5) การลดค่าใช้จ่ายโดยการเปลี่ยนแปลงสัญญาหรืออื่นๆ
- (6) การปรับ ค่าปรับหรือค่าปรับทางปกครอง และการออกคำสั่ง
- (7) การดำเนินการเพื่อบังคับตามคำพิพากษาอื่น ๆ

3.7 การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2546 และให้สัตยาบันในวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2551 โดยอนุสัญญามีผลใช้บังคับในสาธารณรัฐเกาหลีเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้รับการรับรองโดย มาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (Constitution of The Republic of Korea) ให้กฎหมายระหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในประเทศของสาธารณรัฐเกาหลี เมื่อได้ให้สัตยาบันและให้มีผลใช้บังคับภายในประเทศโดยให้ศาลยึดถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด³⁶⁷ สาธารณรัฐเกาหลีมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการยอมรับจากคณะผู้ประเมินตามอนุสัญญา UNCAC กลไกทบทวน (Review Mechanism) ในการประชุมของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime)³⁶⁸ โดยมีผู้เชี่ยวชาญของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ประเมินและมีสำนึกงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime : UNODC) เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะผู้ประเมิน ระยะเวลาการประเมินแต่ละวงรอบมีระยะเวลา 6 ปี ซึ่งเรียกว่า The Implementation Review Mechanism หรือการประเมิน IRM ในการประเมินรอบที่

through a change in a contract or others; 5. Imposition of fines, minor fines, penalty surcharges, or administrative fines and notifications; 6. Other dispositions or judgments.

(2) The imposition, recovery, etc. falling under any subparagraph of paragraph (1) shall be limited to those made directly in relation to a reported matter, evidential data, etc.

³⁶⁷ Article 6 (1) Treaties duly concluded and promulgated under the Constitution and the generally recognized rules of international law shall have the same effect as the domestic laws of the Republic of Korea.

(2) The status of aliens shall be guaranteed as prescribed by international law and treaties.

³⁶⁸ United Nations Office on Drugs and Crime. Ibid.

1 ระหว่างปี ค.ศ. 2010 – 2015 เป็นการประเมินผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา UNCAC หมวดที่ 3 เรื่องการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Criminalization and Law Enforcement) และหมวดที่ 4 เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) และการประเมินรอบที่ 2 ระหว่างปี 2016 – 2021 เป็นประเมินผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ หมวดที่ 2 เรื่องมาตรการป้องกัน (Preventive Measures) โดยสาธารณรัฐเกาหลีได้รับการยอมรับจากผู้ประเมินว่าเป็นการดำเนินการที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพมี ดังนี้

(1) ความพร้อมของข้อมูลและการใช้สถิติโดยละเอียดเกี่ยวกับการสอบสวนการดำเนินคดี และแง่มุมที่เกี่ยวข้องของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ตลอดจนตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นจริง ช่วยให้มีการประเมินและติดตามอย่างเพียงพอ และมีฐานข้อมูลคดีระดับประเทศที่ส่งเสริมความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

(2) แนวทางการพิจารณาคดีอย่างละเอียดที่ช่วยป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจของศาลโดยพลการ

(3) การลงโทษที่รุนแรงในการตัดสินบน โดยกำหนดให้การลงโทษมีสามระดับตามปริมาณของสินบน

(4) สาธารณรัฐเกาหลีมีบทบัญญัติทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะที่ดีเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินที่รับจากอาชญากรในคดีทุจริตให้กับเหยื่อผู้เสียหาย

(5) การมีแผนแม่บทที่ครอบคลุมการคุ้มครองและส่งเสริมผู้เสียหายจากอาชญากรรมที่ครอบคลุมทุกแง่มุม

(6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและสิทธิพลเมือง (ACRC) มีส่วนช่วยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(7) ขั้นตอนพิเศษในกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่อนุญาตให้ผู้เสียหายหรือประชาชนสามารถยื่นร้องเรียนโดยตรงกับเจ้าหน้าที่อัยการ และการมีความร่วมมือและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ในระดับสูงสามารถช่วยป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนมาตรการต่าง ๆ คณะผู้ประเมินได้มีคำแนะนำให้สาธารณรัฐเกาหลีดำเนินการเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน³⁶⁹ โดยเฉพาะการดำเนินการด้านการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหาย (ข้อ 32) และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (ข้อ 33)

³⁶⁹ United Nations Office on Drugs and Crime. 2013. Republic of Korea : Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. Retrieved May. 27 , 2022, from <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/sV1388701e.pdf>

โดยแม้ในสาธารณรัฐเกาหลีมีมาตรการในการคุ้มครองพยานและผู้เสียหายโดยจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 3 – มาตรา 17 แห่งกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอาชญากรรม (Act on Protection of Specific Crime Informants) ซึ่งใช้กับผู้ให้ข้อมูลในคดีทุจริตตาม มาตรา 19 ของกฎหมายว่าด้วยคดีพิเศษ เกี่ยวกับการยึดและการคืนทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริต (Act on Special Cases concerning the Confiscation and Return of Property Acquired through Corrupt Practice) มาตรการคุ้มครองดังกล่าว รวมถึงการไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล การจัดหามาตรการด้านความปลอดภัยส่วนบุคคล และการให้เงินทุนสำหรับการย้ายถิ่นฐาน และการเปลี่ยนแปลงอาชีพ โดยสามารถสอบปากคำพยานผ่านระบบวิดีโอ ตามมาตรา 165-2 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Act) สาธารณรัฐเกาหลีได้พัฒนาแผนแม่บทที่ครอบคลุมเพื่อการคุ้มครองและสนับสนุนผู้เสียหายจากอาชญากรรม โดยกำหนดให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอาจอยู่ภายใต้กฎหมาย ACRC และกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสผลประโยชน์สาธารณะ (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers) โดยการคุ้มครองอาจรวมถึงมาตรการความปลอดภัยส่วนบุคคล การคุ้มครองสถานะ และข้อห้ามการใช้มาตรการที่เสียเปรียบกับผู้แจ้งเบาะแส อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมทุกความผิดตามที่อนุสัญญานี้ได้กำหนดไว้ จึงควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสผลประโยชน์สาธารณะให้สอดคล้องตามฐานความผิดที่กำหนดไว้ใน UNCAC อย่างชัดเจน

4. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามในอนุสัญญา UNCAC เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2003 และให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2017³⁷⁰ ประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่ทั้งหมด 377,915 ตารางกิโลเมตร ประกอบไปด้วยเกาะทั้งหมด 6,852 เกาะ³⁷¹ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร มาตรา 1 ได้บัญญัติให้ประเทศญี่ปุ่นมีองค์จักรพรรดิเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ (ไม่มีอำนาจปกครอง)³⁷² และมีระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) โดยในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1890 –

³⁷⁰ United Nations. 2011. *Implementation Review Mechanism*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/countryprofile/countryprofile.html?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fjpn.html>

³⁷¹ World Population. Japan Population (LIVE). Retrieved May. 27, 2024, from <https://www.worldometers.info/world-population/japan-population/>.

³⁷² Article 1. The Emperor shall be the symbol of the State and of the unity of the People, deriving his position from the will of the people with whom resides sovereign power.

1945 ประเทศญี่ปุ่นบังคับใช้ระบบกฎหมายของทวีปยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ตามรูปแบบเฉพาะของประมวลกฎหมายของเยอรมนีและฝรั่งเศสและได้ปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองและยกกร่างรัฐธรรมนูญใน ค.ศ.1947 ภายใต้การยึดครองของฝ่ายสัมพันธมิตร จึงได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากสหรัฐอเมริกา³⁷³ ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นแบบลูกผสมระหว่างกฎหมายของทวีปยุโรปและกฎหมายสหรัฐอเมริกา

4.1 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีระบบกฎหมายซีวิลลอว์ แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น³⁷⁴ โดยแบ่งการปกครองเป็น จังหวัดและเทศบาล ประกอบไปด้วย 47 จังหวัด และเทศบาล 1,718 แห่ง นอกจากนี้ ภายในเขตการปกครองและเขตเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นได้ประกอบไปด้วยหน่วยงานท้องถิ่นพิเศษหลายแห่ง เทียบได้กับเขตพิเศษในสหรัฐอเมริกาและหน่วยงานเฉพาะในแคนาดา³⁷⁵

ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- (1) เมืองใหญ่ (City) จำนวน 792 แห่ง
- (2) เมือง (Town) จำนวน 743 แห่ง
- (3) หมู่บ้าน (Village) จำนวน 183 แห่ง

ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1600 – 1868 ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองประเทศแบบรัฐศักดินา (Feudal State) ที่มีการปกครองโดยเหล่าขุนนางแบบรัฐบาลทหาร (Military Dictatorship) โดยมีโชกุน (Shogunate) ที่เป็นผู้บัญชาการทหารเป็นประมุขของประเทศ³⁷⁶ และสืบทอดอำนาจการปกครองตามสายโลหิต ในช่วงเริ่มแรกของประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายในการบริหารประเทศแบบปิดประเทศ ภายใต้การปกครองของโชกุน เคะโทคุงาวะ (Tokugawa Shogunate) ซึ่งมีนโยบายปิดประเทศจากโลกภายนอกเป็นระยะเวลายาวนาน 250 ปี ด้วยระบบการเมืองที่เรียกว่า “Bakuhan” มาจาก คำว่า “bakufu” และ “Han” โดยให้โชกุนมีอำนาจปกครองในระดับชาติ และขุนนางที่เรียกว่า “ไดเมียว (Daimyo : Feudal Lords) มีอำนาจปกครองในระดับภูมิภาค ภายใต้โครงสร้างระบบศักดินาและระบบราชการผสมระหว่างรูปแบบอำนาจแบบรวมศูนย์และกระจายอำนาจ มีการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ ที่เรียกว่า

³⁷³ UC Hastings Law. *Japanese Law Research Guide: Legal System & Statistics*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://libguides.uchastings.edu/japan-law/legal-system-stats>

³⁷⁴ ไทวิทท์ พวงงาม. อ้างแล้ว น.61.

³⁷⁵ Central Intelligence Agency. *The World Factbook Japan*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/japan/>.

³⁷⁶ Encyclopaedia Britannica. *Tokugawa period*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.britannica.com/event/Tokugawa-period>.

“Bakufu Regulations” เพื่อควบคุมประเทศซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ครอบคลุมจนถึง ความประพฤติส่วนตัว การแต่งงาน การแต่งกาย ประเภทของอาวุธ จำนวนทหารในภูมิภาค และการ กำหนดให้นับถือศาสนาคริสต์เพื่อควบคุมและรักษาความสงบของประเทศ³⁷⁷ โดยเขตการปกครอง “Han” มีลักษณะเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้อำนาจควบคุมดูแลของโดเมียวอย่างเต็มรูปแบบ

หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างมีความซับซ้อนของระบบ ราชการโดยมีการแยกฐานะของบุคคลเป็น “ผู้รับใช้ (Retainers)” “ข้าราชการ (Bureaucrats)” และ “สามัญชน (Commoners)”³⁷⁸ ประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้นยังคงปิดประเทศจากโลกภายนอก ท่ามกลางการพัฒนาครั้ง ใหญ่ในด้านวัฒนธรรม การศึกษา การพาณิชย์ และอุตสาหกรรมของโลก นโยบายปิดประเทศทำให้ประเทศ ญี่ปุ่นมีความล่าช้าในการพัฒนาเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ ประกอบกับเกิดการคอร์รัปชันของผู้สำเร็จ ราชการแผ่นดินแทนพระองค์ (Edo bakufu) นำไปสู่การล่มสลายของระบอบการปกครอง³⁷⁹ และมี เหตุการณ์ยึดอำนาจทางการเมืองของเหล่าขุนศึกญี่ปุ่น จากโชกุนโทคุงาวะ โยชิโนบุ (Tokugawa Yoshinobu) และสถาปนาจักรพรรดิเมจิ (Meiji Restoration) ภายใต้การนำของขุนนางจาก แคว้นซัทสึมะ (Satsuma Han) ที่ชื่อว่า “โอคุโบะ โทชิมิจิ (OKUBO Toshimichi)” และได้มีการจัดตั้ง รัฐบาลใหม่ที่ให้ความสำคัญกับเอกราชของชาติ และดำเนินการปกครองประเทศแบบรวมศูนย์³⁸⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เหตุการณ์นี้เป็นปฐมบทของการปฏิรูปการปกครองและปฐมบททางการเมืองในประเทศ ญี่ปุ่น

ยุคปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น เกิดขึ้นในรัชสมัยการปกครองประเทศ ของจักรพรรดิเมจิที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามแบบของชาติตะวันตก และ ประกาศกฎบัตร 5 ข้อ เพื่อใช้ในการปกครองประเทศญี่ปุ่น (Charter Oath : Imperial Oath Of Five Articles) เมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1867³⁸¹ รัฐธรรมนูญและกฎบัตรดังกล่าว มีลักษณะเป็น

³⁷⁷ Lumen Candela. *From the Edo Period to Meiji Restoration in Japan*. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://courses.lumenlearning.com/boundless-worldhistory/chapter/from-the-edo-period-to-meiji-restoration-in-japan/>.

³⁷⁸ Lumen Candela. *Ibid*.

³⁷⁹ The National Institute of Information and Communications Technology (NICT). *Haihan-chiken (abolition of feudal domains and establishment of prefectures)*. Retrieved May. 27 , 2021, from [https://www.japanese-wiki-corpus.org/history/Haihan-chiken%20\(abolition%20of%20feudal%20domains%20and%20establishment%20of%20prefectures\).html](https://www.japanese-wiki-corpus.org/history/Haihan-chiken%20(abolition%20of%20feudal%20domains%20and%20establishment%20of%20prefectures).html)

³⁸⁰ National Diet Library Japan. *OKUBO Toshimichi*. <https://www.ndl.go.jp/portrait/e/datas/32/>

³⁸¹ Encyclopaedia Britannica. *Charter Oath*. <https://www.britannica.com/event/Charter-Oath>.

การแสดงเจตนารมณ์ของประเทศในการก้าวเข้าสู่การเป็นสากล และประกาศยกเลิกระบบศักดินา³⁸² รวมทั้งสะท้อนความพยายามของรัฐบาลในขณะนั้นที่จะสร้างระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใหม่ มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาเพื่อการฟื้นฟูการปกครองของจักรวรรดิ ค.ศ. 1867 (The Decree for the Restoration of Imperial Rule) ภายใต้ระบบการปกครองชื่อว่า “Fu-Han-Ken Sanchisei” ที่เป็นการปกครองในรูปแบบกำกับดูแลแบบสามชั้น (ระดับชาติ – ระดับจังหวัด – ระดับเขต) มีการจัดตั้งเขตการปกครองในระดับจังหวัดขึ้นโดยใช้ชื่อว่า “Fu” ในเมืองโตเกียว (Kyoto-fu) เมืองโอซากะ (Osaka-fu) และเมืองเกียวโต (Tokyo-fu) ซึ่งเป็นเมืองที่สำคัญที่สุดของประเทศ มีผู้ว่าจังหวัด (Chifuji / Chikenji) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางรับผิดชอบในการปกครอง ส่วนพื้นที่เดิมที่เคยถูกปกครองโดยโตเมียวจะถูกส่งคืนแก่จักรพรรดิเพื่อจัดตั้งเขตการปกครองที่มีชื่อว่า “Han” โดยยังคงให้โตเมียวจำนวน 274 คน เป็นผู้ว่าการท้องถิ่น (Chihanji) ในอาณาเขตปกครองเดิมของตน³⁸³ แต่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลโดยตรงจากรัฐบาลกลาง

ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นมีความเห็นว่า ระบบการปกครอง Fu-Han-Ken Sanchisei เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงดำเนินการจัดเขตการปกครองขึ้นใหม่ และยกเลิกระบบศักดินาในรูปแบบการปกครองโดยขุนนาง (Edo bakufu was a samurai government) รวมทั้งสร้างรูปแบบการปกครองที่มีชื่อว่า “Hanseki-Hokan” เป็นระบบการบริหารแบบรวมศูนย์และมุ่งรักษาเสถียรภาพทางการเงินของรัฐ เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 1871³⁸⁴ โดยมีกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลเก็บภาษีที่ดิน (Nengu : Land Tax) มากขึ้น และป้องกันการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก โดยกำหนดให้หมู่บ้านเป็นหน่วยงานบริหารและดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนโดยมีอิสระในระดับหนึ่ง หมู่บ้านและส่วนต่างๆ ของเมืองเหล่านี้มีขนาดเล็กกว่าเขตเทศบาลมาก แต่มี

³⁸² Charter Oath were the following: (1) Deliberative assemblies shall be established on an extensive scale, and all governmental matters shall be determined by public discussion.

(2) All classes, high and low, shall unite to carry out vigorously the plan of government.

(3) All classes shall be permitted to fulfill their just aspirations so that there will be no discontent.

(4) Evil customs of the past shall be discontinued, and new customs shall be based on the just laws of nature.

(5) Knowledge shall be sought throughout the world in order to promote the welfare of the empire.

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ The National Institute of Information and Communications Technology (NICT). Ibid.

สถานะเป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่ง และเป็นเจ้าของทรัพย์สินในเขตหมู่บ้าน รวมทั้งมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย³⁸⁵

การปกครองระดับหมู่บ้านในประเทศญี่ปุ่นจะมีเจ้าหน้าที่ของหมู่บ้าน ที่เรียกว่า “Nanushi” หรือ “Shoya” เป็นตำแหน่งบริหารระดับสูงในหมู่บ้าน และเป็นตัวแทนของหมู่บ้าน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสำหรับการผลิตข้าว งานบริการสาธารณะอันได้แก่ ถนน สะพาน และเขื่อนชลประทาน การทะเบียนราษฎร กิจการตำรวจและการดับเพลิง การดำเนินการ รวมถึงการแจกจ่ายสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามผลผลิตของที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของ และมี Kumigashira เป็นตำแหน่งบริหารรองจากนาชิ (หรือ Toshiyori หรือ Wakibyakushou) และมีตำแหน่ง Hyakushodai ที่ไม่มีหน้าที่อย่างเป็นทางการ แต่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาวบ้าน ทำให้เกิดการเชื่อมโยงในการบริหารและปกครองภายในท้องถิ่น รวมทั้งมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจำนวนหลายฉบับ เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารในพื้นที่ชนบท (Gunchuu Seihou) ระเบียบว่าด้วยการบริหารในเขตเมือง (Shichuu Seihou) ข้อบังคับเกี่ยวกับศาลเจ้าและวัด (Shaji Seihou) ข้อบังคับเกี่ยวกับเกษตรกรรมและร้านค้า (Noushou Seihou), ข้อบังคับเกี่ยวกับ Shoya ในพื้นที่ชนบท (Mura Shouya Kokoroe Joumoku) และข้อบังคับ (Machi Yaku Kokoroe Joumoku) เกี่ยวกับข้าราชการ เพื่อจัดระเบียบใหม่ในชุมชน และให้ข้าราชการมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดเก็บภาษี การแจ่งกฎ ทะเบียนราษฎร การพัฒนาการเกษตรและสิ่งอำนวยความสะดวก การสาธารณสุข การช่วยเหลือคนยากจน และการรักษาความสงบเรียบร้อย ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการบริหารพื้นที่จะถูกชำระด้วยเงินหรือสินค้าที่รวบรวมจากผู้อยู่อาศัย³⁸⁶ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในการเปลี่ยนแปลงของประเทศญี่ปุ่นในช่วงเวลานี้ ได้เริ่มมีพัฒนาการของการเปิดให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้เห็นอย่างเด่นชัด จึงอาจกล่าวได้ว่า ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากพัฒนาการมีส่วนร่วมที่ดำเนินมาอย่างยาวนานนับแต่เริ่มมีการปฏิรูปการปกครอง

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1872 ผู้ว่าราชการ (Chihanji) ที่ปกครอง Han จำนวน 261 แห่ง ถูกปลดจากตำแหน่งและถูกส่งให้ย้ายไปประจำที่กรุงโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ และกำหนดให้ดินแดนฮัน (Han) จำนวน 261 แห่ง เปลี่ยนการปกครองเป็นรูปแบบ Ken และแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Kenrei) ไปประจำแทนผู้ว่าการท้องถิ่น (Chihanji) การปกครอง

³⁸⁵ Akio KAMIKO. *Volume 1 The Start of Modern Local Government (1868 – 1880)*. Historical Development of Japanese Local Governance Vol. 1. p 4. Retrieved May. 27, 2021, from http://www.clair.or.jp/forum/honyaku/hikaku/pdf/HD_JLG_1_en.pdf.

³⁸⁶ Ibid. p 5

ท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นขณะนั้น จึงแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ Fu (จังหวัด) และ 302 Ken (จังหวัด) โดยหลังจากดำเนินการตามมาตรการข้างต้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงเห็นว่า การปกครองในรูปแบบนี้ยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากเขตการปกครองมีมากเกินไปสำหรับการปกครองประเทศ จึงทำการควมรวมกิจการเขตการปกครองประเทศในช่วงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1872³⁸⁷ โดยแบ่งเขตปกครองรูปแบบจังหวัดเขตเมือง (Fu) เหลือเพียง 3 Fu และเขตการปกครองระดับจังหวัด (Ken) จำนวน 72 Ken³⁸⁸ ต่อมาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1872 จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบองค์การประจำจังหวัด (Fuken Kansei) และกฎระเบียบว่าด้วยการบริหารจังหวัด (Kenchi Jourei) เพื่อจัดระเบียบบริหารงานภายในเขตการปกครอง กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ จัดระเบียบสำนักงานจังหวัด กระบวนการตัดสินใจ และจำนวนเจ้าหน้าที่ภายในจังหวัดโดยระเบียบฉบับแรกเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (Chiji หรือ Kenchiji) ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจบริหารงานในจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นๆ ในจังหวัดตามที่ได้กำหนดไว้ โดยส่วนที่ 1 เป็นระเบียบว่าด้วยการบริหารจังหวัดภายใต้ระเบียบว่าด้วยความรับผิดชอบของนายอำเภอ (Kenchi Shokusei) และแบ่งการบริหารภายในสำนักงานจังหวัดออกเป็นสี่แผนกมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในกิจการของจังหวัดแต่ละด้าน ดังนี้

- (1) กองกิจการทั่วไป (Shoumuka) มีหน้าที่ดำเนินการทะเบียนครอบครัว, การตรวจสอบการบริหาร, กิจการโรงเรียนและบุคลากร
- (2) ตำรวจและฝ่ายตุลาการ (Choushouka) มีหน้าที่ในการจัดการศาลและตำรวจ กิจการ
- (3) กองภาษี (Sozeika) มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและการจัดเก็บภาษีการส่งเสริมอุตสาหกรรมและการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณะ
- (4) ฝ่ายบัญชี (Suitouka) มีหน้าที่ในการจัดการรายได้และรายจ่าย

ส่วนที่ 2 ของข้อบังคับ คือ ระเบียบว่าด้วยกิจการของจังหวัด (Kenchi-Jimu-Shoutei) เป็นการกำหนดรูปแบบงานธุรการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจและมีอำนาจอนุมัติล่วงหน้าเกี่ยวกับสิ่งที่จังหวัดมีความต้องการการจากกระทรวงกลางที่รับผิดชอบ รวมถึงการจัดเก็บภาษี กิจการการศึกษา การจัดการน้ำและโยธา ส่งเสริมอุตสาหกรรม และกิจการตำรวจ

ส่วนที่ 3 ของระเบียบดังกล่าว เป็นข้อบังคับว่าด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่และงบประมาณ (Kenchi Kanin narabini Joubikin Kisoku) ที่ได้กำหนดจำนวนข้าราชการในแต่ละจังหวัดตามเกณฑ์ของผลผลิตข้าวในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง และจำนวนเงินแต่ละจังหวัดจะได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางในแต่ละปี โดยต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ใน ค.ศ. 1875 และประกาศใช้ระเบียบว่าด้วย

³⁸⁷ Akio Kamiko, p 6.

³⁸⁸ The National Institute of Information and Communications Technology (NICT),Ibid.

องค์การและกิจการจังหวัด (Fuken Shokusei narabini Jimu Shoutei)³⁸⁹ โดยจากการศึกษาพบว่า เนื้อหาที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดิม ยังคงหลักการไว้ในกฎหมายฉบับที่ประกาศใช้ใหม่ดังกล่าว การปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงแรก ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจดทะเบียนครอบครัว โดยกำหนดการแบ่งประเทศออกเป็นอำเภอ (Ku) และแต่งตั้งหัวหน้าเขต (Kochou) และรองหัวหน้าเขต (Fuku Kochou) ประจำอำเภอ เพื่อดำเนินการเฉพาะ เรื่องการจดทะเบียนครอบครัวเท่านั้น ต่อมาจึงได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นหน่วยบริหารทั่วไป ที่มีอาณาเขตต่างจากเขตของหมู่บ้านเดิม ภายใต้การบริหารงานโดยผู้บริหารหัวหน้าเขตและรองหัวหน้าเขตที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นใหม่ ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลชุดใหม่ต้องการทำลายอำนาจของระบบการบริหารแบบเดิมด้วยการสร้างโครงสร้างการปกครองแบบใหม่ และเริ่มดำเนินการพัฒนาระบบการศึกษา (Gakusei) ด้วยการวางรากฐานระบบการศึกษาที่เป็นสากลและทันสมัยทั่วประเทศ และมีระบบการเกณฑ์ทหาร (Chouheisei) ใน ค.ศ. 1872³⁹⁰ โดยกฎหมายได้กำหนดให้ชายทุกคนที่มีอายุ 20 ปี มีหน้าที่ในการเข้ารับการตรวจคัดเลือกเพื่อเกณฑ์ทหาร

ต่อมา ค.ศ. 1878 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้ กฎหมายว่าด้วยองค์การของมณฑล (Gun) จังหวัด (Ku) เขตปกครอง (Chou) และหมู่บ้าน (Son) (The Counties, Cities, Towns and Villages Organization Law) โดยประกาศยกเลิกการปกครองแบบเขต (Ku) และแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตามประเพณีเดิม คือ การจัดตั้งมณฑลและเทศบาลขึ้นภายในจังหวัด (Fu และ Ken) โดยมีมณฑล (Gun) เมือง (Ku) เมือง (Chou) และหมู่บ้าน (Son) บริหารงานโดยผู้บริหารระดับสูง (Kochou) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล แต่ยังไม่มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่น จนกระทั่งใน ค.ศ. 1874 เขตการปกครองรูปแบบเมือง (Ku) จึงถูกกำหนดให้มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้บริหารเขต Ku จะมีฐานะเป็นหัวหน้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหัวหน้าสำนักงานท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง รวมทั้งกำหนดให้เขตการปกครองรูปแบบเมือง (Chou) และหมู่บ้าน (Son) ต้องมีผู้บริหาร (Kochou) แต่ยังมีได้กำหนดว่า จะมีรูปแบบในการสรรหาผู้บริหารดังกล่าวอย่างไร

กฎหมายว่าด้วยสภาจังหวัด (Han) ถูกประกาศใช้ใน ค.ศ. 1878 (Prefectural Assembly Law 1878) โดยได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้สิทธิแก่ประชากรเพศชายที่มีอายุมากกว่า 25 ปีขึ้นไป ซึ่งมีชื่อในทะเบียนครอบครัวในพื้นที่ตั้งแต่สามปีขึ้นไป และได้ทำการชำระภาษีการถือครองที่ดิน (Land Ownership Tax) เกิน 10 เยน สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น และกำหนดให้ประชากรเพศชายอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป ที่มีชื่อใน

³⁸⁹ Akio Kamiko. p 7.

³⁹⁰ Akio Kamiko. p 8.

ทะเบียนครอบครัวในพื้นที่และได้ชำระภาษีมากกว่า 5 เยน มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบเปิดเผย และกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่นตามขนาดประชากรของเขตเลือกตั้งโดยแต่ละเขตพื้นที่สามารถมีสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ไม่เกิน 5 คน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีถูกกำหนดโดยคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย (The Ministry of the Interior 1878) ซึ่งกำหนดให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เป็นผู้เลือกผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดจากสมาชิกในท้องถิ่นของตน³⁹¹ จะเห็นได้ว่า ช่วง ค.ศ. 1878 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว และจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มมีการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมายาวนานกว่า 146 ปี

กฎหมายว่าด้วยสภาจังหวัด (Prefectural Assembly Law 1878) ได้กำหนดให้อำเภอ (Gun) และเมือง (Ku) ถูกแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการบริหารงบประมาณจากภาษีท้องถิ่นและกำหนดวิธีการเก็บภาษีท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการ (Governor) มีหน้าที่เป็นผู้เสนอและอนุมัติข้อกำหนดต่าง ๆ ก่อนการดำเนินการ และมีการประกาศใช้กฎหมายภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law 1878 : Chihouzei kisoku) ในปีเดียวกัน³⁹² โดยกฎหมายนี้ถือเป็นกฎหมายที่วางรูปแบบภาษีและการเงินของจังหวัดและระบบการบริหารงานเทศบาลที่ทันสมัยและเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศเป็นครั้งแรก จนกระทั่งปี ค.ศ. 1880 จึงมีการประกาศใช้กฎหมายของมณฑล Counties Law :Gunsei) ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระขึ้นในแต่ละมณฑล (Gun) และในปี ค.ศ. 1889 ประเทศญี่ปุ่นได้ทำการควบรวมเขตการปกครองอีกครั้ง คงเหลือเพียง 3 Fu และ 43 Ken (ไม่รวมฮอกไกโด)³⁹³ จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องในทุกช่วงระยะเวลา ปัจจัยดังกล่าวจึงล้วนแต่เป็นปัจจัยเสริมทำให้ประเทศญี่ปุ่นโดดเด่นในความเข้มแข็งของประชาชนดังเช่นในปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในระยะแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่มีอิสระทางการเงิน ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้มาจะถูกนำไปชำระหนี้สินของท้องถิ่นและส่วนที่เหลือทั้งหมดจะถูกส่งให้กับรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลท้องถิ่นในขณะนั้นจะมีรายได้หลักจากภาษี 4 ประเภท³⁹⁴ ได้แก่ ภาษีของรัฐบาลกลาง ภาษีของจังหวัด ภาษีทางแพ่ง และรายได้จากทรัพย์สินเดิมในศักดินาเก่า

อำนาจการปกครองภายในจังหวัดช่วงระยะแรกเริ่ม ยังคงถูกกำหนดให้เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการ

³⁹¹ Ibid. p 16.

³⁹² Akio Kamiko. p 16.

³⁹³ The National Institute of Information and Communications Technology (NICT).Ibid.

³⁹⁴ Ibid. p 17.

ตามความเห็นของตน โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมสภาในเรื่องที่จำเป็นทำให้เกิดปัญหาขึ้น ในเขตจังหวัดนำไปสู่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นด้วยการประกาศใช้ “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของเทศบาล (Municipal Assembly Law : Kuchouson-kai Hou)” ขึ้น ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1880³⁹⁵ โดยกำหนดให้ สภาเทศบาลมีอำนาจในการดำเนินกิจการสาธารณะในเขตเทศบาล และมีอำนาจในการใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีโดยได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกำหนดให้ หัวหน้าเมืองหรือหมู่บ้าน (Kochou) มีหน้าที่ดำเนินการตามความเห็นของเมืองหรือหมู่บ้านตามลำดับ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตักเตือนและระงับการดำเนินการ หากเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่เหมาะสม หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือหากผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่า การดำเนินการของสภาเทศบาลเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นย่อมมีอำนาจในการระงับการดำเนินการหรือยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

ต่อมา ค.ศ. 1868 ได้มีการพัฒนาระบบบริหารราชการโดยจัดตั้ง กระทรวงกิจการพลเรือน (Ministry of Civil Affairs) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กระทรวงการทหาร (Ministry of Military Affairs) กระทรวงกิจการอาญา (Ministry of Criminal Affairs) กระทรวงกิจการราชวงศ์ (Ministry of Imperial Household Affairs) และกระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs) ต่อมาได้มีการควบรวมกระทรวงกิจการพลเรือนกับกระทรวงการคลัง และกำหนดให้ภาระหน้าที่ของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดโอนไปยังกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถูกกำหนดให้มีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น (Ministry of the Interior) ในปี ค.ศ. 1869³⁹⁶ โดยกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีผู้ช่วยเป็นเลขานุการจำนวน 2 คน ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด โดยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและเลขานุการจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ต่อมา ค.ศ. 1947 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (The Local Autonomy Law 1947) โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นได้ประกาศเจตนารมณ์ที่มีสาระสำคัญตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระสูง ประกาศยุบเลิกกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น (Constitution of Japan

³⁹⁵ Ibid. p 10 – 12.

³⁹⁶ Ibid. p 13.

1947) และมีการบัญญัติหมวดการปกครองท้องถิ่น (Chapter VIII : Local Self - Government)³⁹⁷ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจึงมีเพียง 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะประกอบไปด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป แบ่งเป็น 2 ระดับใหญ่ ๆ คือ จังหวัดและเทศบาลที่มีสถานะเทียบเท่ากัน และทำหน้าที่ร่วมมือกันในการบริหารท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ³⁹⁸ โดยมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นประมาณ 2.8 ล้านคน (ข้อมูล ณ 4 มิถุนายน ค.ศ. 2024) โดยพนักงานท้องถิ่น ร้อยละ 38 จะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษา³⁹⁹ สะท้อนให้เห็นว่า ภารกิจหลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นดังเช่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย แต่เป็นภารกิจด้านการศึกษาซึ่งสะท้อนได้ว่า ค่านิยมและวัฒนธรรมท้องถิ่นทางสังคมในประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างมาก

4.2 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่น

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้ประกาศ ค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ปี 2023 (CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX) ของประเทศญี่ปุ่นมีคะแนนอยู่ที่ 76 คะแนน เป็นอันดับที่ 13 จาก 180 ประเทศ⁴⁰⁰ และเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงด้านการทุจริตในระดับต่ำ

การแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในประเทศที่มีโครงสร้างระบบศักดินาและระบบอุปถัมภ์ในประเทศญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นบนความสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการ นักการเมือง และภาคธุรกิจที่เคยเชื่อมโยงกันอย่างเข้มแข็ง ซึ่งถูกกล่าวถึงว่าเป็นปัจจัยหลักของสาเหตุของการทุจริตในประเทศญี่ปุ่น ที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมเหล็ก (The Iron Triangle)” เกิดจากการกำหนดนโยบายของนักการเมืองเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคธุรกิจที่ตนมีความสัมพันธ์พิเศษ ร่วมกับสถาบันทางการเงินและธนาคาร ที่เรียกว่า “กลุ่มไคเรตสึ (Keiretsu)” โดยให้ความช่วยเหลือเงินทุนสนับสนุนให้กลุ่มของตนกู้ยืมเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และมีการพิจารณาอนุมัติเงินกู้อย่างง่ายดาย⁴⁰¹ นำมาสู่ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

³⁹⁷ Japanese Law Translation. *Local Autonomy Act*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/>.

³⁹⁸ First Part General Provisions Article 3 Local governments, and ordinary local governments and special local governments.

³⁹⁹ Statista. *Number of local government employees Japan from 2011 to 2020*. Retrieved July. 27 , 2024, from <https://www.statista.com/statistics/1262748/japan-number-local-public-employees/>

⁴⁰⁰ Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2018*. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://www.transparency.org/cpi2018>.

⁴⁰¹ Daniel Liberto. *Keiretsu*. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://www.investopedia.com/terms/k/keiretsu.asp>.

ทำให้เกิดสภาวะเศรษฐกิจถดถอยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศอย่างมหาศาล อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระดับการทุจริตคอร์รัปชันที่ต่ำกว่าประเทศไทยมาก โดยคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI ระหว่างปี ค.ศ. 2005-2023 ประเทศญี่ปุ่นมีระดับคะแนนความโปร่งใสที่สูงต่อเนื่องตลอดมา ดังนี้

ตารางที่ 3.2 คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศญี่ปุ่น (ค.ศ. 2005-2023)⁴⁰²

ลำดับที่	ค.ศ.	ผลคะแนน	การจัดลำดับจาก 190 ประเทศ	หมายเหตุ
1	2005	7.3	21	
2	2006	7.6	17	
3	2007	7.5	17	
4	2008	7.3	18	คะแนนเต็ม 10
5	2009	7.7	17	คะแนน
6	2010	7.8	17	
7	2011	8.0	14	
8	2012	74	17	
9	2013	74	18	
10	2014	76	15	
11	2015	75	18	
12	2016	72	20	
13	2017	73	20	คะแนนเต็ม 100
14	2018	73	18	คะแนน
15	2019	73	20	
16	2020	74	19	
17	2021	73	18	
18	2022	73	18	
19	2023	76	13	

⁴⁰² Transparency International. Ibid.

4.2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นอีกหนึ่งประเทศในทวีปเอเชียที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่ำในการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลให้เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในการทำธุรกิจในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชียด้วยกัน ด้วยมีความเข้มแข็งในหลักนิติธรรมภายในประเทศ โดยจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในประเทศญี่ปุ่นในอดีตใกล้เคียงกับประเทศไทยในปัจจุบันอย่างมาก โดยเฉพาะปัจจัยด้านประเพณีธรรมเนียมปฏิบัติภายในประเทศ ระบบศักดินาและระบบอุปถัมภ์ โดยจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับการทุจริตในประเทศญี่ปุ่น มีดังนี้

1) ปัจจัยด้านประเพณีธรรมเนียมปฏิบัติภายในประเทศ

การทุจริตในญี่ปุ่นส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติ ที่เรียกว่า “อามาคุดารี (Amakudari)” ด้วยการให้ข้าราชการที่เกษียณอายุดำรงตำแหน่งพนักงานเอกชนระดับผู้บริหารในบริษัทญี่ปุ่นโดยพบเห็นได้ทั่วไปในอุตสาหกรรมการเงิน การก่อสร้าง การศึกษา การขนส่ง และเกษตรกรรม⁴⁰³ โดยการทุจริตที่เกิดจากวิธีปฏิบัติแบบดั้งเดิมของชาวญี่ปุ่นที่รู้จักกันในชื่อ “Amakudari” ที่กล่าวไว้ข้างต้น เป็นสาเหตุหลักที่ช่วยสร้างระบบเครือข่ายพวกพ้องและระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการและบริษัทเอกชน

“Amakudari” มีที่มาจากคำว่า “Descent from Heaven” ซึ่งมีความหมายว่า “สืบสายมาจากสวรรค์” เกิดจากการที่ข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานราชการที่เกษียณอายุราชการได้เข้าไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กร/บริษัทที่เคยเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานราชการ ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะของการเอื้อประโยชน์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคเอกชนขึ้น โดยอาศัยประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย⁴⁰⁴ ทำให้มีบริษัทเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ซึ่งมักจะเป็นบริษัทที่ข้าราชการรายดังกล่าวได้ไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารภายหลังเกษียณอายุราชการ เนื่องจากความสัมพันธ์ในอดีตและความใกล้ชิดระหว่างผู้มีอำนาจของหน่วยงานราชการบางกระทรวงกับผู้บริหารบริษัทเอกชน ทำให้เกิดการประมูลงานโดยไม่มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น การก่อสร้าง การขนส่ง ตลาดหลักทรัพย์ การแปรรูปน้ำมัน และอาหาร

⁴⁰³ GAN. Ibid.

⁴⁰⁴ วสุ มารุมุระ. 2560. 天下以 [อามาคุดารี] = ลงจากสวรรค์ = การทุจริตของข้าราชการญี่ปุ่น? สืบค้นเมื่อ

เป็นต้น⁴⁰⁵ ปัญหานี้มีความคล้ายคลึงกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่มักเป็นการเอื้อประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนโดยพบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีความสัมพันธ์ในลักษณะพิเศษกับบริษัทที่ประมูลงานก่อสร้างในพื้นที่ส่งผลให้ระดับกสนทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น

2) ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น

บรรดาบริษัทเอกชนในประเทศญี่ปุ่น นักการเมือง หน่วยงานราชการ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด ทำให้เกิดการให้สินบนในการประมูลราคาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการ⁴⁰⁶ โดยระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่งผลโดยตรงต่อระดับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบอุปถัมภ์ย่อมนำมาซึ่งความลำเอียง การเอาพวกพ้อง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุหลักของการทุจริตในทุกประเทศทั่วโลก

3) ความอ่อนแอของระบบกฎหมายภายในประเทศ

การไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับที่ใช้บังคับกับการให้สินบนแก่เอกชนโดยเฉพาะ ทำให้การให้สินบนเชิงพาณิชย์ของเอกชนไม่มีกฎหมายห้ามและกำหนดเป็นความผิดไว้ ทำให้เกิดการให้สินบนอย่างกว้างขวาง มีเพียงข้อกำหนดในอุตสาหกรรมบางประเภทที่ได้กำหนดแนวทางของอุตสาหกรรมนั่นเองเพื่อใช้ลงโทษการให้สินบนของเอกชน โดยมีผลบังคับเฉพาะกับบริษัทที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเท่านั้น⁴⁰⁷ เช่น อุตสาหกรรมยาและอุตสาหกรรมเครื่องมือแพทย์ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแข่งขันที่เป็นธรรม และกำหนดให้การเสนอผลประโยชน์แก่แพทย์ ไม่ว่าแพทย์คนดังกล่าวจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ก็ตาม มีโทษทางแพ่ง โดยอาจกำหนดโทษทางแพ่งสูงสุด 1 ล้านเยน อย่างไรก็ตาม แนวทางเหล่านี้ยังมีใช้กฎหมายและไม่มีบทลงโทษทางอาญาจึงไม่อาจแก้ปัญหาการทุจริตภายในประเทศได้

4) ระบบเลือกตั้ง

ปัจจัยที่เกิดจากระบบการเลือกตั้ง ได้แก่ กรณีการเสนอสินบนและการทุจริตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴⁰⁸ เนื่องจากไม่มีหลักประกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะชนะ

⁴⁰⁵ Albrecht Rothacher. 2003. *Political Corruption in Japan. Corruption in Contemporary Politics* . p 106-119. Retrieved May. 27 , 2021, from https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781403919991_9.

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Kengo Nishigaki and Yoshiaki Muto. *Anti-Corruption in Japan*. Retrieved May. 27 , 2023, from <https://www.globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-japan/>

⁴⁰⁸ Daisuke Akimoto. 2020. *Power and Money in Japanese Politics*. Retrieved May. 27 , 2023, from <https://thediplomat.com/2020/02/power-and-money-in-japanese-politics/>

ในการเลือกตั้งครั้งหน้า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความต้องการในการใช้เงินจำนวนมากเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนกลัวไม่ได้รับการเลือกตั้งและอาจตกงานภายหลังการเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงสะสมเงินให้ได้มากที่สุดในช่วงเวลาที่จำกัดเพื่อเตรียมการในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

5) ปัจจัยภายในตัวบุคคล

ปัจจัยภายในของบุคคล คือ การทุจริตและรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากต้องการแสวงหาประโยชน์แก่ตนหรือพวกพ้อง การทุจริตในประเทศญี่ปุ่นส่วนมากเกิดจากการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐภายในประเทศและนอกประเทศจนกระทั่งนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (The Unfair Competition Prevention Law : UCPL)⁴⁰⁹ เนื่องจากการที่บริษัทต่าง ๆ มีความต้องการในการขยายกิจการธุรกิจไปยังต่างประเทศ ทำให้ต้องติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ต่างประเทศ เกิดการจ่ายสินบนขึ้นในการติดต่อทางธุรกิจกับต่างประเทศและได้กลายเป็นปัญหาร้ายแรงสำหรับบริษัทในประเทศญี่ปุ่น

6) ปัจจัยด้านอิทธิพล

ปัจจัยด้านอิทธิพล เกิดจากการที่มีกลุ่มผู้มีอิทธิพล ที่เรียกว่า “ยาคุซ่า (Yakuza)” เข้ามีส่วนร่วมในการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการฮั้วประมูล โดยอาศัยความมียุทธิพลทางการเมืองมาข่มขู่เจ้าหน้าที่รัฐเมื่อเข้าร่วมประมูลสัญญาก่อสร้างตามโครงการต่าง ๆ ปัญหาการฮั้วประมูลนี้เป็นรูปแบบการทุจริตที่พบบ่อยที่สุดในประเทศญี่ปุ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งให้ความร่วมมือกับกลุ่มยาคุซ่าเพื่อหวังได้รับความช่วยเหลือจากยาคุซ่าในการใช้อิทธิพลให้ตนชนะการเลือกตั้งในครั้งต่อไป และยังพบว่า มีนักการเมืองบางคนได้กู้ยืมเงินจากยาคุซ่าเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยนักการเมืองเหล่านั้นจะต้องคืนเงินกู้ดังกล่าวเป็น 2 เท่า หากชนะการเลือกตั้ง⁴¹⁰ แม้ในประเทศญี่ปุ่นจะมีกลไกการควบคุมและตรวจสอบการคอร์รัปชันที่รัดกุมและเข้มงวด แต่ปัจจุบันยังคงปรากฏการให้สินบนและการทุจริตต่างๆ ที่ของเหล่ายาคุซ่าให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง⁴¹¹ และการใช้อิทธิพลของกลุ่มยาคุซ่านี้ยังเป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจแจ้ง

⁴⁰⁹ Mori Hamada & Matsumoto. 2021. *The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review: Japan*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://thelawreviews.co.uk/title/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review/japan>.

⁴¹⁰ ประชาชาติธุรกิจ. 2561. เจาะลึก “ยาคุซ่า” อำนาจ-เงินตรา-ธุรกิจสีดำ กลุ่มอิทธิพล 300 ปีของญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.prachachat.net/spinoff/news-100645>.

⁴¹¹ SKDESU.com. การทุจริตในญี่ปุ่น - เรื่องอื้อฉาว 10 อันดับแรก. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2565 จาก <https://skdesu.com/th/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%8D%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%9B%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88/>

เบาะแสของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นจนถึงปัจจุบัน เพราะความเกรงกลัวของประชาชนที่มีต่อกลุ่มยาแกวซ่า และความขัดแย้งกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลเหล่านี้ อาจส่งผลร้ายต่อชีวิตและหน้าที่การงานของตน

4.2.2 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่น

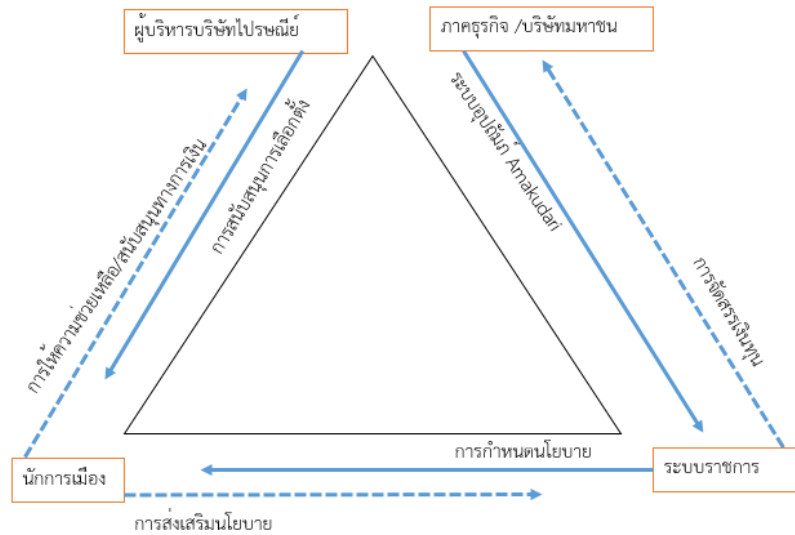
การทุจริตที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดเกิดจากความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคเอกชนในประเทศญี่ปุ่น และเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากในเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ช่วง ค.ศ. 1990 ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมเหล็ก” ถือเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการทุจริตภายในประเทศญี่ปุ่น ด้วยปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มทุนของภาคธุรกิจที่จะออกมาในรูปแบบที่รัฐจะกำหนดรูปแบบนโยบายต่าง ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ในการประมูลโครงการของรัฐ เนื่องจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่ล้วนได้รับทุนสนับสนุนจากภาคธุรกิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานจะได้รับสินบนเป็นการตอบแทน⁴¹² ซึ่งเป็นลักษณะที่เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวถูกกล่าวอ้างว่ามีความเชื่อมโยงกับพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party :LDP) ได้ชนะการเลือกตั้งและปกครองประเทศญี่ปุ่นมาอย่างยาวนานถึง 4 ปีเต็ม⁴¹³ จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับการทุจริตในประเทศโดยมีปัจจัยทางเมืองระดับประเทศที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ภาคธุรกิจ ปัญหาหลัก คือ การผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาอย่างยาวนานทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งปัญหานี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตในประเทศไทยเช่นเดียวกัน โดยรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่น อาจแบ่งได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1) รูปแบบความสัมพันธ์พิเศษ หรือระบบอุปถัมภ์

การทุจริตในรูปแบบนี้เกิดจากความสัมพันธ์ที่มีระหว่างระบบราชการภาคเอกชนและนักการเมืองที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นในลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อกันโดยนักการเมืองจะออกนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทหรือองค์กรใดเป็นพิเศษ ข้าราชการมีการรับสินบน และมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในรูปแบบอุปถัมภ์และอิทธิพลเพื่อส่งเสริมในตำแหน่งหน้าที่การงานรวมทั้งประโยชน์ในทางทรัพย์สินแก่กันและภาคธุรกิจหรือบริษัทเอกชนต่างพร้อมเสนอสินบนหรือยอมจ่ายสินบนเพื่อให้ได้เปรียบทางธุรกิจ สิ่งที่เกิดขึ้นล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดปรากฏการณ์สามเหลี่ยมเหล็กและทำให้ปรากฏการณ์สามเหลี่ยมเหล็กนี้มีความแข็งแกร่งมากขึ้นเมื่อเกิดแรงหนุนซึ่งกันและกัน โดยพิจารณาได้จากภาพด้านล่างนี้

⁴¹²Patricia Maclachlan. 2010. *Squaring the Iron Triangle: The Fate of Economic and Political Reform in Japan*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.wilsoncenter.org/event/squaring-the-iron-triangle-the-fate-economic-and-political-reform-japan>.

⁴¹³Rob Fahey . 2017. *The End of the Iron Triangle and What it Means for Japanese Politics*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://japan-forward.com/the-end-of-the-iron-triangle-and-what-it-means-for-japanese-politics/>



ภาพที่ 3.1 ภาพสามเหลี่ยมเหล็ก (The Iron Triangle) แปลโดยผู้วิจัย

ที่มา : Alena Rakhmanko (2011), p.50.

จากภาพสามเหลี่ยมเหล็ก จะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่นเกิดจากความเชื่อมโยงบนความสัมพันธ์ที่มาบรรจบกันอย่างแน่นหนาขององค์กรทั้ง 3 ฝ่ายภายในประเทศ ซึ่งไม่แตกต่างจากปรากฏการณ์การทุจริตในประเทศอื่น โดยการคอร์รัปชันจะเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และภาคธุรกิจเชื่อมโยงระหว่างระบบราชการและภาคธุรกิจ ส่งผลให้เกิดการกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินโครงการที่ไม่มีความจำเป็นของรัฐบาลทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีหนี้สาธารณะสูงขึ้น โดยการทุจริตในรูปแบบ “สามเหลี่ยมเหล็ก” ในประเทศญี่ปุ่นที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดคือการทุจริตในอุตสาหกรรมไปรษณีย์ ผ่านการจัดสรรเงินทุนของกองทุนไปรษณีย์ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดหาเงินทุนให้องค์กรภาคเศรษฐกิจในประเทศญี่ปุ่น โดยปัญหาการทุจริตดังกล่าวลดลงหลังจากประเทศญี่ปุ่นได้ปฏิรูปกิจการไปรษณีย์ใน ค.ศ. 2001 โดยแปรรูปไปรษณีย์เป็นเอกชนทำให้มีความคล่องตัวสูง การทุจริตรูปแบบ “สามเหลี่ยมเหล็ก” ระหว่างนักการเมืองกับผู้บริหารไปรษณีย์ และความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการจึงลดจำนวนลง⁴¹⁴ งานวิจัยนี้ได้สนับสนุนแนวคิดในเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าหรือภาคธุรกิจที่จะทำให้นักธุรกิจไม่ต้องพึ่งพาข้าราชการในการเอื้อประโยชน์ให้องค์กรภาคธุรกิจอีกต่อไป โดยจะเห็นได้ว่ารูปแบบการทุจริตใน

⁴¹⁴ Alena Rakhmanko. 2011. The Changing Nature of The “Iron Triangle” Phenomenon : A Case Study of The “Iron Triangle” in The Postal Industry and Postal Reforms in Japan. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://www.lunduniversity.lu.se/lup/publication/2163342>.

ประเทศญี่ปุ่นลำดับต้น ๆ เป็นการทุจริตที่เกิดจากการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐภายในประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่แตกต่างจากประเทศไทย

รูปแบบการทุจริตในลำดับต่อมา คือ การจ่ายค่าอำนวยความสะดวกในการเข้ารับบริการจากภาครัฐ หรือในรูปแบบของการให้ของขวัญที่มีความใกล้เคียงกับการจ่ายสินบน การให้การต้อนรับ การบริจาค การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายซึ่งมีทั้งในระบบราชการ ภาคธุรกิจ และในการเลือกตั้ง⁴¹⁵ ซึ่งได้กล่าวไว้เบื้องต้นในเรื่องของปรากฏการณ์สามเหลี่ยมเหล็กอันเป็นปัญหาเนื่องจากการที่ภาคเอกชนเป็นฝ่ายเสนอสินบนให้แก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้อำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานให้เกิดความคล่องตัว หรือเพื่อให้เป็นสินน้ำใจเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันยังคงถือว่าได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสในลำดับต้น ๆ ของทวีปเอเชีย และสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง และมีได้บัญญัติกฎหมายเฉพาะที่ใช้กำหนดโทษหรือต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน แต่ใช้แนวทางการแก้ปัญหาด้วยความร่วมมือจากภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและการสร้างสังคมประชาธิปไตยในประเทศ

2) ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

ประเทศญี่ปุ่นในอดีตช่วงเริ่มต้นการแบ่งการปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประสบปัญหาไม่แตกต่างจากประเทศไทยที่มีปัญหาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพล⁴¹⁶ ปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ยังคงไม่หมดไป แต่ได้ลดความรุนแรงลงซึ่งจะเห็นได้ว่า ภาพข่าวของประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในอดีตมิได้มีความแตกต่างจากประเทศไทย เช่น กรณีเรื่องอื้อฉาวของ คาคุเอะ ทานากะ (Kakuei Tanaka) ซึ่งถูกดำเนินคดีในความผิดฐานรับสินบน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีช่วงปี ค.ศ. 1972-1974 ด้วยพฤติการณ์รับเงินสนับสนุนทางการเมือง (Political Contribution) ของบริษัท Lockheed ประมาณ 500 ล้านเยน (3 ล้านดอลลาร์) ให้กับสำนักงานของนายกรัฐมนตรีทานากะ เพื่อตอบแทนการให้ช่วยเหลือเรื่องสายการบิน All Nippon ซึ่งมีการสอบสวนบุคคลกว่า 460 คน และมีสมาชิกรัฐสภา 17 คน ถูก

⁴¹⁵ Mamoru Iga and Morton Auerbach. 1977. *Political Corruption and Social Structure in Japan*. Asian Survey Volume: 17 Issue: 6 Dated: (JUNE 1977) Pages: 556-564. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/political-corruption-and-social-structure-japan>.

⁴¹⁶ Werner Pascha. 1999. *Corruption in Japan – An Economist’s Perspective*. Pascha, Werner: *Corruption in Japan: An economist’s perspective*, Duisburg Working Papers on East Asian Studies. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41028/1/309399068.pdf>.

สอบปากคำและมีหลักฐานว่าได้รับเงิน แต่กลับไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาใด ๆ⁴¹⁷ เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงภาพข่าวดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ปัจจัยด้านการบังคับใช้กฎหมายเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ ในทางกลับกันจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นกลับมีภาพข่าวที่แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบและจิตสาธารณะของพลเมืองในประเทศที่สูงมาก โดยเฉพาะผู้นำประเทศที่ต้องมีการแสดงความรับผิดชอบต่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ปัจจุบันภาพข่าวที่สะท้อนถึงความเป็นพลเมืองของประเทศญี่ปุ่นเต็มไปด้วยภาพข่าวแห่งความซื่อสัตย์ เปี่ยมด้วยจิตสำนึก จิตสาธารณะและความรับผิดชอบต่อพลเมืองซึ่งเป็นที่ยกย่องและยอมรับของทุกประเทศทั่วโลก

3) การทุจริตการเลือกตั้ง

รูปแบบการทุจริตในการเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น เป็นกรณีการทุจริตในการเลือกตั้งที่มีได้มีความแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ เป็นการทุจริตในรูปแบบการซื้อเสียงขายเสียงที่ประชาชนทุกคนในประเทศญี่ปุ่นรู้ว่าเป็นสิ่งที่ผิด แต่ไม่มีใครอยากเปลี่ยนแปลง ในทางตรงข้ามผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลับไม่มีความรู้สึกโกรธนักการเมืองที่ทำการซื้อเสียง เพราะมีความพึงพอใจในเงินที่ได้จากนักการเมืองทั้งหมด และมองว่าเป็นช่องทางในการกระจายรายได้⁴¹⁸ จะเห็นได้ว่า การทุจริตการเลือกตั้งเป็นสาเหตุหลักที่เป็นบ่อเกิดของการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองด้วยการมองถึงผลประโยชน์ในทางการเมืองและการแสวงหาผลประโยชน์จากช่องทางการมีอิทธิพลทางการเมือง ด้วยการลงทุนในการซื้อเสียงเพื่อเปิดช่องทางในการเข้าสู่การเมือง การทุจริตในการเลือกตั้งจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับการทุจริตภายในประเทศต่าง ๆ

ประเทศญี่ปุ่นมีกลไกหลักในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยในประเทศญี่ปุ่นภาคประชาชนหรือประชาสังคมเป็นกลุ่มที่มีบทบาทและมีความสำคัญที่สุดในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ประเทศญี่ปุ่นมีเพียงหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และประมวลกฎหมายอาญาในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน โดยการสอบสวนผู้ทุจริตในประเทศญี่ปุ่นจะเป็นหน้าที่ของตำรวจ และมีหน่วยงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดี โดยหากเป็นคดีในระดับท้องถิ่น จะมีอัยการและตำรวจทำหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด แต่ในกรณีคดีคอร์รัปชันขนาดใหญ่ จะเป็นหน้าที่ของอัยการ

⁴¹⁷ The New York Times. 1983. Tanaka is Guilty in Bribery Trial. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.nytimes.com/1983/10/12/world/tanaka-is-guilty-in-bribery-trial.html>

⁴¹⁸ T.R. Reid. 1992. *Japan's Culture of Corruption*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1992/09/06/japans-culture-of-corruption/2a8c779a-f218-4a69-9224-d96f7cf8eea1/>.

พิเศษซึ่งมีหน่วยงานเฉพาะและจะมีผู้เชี่ยวชาญในสาขาอื่นๆ เข้ามาร่วมสอบสวนด้วย โดยปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมของญี่ปุ่น⁴¹⁹ มีดังนี้

(1) ปัจจัยด้านกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต ภายใต้หลักการของ Whistleblower ซึ่งมาจากคำว่า “Whistle” ที่แปลว่า “นกหวีด” กับคำว่า “Blower” ที่แปลว่า “ผู้เป่า” หลักการนี้จึงหมายถึง การเป่านกหวีดเพื่อเตือนภัยที่จะเกิดจากการคอร์รัปชัน โดยหลักการนี้มุ่งคุ้มครองคนในสังคม 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ (1) กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ (2) กลุ่มลูกจ้างเอกชน (3) กลุ่มบุคคลทั่วไป

(2) ปัจจัยด้านระบอบปกครองของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง โดยประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการมีส่วนร่วมแบบเปิดกว้าง ประชาชนมีเสรีภาพสูง นอกจากประชาชนจะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งแล้ว ยังต้องมีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้

(3) กระบวนการยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นที่มีความเป็นอิสระ

(4) การมีระบบบรรณาภิบาลในการบริหารราชการ

(5) การสร้างวัฒนธรรมของชาติ โดยการปลูกฝังจากภาคการศึกษาให้มีจิตสำนึกทางสังคมสูง เคารพประโยชน์สาธารณะ และการปลูกฝังให้คำนึงถึงผู้อื่นมากกว่าคำนึงถึงตัวเอง ประชาชนในประเทศญี่ปุ่นจึงจิตสำนึกทางสังคมอย่างสูง และมีกรอบความคิดเรื่องพลเมือง ซึ่งถือว่าตนเองนั้นเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นเจ้าของประเทศการอุทิศตนให้กับสังคมถือเป็นอุดมคติของประชาชนประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้ประชาชนญี่ปุ่นหลายที่จะคอร์รัปชันซึ่งจะนำมาสู่การไม่ได้รับการเคารพจากสังคม บุคคลระดับสูงของประเทศญี่ปุ่นถือเป็นบุคคลที่ต้องเป็นแบบอย่างให้กับคนในประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากการลาออกของรัฐมนตรี⁴²⁰ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด⁴²¹ ซึ่งมีชาวเสื่อมเสีย บุคคลเหล่านี้จะแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการลาออกทันที แม้จะยังไม่ได้ถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีก็ตาม

(6) ความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคเอกชนในประเทศญี่ปุ่นที่สามารถผลักดันให้มีกฎหมายให้หน่วยงานราชการต้องเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนและสร้างกลุ่มผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน (Japan Citizen Ombudsman Association : JCOA) ที่เน้นการเข้าถึงข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และมีความเป็นอิสระสูง สามารถทำงานได้โดยไม่

⁴¹⁹ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ. อ้างแล้ว.

⁴²⁰ โฟสต์ทูเดย์. 2560. *รวม.กลาโหมญี่ปุ่นลาออก ฐานปกปิดข้อมูลที่เป็นภัยต่อประชาชน*. สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2564 จาก <https://www.posttoday.com/world/505784>

⁴²¹ Work Point Today. 2561. *ผู้ว่าฯ ญี่ปุ่น ประกาศลาออก รับผิดชอบข่าวฉาวซื้องานเด็กสาว*. สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2564 จาก <https://workpointtoday.com/>.

ต้องเกรงกลัวอำนาจรัฐ ในเรื่องของเสรีภาพในประเทศญี่ปุ่นมีสูงมากและเป็นจุดเด่นที่ส่งผลต่อการควบคุมการทุจริตในสังคม

กลุ่ม JCOA เกิดจากความคิดริเริ่มของพลเมืองในประเทศญี่ปุ่น โดยเริ่มก่อตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 สืบเนื่องมาจากคดีเกี่ยวกับการรับสินบนจำนวนมากในเมืองโอซาก้า ซึ่งเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสามของญี่ปุ่น และถือเป็นมหาอำนาจทางการค้าและเศรษฐกิจ ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1990 คดีลักษณะเดียวกันได้เกิดขึ้นในเมืองนาโกย่า ช่วง ค.ศ. 1993 ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเมืองเซนไดได้ถูกจับกุมในคดีการสมยอมการเสนอราคา พลเมืองหลายแห่งในประเทศญี่ปุ่น จึงเกิดแนวคิดในการตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” ซึ่งเริ่มจัดตั้งขึ้นในเมืองเซนได และขยายเครือข่ายเข้าสู่เมืองใหญ่อื่น ๆ อีกหลายเมืองรวมทั้งเมืองโตเกียว ภายใต้วิสัยของนายทาคาชิ อุซิดะ สมาชิกของสำนักงานใหญ่ของกลุ่ม JCOA ที่ว่า

“ถ้ามีเพียงคนกลุ่มเดียวที่บอกว่า รัฐบาลท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลง มันไม่ง่ายที่จะประสบความสำเร็จ แต่เมื่อคนหลายกลุ่มในญี่ปุ่นบอกว่ารัฐบาลท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลง เราจะมีพลังมหาศาลในการทำให้พวกเขาเปลี่ยนแปลง”⁴²²

องค์ประกอบของคณะกรรมการ “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” ครั้งหนึ่งได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งจากราชการส่วนท้องถิ่นที่เกษียณอายุ นักกฎหมาย นักบัญชี และนักบัญชีด้านภาษีอากร โดยคณะกรรมการฯ ได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และสร้างเอกสารรายงานของการตรวจสอบภายนอก เพื่อเผยแพร่ให้ผู้ตรวจสอบภายนอกและสื่อมวลชนทราบ โดยมีกลุ่มผู้สื่อข่าวเป็นพันธมิตรที่สำคัญ และรักษาความเป็นอิสระโดยไม่รับเงินอุดหนุนใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นและส่วนกลาง โดยมีรายได้จากค่าธรรมเนียมสมาชิก การบริจาค และการขายหนังสือเท่านั้น

(7) องค์กรสื่อมวลชนในประเทศญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระสูง สามารถเชื่อมโยงประชาชนตามที่ตั้งต่าง ๆ เพื่อร่วมกันเฝ้าระวังการคอร์รัปชันและเครือข่ายเหล่านี้ได้กระจายไปทั่วประเทศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการชุมชน ในขณะที่เดียวกันประเทศญี่ปุ่นมีศาลสูงที่มีบทบาทในการรับรองความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติการของท้องถิ่น ประกอบกับโครงสร้างทางสังคมของประเทศญี่ปุ่นถือเป็นเวทีที่สามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของประชาชนได้อย่างดีเยี่ยม⁴²³ ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศ

⁴²² Agenzia Nazionale Stampa Associata. 2009. *Japan Citizen Ombudsman Association*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://pria-academy.org/pdf/case/9.Japan-Case-Story.pdf>

⁴²³ กฤษณ์เพชร โสมณวัตร. 2557. *กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะกับสังคมญี่ปุ่น (Law on Freedom of Assembly and Japanese Society)*. วารสารนิติสังคมศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2/2557 กรกฎาคม-ธันวาคม น.129 – 130 สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2564 จาก <https://so01.tci-thajjo.org/index.php/CMUJLSS/issue/view/17015>.

ที่มีปัจจัยด้านการปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชนที่ส่งเสริมการป้องกันการทุจริต และมีความน่าสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยดังกล่าว

4.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

4.3.1 รัฐธรรมนูญของประเทศไทย (Constitution of Japan 1947)

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ โดยการให้อิสระแก่ท้องถิ่น รัฐบาลกลางของญี่ปุ่นได้เน้นหลักการปกครองตัวเอง โดยกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระสูงมากตามหลักการรัฐธรรมนูญของประเทศไทย (The Constitution of Japan 1947)⁴²⁴ ซึ่งได้ประกาศชัดเจนในคำปรารภว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของและอำนาจในการปกครองมาจากประชาชน และประชาชนจะเป็นผู้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจผ่านผู้แทน โดยรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของประชาชน และปฏิเสธกฎหมายทั้งหมดที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว⁴²⁵ โดยมาตรา 14 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญได้ยืนยันถึงความเสมอภาคและเท่าเทียมของประชาชน และปฏิเสธระบบขุนนางหรือระบบบรรดาศักดิ์ไว้อย่างชัดเจน⁴²⁶ โดยสิทธิและหน้าที่ของประชาชน (Chapter III Rights and Duties of the People) ถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ซึ่งรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้

⁴²⁴ Prime Minister of Japan and His Cabinet. *Constitution of Japan*. Retrieved May. 27, 2021, from https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

⁴²⁵ “We, the Japanese people, acting through our duly elected representatives in the National Diet, determined that we shall secure for ourselves and our posterity the fruits of peaceful cooperation with all nations and the blessings of liberty throughout this land, and resolved that never again shall we be visited with the horrors of war through the action of government, do proclaim that sovereign power resides with the people and do firmly establish this Constitution. Government is a sacred trust of the people, the authority for which is derived from the people, the powers of which are exercised by the representatives of the people, and the benefits of which are enjoyed by the people. This is a universal principle of mankind upon which this Constitution is founded. We reject and revoke all constitutions, laws, ordinances, and rescripts in conflict herewith.....”

⁴²⁶ Article 14. All of the people are equal under the law and there shall be no discrimination in political, economic or social relations because of race, creed, sex, social status or family origin.

Peers and peerage shall not be recognized.

No privilege shall accompany any award of honor, decoration or any distinction, nor shall any such award be valid beyond the lifetime of the individual who now holds or hereafter may receive it.

หลายประการ ได้แก่ สิทธิของประชาชนที่บรรลุนิติภาวะ ในการคัดเลือกข้าราชการ และให้ข้าราชการออกจากตำแหน่ง ด้วยการลงคะแนนเสียงโดยลับและปราศจากความรับผิดชอบตามมาตร 15⁴²⁷ และตามมาตรา 16⁴²⁸ ได้บัญญัติสิทธิในการร้องทุกข์ เพื่อให้รัฐเยียวยาความเสียหาย และเพื่อถอดถอนข้าราชการ

หมวด 8 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Chapter VIII : Local Self-Government) โดยรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ ได้แก่ สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมทั้งเจ้าพนักงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา 93⁴²⁹ โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง โดยตามมาตรา 94⁴³⁰ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน และออกข้อบังคับเพื่อใช้บังคับเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน และมาตรา 95⁴³¹ ได้รับรองสิทธิในการให้ความเห็นชอบกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับเฉพาะกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของตน ซึ่งหากกฎหมายดังกล่าวมิได้รับความเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งในการลงคะแนนเสียงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รัฐสภาจะประกาศใช้กฎหมายนั้นมิได้ โดยการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศญี่ปุ่นมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารกิจการเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่บริหารงานจังหวัดซึ่งทั้งสองตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง

⁴²⁷ Article 15. The people have the inalienable right to choose their public officials and to dismiss them. All public officials are servants of the whole community and not of any group thereof. Universal adult suffrage is guaranteed with regard to the election of public officials. In all elections, secrecy of the ballot shall not be violated. A voter shall not be answerable, publicly or privately, for the choice he has made.

⁴²⁸ Article 16. Every person shall have the right of peaceful petition for the redress of damage, for the removal of public officials, for the enactment, repeal or amendment of laws, ordinances or regulations and for other matters; nor shall any person be in any way discriminated against for sponsoring such a petition.

⁴²⁹ Article 93. The local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs, in accordance with law.

The chief executive officers of all local public entities, the members of their assemblies, and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities.

⁴³⁰ Article 94. Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within law.

⁴³¹ Article 95. A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law.

ของประชาชนในพื้นที่ โดยมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี⁴³² และได้รับรองเอกราชของท้องถิ่นไว้ด้วยการกำหนดให้ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินงานของหน่วยงานสาธารณะในท้องถิ่นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยกฎหมายตามหลักการของความเป็นอิสระในท้องถิ่น⁴³³ จะเห็นได้ว่า หลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (Constitution of Japan 1947) เป็นหลักการที่วางโครงสร้างของประเทศในการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ประกอบกับมีกฎหมายปกครองท้องถิ่นซึ่งได้บัญญัติรายละเอียดและรับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งโดยมีกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่ได้บัญญัติแนวทางการปกครองท้องถิ่นไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งจะได้อธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

4.3.2 กฎหมายปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy 1947)

ประเทศญี่ปุ่นมีพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy 1947)⁴³⁴ ซึ่งบัญญัติขึ้นตามมาตรา 92 ในหมวดที่ 8 ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการจัดองค์กรและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยมาตรา 3 ได้กำหนดประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท⁴³⁵ ได้แก่ ประเภทรัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (Ordinary local governments) ได้แก่ จังหวัดและเขตเทศบาล และประเภทรัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special local governments) ได้แก่ เขตการปกครองพิเศษ สหกรณ์สาธารณะท้องถิ่นซึ่งก่อตั้งโดยรัฐบาลเทศบาลสองแห่งขึ้นไป เพื่อให้บริการที่จะดำเนินการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเขตทรัพย์สินสาธารณะที่มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการทรัพย์สินสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น

กฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับนี้ได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทยซึ่งเคยเป็นกระทรวงผู้มียอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปลี่ยนเป็นกระทรวง

⁴³² คณะกรรมการกฤษฎีกา. มปป. *ประเทศญี่ปุ่น*. สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2564 จาก

<http://web.krisdika.go.th/data/news/news64.pdf>.

⁴³³ Article 92. Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.

⁴³⁴ Seth B. Benjamin. 2022. Japan: Local Autonomy Is a Central Tenet to Good Governance In Japan, local governments have a duty to exercise a measure of independence from the national government regarding the manner in which they operate. Retrieved May. 27, 2024, from <https://icma.org/articles/article/japan-local-autonomy-central-tenet-good-governance>.

⁴³⁵ Article 3 Local governments, and ordinary local governments and special local governments. 2 ordinary local governments, the prefectures and municipalities. 3 special local governments, and special districts, unions and financial ward of the local governments.

กิจการภายในและการสื่อสาร (Internal Affairs and Communications) ด้วยการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายนี้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนางของประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1947 และประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1947 เพื่อจัดโครงสร้างและเขตการปกครองท้องถิ่นเพื่อกระจายอำนาจไปยังจังหวัด เทศบาล และหน่วยงานอื่นๆ ต่อมา วันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 กฎหมายดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพื่อยกเลิกอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อยุติข้อพิพาทระดับชาติ - ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ⁴³⁶ และรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนไว้ โดยที่การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเป็นหลักการสำคัญของการปกครองที่ดีและ Chapter II residents ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในการรับบริการของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน⁴³⁷ และสิทธิอื่น ๆ ดังนี้

(1) สิทธิการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นตามหมวดที่ 2⁴³⁸ (Chapter II) โดยผู้ที่อาศัยอยู่เขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 93 รับรองให้มีสภาผู้บริหารท้องถิ่นเมืองและหมู่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาในเขตพื้นที่

(2) สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามหมวดที่ 4 (Chapter IV election มาตรา 17 - 19) ที่รับรองสิทธิแก่ประชาชนในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



⁴³⁶ Dbpedia.org. About: Local Autonomy Act. https://dbpedia.org/page/Local_Autonomy_Act

⁴³⁷ A person who has an address in the municipality in the area, and residents of the prefecture to cover the municipality and this.

⁴³⁸ Chapter II. residents Residents of the Japanese people serving ordinary local governments, pursuant to the provisions of this Act, has the right to take part in the election of its belonging ordinary local governments.

(3) สิทธิการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 81⁴³⁹ โดยเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำรงตำแหน่ง หรือถูกร้องเรียนมาแล้วเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี⁴⁴⁰ กฎหมายได้ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมดสามารถร่วมลงชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งได้กำหนดไว้ หากประชาชนเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ภายใต้เงื่อนไขว่า การยื่นถอดถอนดังกล่าวจะสามารถกระทำได้

(4) สิทธิในการขอให้ยุบสภาท้องถิ่นเว้นแต่ สภาท้องถิ่นแห่งนั้นจะได้รับเลือกตั้งมาเป็นเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี ตามมาตรา 84⁴⁴¹ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมดมีสิทธิร่วมลงชื่อร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่น ตามมาตรา 76⁴⁴²

⁴³⁹ Article 81. A person who has a right to vote, pursuant to the provisions of a Cabinet Order, one-third of the total number (in the case that the total number of the more than eight hundred thousand less than four hundred thousand by multiplying the one-sixth the number in excess of the four hundred thousand obtained the number and the number obtained by summing the number obtained by multiplying the one-third to four hundred thousand, eighth in number or in the case if the total number is more than eight hundred thousand more than the eight hundred thousand to have a co-signer of the sixth of the number obtained by multiplying the one and the number obtained by summing the number obtained by multiplying one-third to four hundred thousand) or more persons on the number and four hundred thousand obtained by multiplying the, from their representatives, usually to the election Commission of the local governments, it is possible to make a request of the dismissal of the head of the ordinary local governments.

⁴⁴⁰ Consolidación Hacia la reordenación y. 1917. *The Political Participation and the Constitution in Japan*. Retrieved May. 27, 2024, from <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4017/3.pdf>.

⁴⁴¹ Article 84. Article 80, paragraph (1) or claim ordinary local governments of Parliament or the length of the dismissal of in accordance with the provisions of Article 81 paragraph (1), the third term for one year and Article 80 from the date of the employment or Article 81, paragraph (2) of one year from the date of the vote of dismissal in accordance with the provisions will not be able to do this. However, the Public Offices Election Law Article 100 paragraph (6) claim of dismissal to the assembly members or the length and Natsuta person of ordinary local governments stipulates that elected people in accordance with the provisions of, even in within one year from the date of the employment, it is possible to do this.

⁴⁴² Article 76. A person who has a right to vote, pursuant to the provisions of a Cabinet Order, one-third of the total number (in the case that the total number of the more than eight hundred thousand less than four hundred thousand by multiplying the one-sixth the number in excess of the four hundred thousand obtained the number and the number obtained by summing the number obtained by multiplying the one-third to four hundred thousand, eighth in number or in the case if the total number is more than eight hundred thousand more than the

โดยกฎหมายกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการให้ต้องเผยแพร่ข้อเรียกร้องพร้อมเผยแพร่สาระสำคัญของการเรียกร้องทันทีเมื่อได้รับข้อเรียกร้องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนรวมหนึ่งในสามของจำนวนผู้เลือกตั้งจำนวนแปดแสนคนหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมาตรา 83⁴⁴³ กำหนดให้เป็นผลทางกฎหมายเป็นไปตามมติเสียงข้างมากของประชาชน โดยเมื่อมีมติเสียงข้างมากเห็นด้วยกับการยุบสภาท้องถิ่นให้ถือเป็นการยุบสภาท้องถิ่นทันที

(4) สิทธิในการลงชื่อขอให้ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 75⁴⁴⁴ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 ใน 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมดร่วมลงชื่อ และหากมีการยื่นคำร้อง คณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) จะต้องเผยแพร่สาระสำคัญถึงเหตุแห่งเรียกร้องนั้นแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ทันที

(5) สิทธิในการเสนอกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามมาตรา 74 จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่

eight hundred thousand to have a co-signer of the sixth of the number obtained by multiplying the one and the number obtained by summing the number obtained by multiplying one-third to four hundred thousand) or more persons on the number and four hundred thousand obtained by multiplying the, from their representatives, usually to the election Commission of the local governments, it is possible to make a claim of the ordinary local public organizations of the parliament dissolution.

⁴⁴³ Article 83. Lawmakers or the head of the parliament of the ordinary local governments, in a vote of dismissal in accordance with the provisions of Article 80 paragraph or Article 81, paragraph (2), when the majority consent has been filed, lose their job.

⁴⁴⁴ Article 75. (For more towards Public Safety Commission of the road, a person who has the right to vote in the jurisdiction of the district headquarters to the management of the district Public Safety Commission) has a person the right to vote, pursuant to the provisions of a Cabinet Order, fifty minutes of the total number to have a co-signer of one or more of the person, from their representatives, usually to the audit Committee of the local government, the respect usually local government affairs executive of, it is possible to make a claim of the audit

ทั้งหมดร่วมลงชื่อร้องขอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น⁴⁴⁵ ซึ่งมาตรา 16⁴⁴⁶ กำหนดให้เมื่อมีการยื่นขอเรียกร้องจะต้องดำเนินการส่งเรื่องให้หัวหน้าหน่วยงานท้องถิ่นภายในสามวันนับแต่ได้รับข้อเรียกร้อง และหากรัฐบาลท้องถิ่นจะตราหรือยกเลิกข้อบังคับท้องถิ่นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่นจำนวนอย่างน้อย 2 ใน 3 ของประชากรในท้องถิ่นนั้น โดยหมวด 3 (Chapter III regulations and rules)⁴⁴⁷ ได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับในพื้นที่ของตนเพื่อลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับในเขตท้องที่ของตนได้ โดยเมื่อสภาท้องถิ่นได้มีมติให้ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น สภาฝ่ายบริหารก็อาจจะนำร่างข้อบัญญัติที่ผ่านสภาท้องถิ่นแล้วนั้นให้ประชาชนลงประชามติ เป็นการให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น เป็นการรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านการพิจารณาของสภาท้องถิ่นแล้ว

⁴⁴⁵ Article 74. Ordinary person who has the lawmakers and election rights of the head of the parliament of the local governments (in the following story as "a person who has the right to vote."), Pursuant to the provisions of a Cabinet Order, of the total number of five-tenths of one or more persons and with a co-signer, from their representatives, usually for heads of local governments, regulations (assessment and collection as well as the contribution of local tax, except those relating to the collection of charges and fees) make a request for establishment, revision or abolition of can.

⁴⁴⁶ Article 16. Of ordinary local public entity of Parliament, when voting the enactment, amendment or abolition of the ordinance was filed, this shall be sent to the heads of the ordinary local public body within three days of the day.

⁴⁴⁷ Chapter III. Ordinary local governments relates to the affairs of the second, paragraph insofar as they do not violate the laws and regulations, it is possible to enact the ordinance. 2 ordinary local governments, imposed the obligation, or to limit the rights, except in the cases of special laws and regulations, must be accompanied to the ordinance. ordinary local governments, except in the matters for which special provisions in laws and regulations, in its regulations, to a person who violates the ordinance, imprisonment or imprisonment two years, million yen: a fine, detention, punishment or pentavalent a fine of not more than 200,000 yen of petty or confiscation can be provided with a provision to the effect that impose a. Article XV The length of ordinary local public bodies, insofar as they do not violate the laws and regulations, respect affairs belonging to the authority, it is possible to enact the rules. 2 ordinary local governments long, except in the matters for which special provisions in laws and regulations, usually during the rule of the local governments, to a person who violates the rules, to the effect that impose five civil fine of not more than 200,000 yen it is possible to provide the provisions.

(6) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น⁴⁴⁸ โดยกฎหมายกำหนดให้ก่อนการจัดทำแผนท้องถิ่นจะต้องมีการรับฟังความเห็นจากประชาชนในพื้นที่

สิ่งที่น่าสนใจในประเทศญี่ปุ่น คือ มาตรการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต ที่เกิดจากการจัดตั้งองค์การเครือข่ายประชาสังคม “Japan Civil Ombudsman Association (JCOA)” ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ⁴⁴⁹ ประเทศญี่ปุ่นมีตัวอย่างที่ดีในการเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการระหว่างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสังคมพลเมือง ด้วยการใช้อำนาจภาคประชาสังคม ในการจัดการกับข้อร้องเรียนรายวันอย่างเป็นอิสระเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐาน และพบว่าระบบนี้ยังช่วยลดการร้องเรียนซ้ำรวมทั้งช่วยแบ่งเบาภาระของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปัจจุบันเครือข่ายนี้ในประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนกว่า 5,000 แห่ง โดยประชาชนทุกคนสามารถเสนอที่ปรึกษาประจำเขตเทศบาลซึ่งพบว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้ประมาณ 70% ของข้อร้องเรียน และอีก 30% ที่เหลือจะถูกจัดการโดยที่ปรึกษาสำนักงานภาคสนามของกระทรวงฯ ที่ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญจากวงการกฎหมาย วิชาการ และสื่อมวลชน ที่ให้ความเห็นจากบุคคลภายนอกโดยอิงตามแนวคิดเสรีที่ไม่จำกัดโดยอาศัยหลักปฏิบัติทางการบริหารที่มีอยู่⁴⁵⁰ การกำหนดเทศบัญญัติที่ส่งผลต่อบทบาทและหน้าที่ของการมีส่วนร่วมและการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนและใกล้ชิดกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านความสัมพันธ์ รวมถึงการมีพื้นที่สาธารณะ การสื่อสารที่ตีระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนโดยผ่านเอกสารแจ้งเวียนในชุมชน คือ โครัมบิง และแผ่นพับข่าวสารที่แจกทั่วไปคือ โคโฮชิ รวมถึงการสื่อสารผ่านเว็บไซต์ของภาครัฐ⁴⁵¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2024 สภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นได้อนุมัติร่างกฎหมายแก้ไขกฎหมายการปกครองท้องถิ่นเพิ่มอำนาจของรัฐบาลกลางในการควบคุมท้องถิ่นกรณีที่เกิดสถานการณ์

⁴⁴⁸ Jun-ichi Kawata. 1987. *Political Socialization in Contemporary Japan*. International Political Science Review / Revue internationale de science politique Vol. 8, No. 3, La socialisation politique/Political Socialization (Jul, 1987), p. 245-259

⁴⁴⁹ George V. Carmona. 2024. *Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia*. Retrieved May. 27, 2024, from https://www.academia.edu/1223625/Strengthening_the_Asian_Ombudsman_Association_and_the_Ombudsman_Institutions_of_Asia.

⁴⁵⁰ George V. Carmona. *ibid.*

⁴⁵¹ เบญจรงค์ ใจใส แดร์ อาร์สตานีออง. *การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในประเทศไทยญี่ปุ่น: จากความขัดแย้งไปสู่การทำงานร่วมกัน*. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2565 จาก <http://journalhuman.cmu.ac.th/ojs/index.php/human/article/viewArticle/107>

ฉุกเฉินเพื่อออกคำสั่งไปยังรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองประชาชนให้มีความปลอดภัยกรณีเกิดภัยธรรมชาติและโรคติดต่อ รวมถึงกฎหมายที่ให้รัฐบาลกลางสามารถสั่งให้ท้องถิ่นดำเนินการในกรณีที่มีความปลอดภัยของประชาชนได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรง โดยคำสั่งจากรัฐบาลกลางถือเป็นมาตรการพิเศษ เนื่องจากในประเทศญี่ปุ่นได้ยึดหลักการที่ว่า รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีฐานะเท่าเทียมกันจึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อรับรองการออกคำสั่งดังกล่าว ในขอบเขตที่จะถูกจำกัดไว้ในขอบเขตที่จำเป็นเท่านั้นโดยรัฐบาลกลางจะต้องรายงานต่อรัฐสภาหลังจากออกคำสั่งแล้ว⁴⁵² อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ถึงความแตกต่างของระดับสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะมีฐานะเท่าเทียมกัน แต่กฎหมายยังคงให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการกำกับดูแลรัฐบาลท้องถิ่นในบางกรณีตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในท้องถิ่นของตนอย่างต่อเนื่องและทันต่อสภาวการณ์ เช่น พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยการก่อตั้งสังคมดิจิทัล (พระราชบัญญัติฉบับที่ 35 พ.ศ. 2564) ที่กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องทำการส่งเสริมศักยภาพด้านสังคมดิจิทัล โดยปรากฏในมาตรา 1 ของกฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงความสำคัญของก่อตั้งสังคมดิจิทัลที่จะมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติของประเทศญี่ปุ่น วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือเพื่อดำเนินกลยุทธ์ในการก่อตั้งสังคมดิจิทัลอย่างรวดเร็วและทั่วถึง โดยให้หลักการพื้นฐานและนโยบายพื้นฐานในการพัฒนากลยุทธ์ การกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและผู้ประกอบการ ธุรกิจ การจัดตั้งหน่วยงานดิจิทัล และการจัดทำโปรแกรมนโยบายที่มีความสำคัญในการก่อตั้งสังคมดิจิทัลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอย่างยั่งยืนและมั่นคง และทำให้พลเมืองมีชีวิตที่มีความสุข⁴⁵³ นิยามของคำว่า “สังคมดิจิทัล” ในพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง สังคมที่มีการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์และเข้มแข็งในทุกสาขา โดยได้รับ แบ่งปัน หรือส่งต่อข้อมูลหรือความรู้ที่หลากหลายไปทั่วโลกอย่าง

⁴⁵²The Japan Times. 2024. *Japan's Lower House passes bill for state power in emergencies*. Retrieved May. 27, 2024, from <https://www.japantimes.co.jp/news/2024/05/30/japan/japan-state-power-law/>

⁴⁵³ Article 1. Given that formation of a digital society contributes to the reinforcement of the international competitiveness of Japan and improvement of the convenience of its citizens, and is extremely important for the response to the rapid declining birth rate and aging population and the solution of other problems faced by Japan, the purpose of this Act is to swiftly and thoroughly pursue strategies for the formation of a digital society by way of providing basic principles and basic policies for developing strategies, determining the responsibilities of the national government, local governments, and business operators, establishing the Digital Agency, and providing for developing a priority policy program on the formation of a digital society, and in this way contribute to realizing the sustainable and sound development of the Japanese economy and happy lives for its citizens.

เสรีและปลอดภัยผ่านทางอินเทอร์เน็ตและเครือข่ายข้อมูลและการสื่อสารขั้นสูงอื่น ๆ และโดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์ โดยมาตรา 6⁴⁵⁴ กำหนดให้การสร้างสังคมดิจิทัลต้องสนับสนุนการสร้างชุมชนท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์และมีความสำคัญ ช่วยให้ชุมชนท้องถิ่นมีความยั่งยืน และปรับปรุงสวัสดิการของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นด้วยการปรับปรุงวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัยและเพิ่มความสะดวกสบายด้วยการกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่น สร้างโอกาสในการจ้างงานในท้องถิ่นที่น่าดึงดูดและหลากหลาย และเพิ่มโอกาสต่างๆ ในการแลกเปลี่ยนภายในและระหว่างชุมชนโดยใช้เครือข่ายข้อมูลและการสื่อสารขั้นสูง และใช้ประโยชน์จากข้อมูลให้ได้มากที่สุด โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หน้าที่ในการดำเนินการนี้ได้ถูกกำหนดให้เป็นความร่วมมือของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นตามมาตรา 15⁴⁵⁵ ที่กำหนดให้ต้องร่วมมือกันเพื่อให้แน่ใจว่ากลยุทธ์ในการสร้างสังคมดิจิทัลได้รับการดำเนินการอย่างรวดเร็วและทั่วถึง และมาตรา 16⁴⁵⁶ ยังกำหนดหน้าที่ให้ภาคเอกชนผู้ประกอบการต้องส่งเสริมและให้ความร่วมมือกับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น และกำหนดให้รัฐบาลกลางมีหน้าที่ตามมาตรา 17⁴⁵⁷ มาตรา 18⁴⁵⁸ และมาตรา 19⁴⁵⁹ ในการสร้างมาตรการทางกฎหมาย การเงิน จัดทำสถิติเกี่ยวกับสังคมดิจิทัลและสื่ออื่นๆ ที่เป็นประโยชน์

⁴⁵⁴ Article 6. The formation of a digital society must contribute to creating unique and vital local communities, ensuring the sustainability of local communities, and improving the welfare of local residents by enriching residents' lifestyles and enhancing convenience by stimulating local economies, creating attractive and diverse local employment opportunities, and increasing the various opportunities for exchange within and between communities by using advanced information and communications networks and making the most of data using information and communications technologies.

⁴⁵⁵ Article 15. The national government and local governments must cooperate with each other to ensure that the strategies for the formation of a digital society are executed swiftly and thoroughly.

⁴⁵⁶ Article 16. In accordance with the basic principles, business operators are to voluntarily and actively endeavor to advance the formation of a digital society in relation to their own business activity and cooperate with measures for the formation of a digital society implemented by the national or local governments.

⁴⁵⁷ Article 17. The government must implement legislative, financial and other measures necessary to execute strategies to form a digital society.

⁴⁵⁸ Article 18. The government must prepare statistics on a digital society and other materials helpful to the formation of a digital society and release them by using the Internet or other appropriate means as needed.

⁴⁵⁹ Article 19. The government must implement necessary measures to deepen citizens' understanding concerning the formation of a digital society including through public relations and must ensure that a wide range of citizens' opinions are reflected in the development and execution of strategies concerning the formation of a digital society.

ต่อการก่อตัวของสังคมดิจิทัล และเผยแพร่โดยใช้อินเทอร์เน็ตหรือวิธีการอื่นๆ ที่เหมาะสมตามความจำเป็น รวมทั้งมาตรการที่จำเป็นเพื่อเพิ่มความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการก่อตัวของสังคมดิจิทัล รวมถึงกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาและดำเนินการซึ่งจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมและการรับฟังความเห็นของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและสะท้อนผ่านการสอดแทรกเรื่องเหล่านี้ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ

จากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ญี่ปุ่น คือ การจัดบริการสาธารณะซึ่งไม่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย⁴⁶⁰ แต่จะมุ่งเน้นในความรับผิดชอบด้านนโยบายการศึกษา โดยเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการทั้งในด้านการศึกษาก่อนวัยเรียน (โรงเรียนอนุบาล) และสถานรับเลี้ยงเด็ก การศึกษาระดับประถมศึกษาสำหรับเด็กอายุ 6 ถึง 15 ปีตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาของโรงเรียน โดยมีคณะกรรมการการศึกษาอิสระเป็นผู้บริการกิจการของโรงเรียน และมีอำนาจการแต่งตั้งและเลิกจ้างครูในโรงเรียนโดยการทำงานของคณะกรรมการการศึกษาอิสระจะอยู่ภายใต้กำกับของคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัด ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่บุคลากรการศึกษายังคงอยู่ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการในประเทศญี่ปุ่นถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเทศบาลจะมีการจัดตั้งศูนย์สนับสนุนการดูแลแบบครอบครัวในชุมชนเพื่อให้บริการแก่ผู้พิการและผู้สูงอายุรวมถึงการจัดการระบบประกันเพื่อดูแลบุคคลเปราะบางในระยะยาว ครอบคลุมถึงการให้บริการช่วยเหลือประชาชนในชุมชนอย่างครบวงจรและเป็นระบบแก่คนพิการและเด็ก โดยการเยี่ยมเยียนหรือจัดสถานที่ดูแลเด็ก และดำเนินการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเด็กเพื่อให้บริการคุ้มครองเด็ก

ภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน และการให้ความสงเคราะห์ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางสังคมและเศรษฐกิจแก่ผู้มีรายได้น้อยตามกฎหมายสวัสดิการสังคม รวมทั้งภารกิจในการส่งเสริมนโยบายการอยู่ร่วมกันหลายวัฒนธรรม ภารกิจการให้บริการสุขภาพบริการสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสุขภาพแห่งชาติที่กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการประกันสุขภาพแห่งชาติแก่ผู้อยู่อาศัย โดยเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันภาคบังคับของผู้อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองโดยการประกันสุขภาพสาธารณะ รวมถึงภารกิจในการส่งเสริมรถโดยสารสาธารณะโดยผู้ประกอบการเอกชนจะได้รับเงินอุดหนุนจากทั้งจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ภารกิจด้านการ

⁴⁶⁰ CLAIR. 2024. An Outline of Local Government in Japan. Retrieved May. 27, 2024, from https://www.jlsc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_1.pdf.

เคหะและการพัฒนาเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นภารกิจในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยต้องมีการปรึกษาหารือและยินยอมจากจังหวัดและมีอำนาจในการแบ่งเขตและการวางแผนเมือง ตลอดจนหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อสังคมด้วยราคาเช่าที่ต่ำ และภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกิจการตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และกิจการตำรวจจราจรในประเทศญี่ปุ่นจะถูกรวมไว้ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้รับเหมารักษาความปลอดภัยเป็นผู้ให้บริการลาดตระเวนเพื่อรักษาความปลอดภัย

จากการศึกษา จะเห็นได้ว่า ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยมีความคล้ายกันหลายภารกิจ ซึ่งทุกภารกิจล้วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นปัญหาหลักในการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของญี่ปุ่นมีหลายฉบับ โดยมีกฎหมายการบัญชีเป็นกฎหมายหลัก (Accounts Law :Law No. 35 of 1947) ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy 1947) และอยู่ภายใต้การควบคุมของข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement Agreement : GPA) ซึ่งเป็นความตกลงขององค์การการค้าโลกว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลรูปแบบ “ฝ่ายพหุภาคี” ซึ่งมีการกำหนดกรอบการดำเนินการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ การประกวดราคา คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล การเผยแพร่การลงทะเบียนของผู้รับจ้าง ฯลฯ⁴⁶¹ โดยในการดำเนินการประมูล การคัดเลือก และการจัดซื้อจัดจ้างใด ๆ จะต้องหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ป้องกันการทุจริต และการไม่เลือกปฏิบัติ⁴⁶² โดยประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามในข้อตกลง WTO ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (GPA) รวมถึงพิธีสารแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2012 ซึ่งได้รับการแก้ไข เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2020 และพิธีสารนี้ถูกนำไปใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2021 และได้กำหนดบทบัญญัติพิเศษไว้ในคำสั่งคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนพิเศษสำหรับการจัดซื้อสินค้าหรือบริการเฉพาะของรัฐบาล (พระราชบัญญัติของรัฐบาลฉบับที่ 300 ค.ศ. 2523) คำสั่งคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขั้นตอนพิเศษสำหรับการจัดหาผลิตภัณฑ์หรือบริการเฉพาะของรัฐบาลในหน่วยงานของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติราชการฉบับที่ 375 ค.ศ. 2538) และประเทศญี่ปุ่นยังได้ทำข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (EPA) กับบางประเทศที่

⁴⁶¹ World Trade Organization. 2012. Agreement on Government Procurement (as amended on 30 March 2012). Retrieved May. 27, 2021, from https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-sgr-94_01_e.htm#art22_5.

⁴⁶² Ibid.

ไม่ได้ลงนามใน GPA แต่เป็นผู้ลงนามใน EPA เช่น ประเทศอินเดีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศไทย เป็นต้น รวมถึงข้อตกลงหุ้นส่วนทรานส์แปซิฟิก (TPP) เพื่อกำหนดกฎการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลในบทที่ 15⁴⁶³ ของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างในบริการสาธารณะของรัฐผ่านการลงนามร่วมในพิธีสารและข้อตกลงกับนานาประเทศอย่างมาก

แม้กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะไม่ได้บัญญัติหมวดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่ามีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อแสดงความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการท้องถิ่น โดยกำหนดให้ภายใน 72 วันนับจากดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเสร็จสิ้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเผยแพร่ประกาศการจัดซื้อจัดจ้างในเอกสารหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วยวิธีการที่สามารถเข้าถึงง่ายภายในระยะเวลาที่สมควร โดยในประกาศอย่างน้อยต้องปรากฏข้อมูล 5 ประเภท⁴⁶⁴ ดังต่อไปนี้

- (1) รายละเอียดของสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อ
- (2) ชื่อและที่อยู่ของหน่วยงานที่จัดซื้อ
- (3) ชื่อและที่อยู่ของผู้รับจ้างในโครงการ
- (4) มูลค่าของการประมูล หรือข้อเสนอสูงสุดและต่ำสุดที่นำมาพิจารณาเลือกผู้รับจ้าง
- (5) ประเภทของวิธีจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ และในกรณีที่ใช้การจัดซื้อจัดจ้างเฉพาะเจาะจง

โดยต้องอธิบายสถานการณ์และอธิบายเหตุผลที่เหมาะสมในการใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว

นอกจากข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับการเผยแพร่กฎหมาย ข้อบังคับ คำตัดสินของศาล การพิจารณาคดีปกครอง ข้อเสนอฎามาตรฐานตามกฎหมายหรือข้อบังคับโดยกำหนดให้ต้องมีการรวมข้อมูลเหล่านี้เข้าด้วยกันในประกาศหรือเอกสารประกวดราคา และขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดซื้ออย่างครอบคลุมในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือรูปแบบอื่นที่มีลักษณะอย่างเป็นทางการ กว้างขวางและเข้าถึงได้ง่ายต่อสาธารณชน⁴⁶⁵ รวมทั้งกำหนดให้ต้องมีการเผยแพร่ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติสำหรับการจัดซื้อสินค้าลงในเอกสารประกาศข่าวประกวดราคาของทางราชการในท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า “Kanpo” และหากเป็นกรณีการ

⁴⁶³ Iclg.org. 2024. Public Procurement Laws and Regulations Japan 2024. <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/japan>.

⁴⁶⁴ Article XI — Transparency of Procurement Information.

⁴⁶⁵ Article VI — Information on the Procurement System.

จัดซื้อสินค้าที่มีความซับซ้อนและเป็นการยากในการกำหนดคุณสมบัติสินค้า และมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 800,000 SDR หรือ 130 ล้านบาท จะต้องมีการทำวิจัยตลาดของสินค้านั้นก่อน และหากเป็นการจัดซื้อสินค้าที่มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 130 ล้านบาท จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างคุณสมบัติของสินค้า เว้นแต่เป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นสินค้าที่มีลักษณะเป็นวัตถุดิบ เชื้อเพลิงหรืออื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน หรือเป็นการซื้อสินค้าสำเร็จรูปจำนวนมาก และมีมูลค่าต่อหน่วยไม่เกิน 500 SDR ⁴⁶⁶ จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างนั้นถูกออกแบบให้มีส่วนร่วมผ่านการร่วมตรวจสอบ โดยให้ข้อมูลที่เพียงพอและเข้าถึงง่าย

ประเทศญี่ปุ่นยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อป้องกันการสมยอมกันในการประกวดราคา คือ กฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Anti monopoly Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมการผูกขาด การสมยอมในการประกวดราคาและการทุจริตในการประมูลครอบคลุมถึงการดำเนินธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมในประเทศญี่ปุ่น เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 1⁴⁶⁷ โดยกล่าวถึงความสำคัญของการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศประชาธิปไตยและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยกฎหมายนี้ใช้บังคับกับบริษัท วิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การเงิน หรือธุรกิจอื่น เจ้าหน้าที่ลูกจ้าง ตัวแทนหรือบุคคลอื่นใดที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของวิสาหกิจ สมาคมการค้า

กฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมกำหนดให้การกระทำบางประเภทเป็นการผูกขาดในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การที่บริษัทหรือสมาชิกของสมาคมการค้าได้ปรึกษาหารือกันเพื่อกำหนดราคาสินค้า กำหนดยอดขาย และเป้าหมายปริมาณการผลิตร่วมกัน รวมทั้งข้อตกลงอื่นที่เป็น การกระทำการเพื่อยับยั้งการแข่งขันโดยเสรีทางการค้า รวมทั้งห้ามไม่ให้ สมาคมการค้ามีพฤติกรรมต่าง ๆ เช่น การจำกัดกิจกรรมทางธุรกิจโดยไม่เป็นธรรม การร่วมกันขึ้นราคาสินค้า การจำกัดจำนวนขององค์กรในสาขาการค้า และการออกคำสั่งเกี่ยวกับการขึ้นราคา การจำกัดปริมาณสินค้า การจำกัดคู่ค้าทางการค้า หรือการตกลงกันในการจัดสรรพื้นที่ในการขาย เป็นต้น

⁴⁶⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). 2556. *โครงการศึกษาโครงสร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น*. สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2565 จาก <https://tdri.or.th/2013/03/d2008003/>.

⁴⁶⁷ Article 1 The purpose of this Act is to promote fair and free competition, stimulate the creative initiative of enterprise, encourage business activity, heighten the level of employment and actual national income, and thereby promote the democratic and wholesome development of the national economy as well as secure the interests of general consumers by prohibiting private monopolization, unreasonable restraint of trade and unfair trade practices, preventing excessive concentration of economic power and eliminating unreasonable restraints on production, sale, price, technology, etc. , and all other unjust restrictions on business activity through combinations, agreements, etc. ,

“การทุจริตการประมูล” ในกฎหมายฉบับนี้ หมายถึง การที่บริษัทหลายบริษัทซึ่งเข้าร่วมประมูลงานสาธารณะของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หรือกันล่วงหน้าเพื่อกำหนดผู้รับจ้างและราคาสัญญา โดยการซื้อขายโดยเฉพาะเจาะจง การผูกขาดทางการค้า การเลือกปฏิบัติ การสมยอมราคาตามกฎหมายนี้ รวมถึงการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการเจรจาต่อรองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การพิจารณาการกระทำที่เป็นการผูกขาดหรือทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างนี้อยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม (Commission)⁴⁶⁸ที่มีความเป็นอิสระอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ คือ การออกกฎเพื่อป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม กำหนดแนวทางปฏิบัติทางธุรกิจ การสืบสวน การพิพากษา การจำหน่ายคดี รวมถึงการออกคำสั่งระงับและยกเลิกตลอดจนคำสั่งให้องค์กรที่ละเมิดกฎหมายนี้ต้องชำระเงิน และรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายฉบับนี้เพื่อตรวจสอบและตัดสินข้อร้องเรียนตามที่ถูกกล่าวหาอีกด้วย

กฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเพื่อลงโทษ การลงโทษปรับ และโทษจำคุก ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยทำเป็นกระบวนการแบบกลุ่มหรือเกิดจากการสมคบกัน ผู้กระทำผิดอาจถูกสั่งให้จ่ายค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม ตั้งแต่ 1% ถึง 10% โดยคำนวณจากอัตราค่าธรรมเนียมตามยอดขายสินค้าทั้งหมด อัตราสูงสุดคือ ยอดขายจำนวนสามปีของยอดขายสินค้าของกลุ่มบุคคลหรือบริษัทที่สมคบกัน ขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของธุรกิจของผู้กระทำผิด และอาจต้องชำระจำนวนเงินค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมเพิ่มขึ้น 50% ในกรณีต่อไปนี้

(1) การผูกขาดทางการค้าของกลุ่มเอกชน : อัตราค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม ร้อยละ 1- 6 ของอัตรามูลค่าธุรกรรมรวมขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกิจ

(2) การกำหนดราคาต่ำอย่างไม่เป็นธรรม การกำหนดราคาแบบเลือกปฏิบัติ การสมคบกันเพื่อปฏิเสธการจัดหาพัสดุในโครงการ การกำหนดราคาสินค้าเพื่อจำหน่ายต่อไป และเป็นการกระทำความผิดซ้ำ : อัตราค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมร้อยละ 1 - 3 ของอัตรามูลค่าธุรกรรมรวมขึ้นอยู่กับประเภทธุรกิจ

(3) การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อต่อรอง หรือใช้อิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ : อัตราค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมร้อยละ 1 ของอัตรามูลค่าธุรกรรมรวมขึ้นอยู่กับประเภทธุรกิจ

ผู้ที่กระทำการจำกัดการค้าหรือการผูกขาดการค้าอย่างไม่สมเหตุสมผลหรือเป็นการผูกขาดโดยเอกชนอาจต้องรับโทษทางอาญา⁴⁶⁹ โดยถูกตัดสินจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับทางอาญาไม่

⁴⁶⁸ Japan Fair Trade Commission. 1947. *Act on Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade*. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.jftc.go.jp/en/legislation_gls/amended_ama09/index.html

⁴⁶⁹ Japan Fair Trade Commission. *Ibid.*

เกิน 5 ล้านบาท และหากเป็นการกระทำโดยนิติบุคคลจะถูกปรับสูงสุด 500 ล้านบาท ตามมาตรา 89 ของกฎหมายนี้ และกรณีที่คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม (Commission) ได้วินิจฉัยการกระทำดังกล่าวว่า เป็นการจำกัดการค้าที่ไม่สมเหตุสมผล การผูกขาดโดยเอกชน หรือการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ผู้เสียหายสามารถฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่นโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวอีก

4.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ (Act on Access to Information Held by Administrative Organs) โดยเป็นไปตามหลักการของอำนาจอธิปไตยของประชาชน มีวัตถุประสงค์ให้สิทธิในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยเอกสารเพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สนับสนุนการบริหารงานที่เป็นธรรม และเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ตามหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการให้สิทธิในการขอเปิดเผยเอกสารเกี่ยวกับการบริหารของหน่วยงานราชการ

มาตรา 1 ของกฎหมายฉบับนี้⁴⁷⁰ ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ในความพยายามให้มีการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่มากขึ้นเพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่า รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการดำเนินการต่างๆ และมีส่วนร่วมสนับสนุนในการส่งเสริมการบริหารงานที่เป็นธรรม และมาตรา 3⁴⁷¹ ได้กำหนดให้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นของทุกคนโดยไม่จำกัดเฉพาะบุคคลสัญชาติญี่ปุ่นเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีเจตนารมณ์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความโปร่งใสและมุ่งสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการยอมรับการตรวจสอบจากทุกฝ่ายโดยไม่จำกัด โดยที่มาตรา 3 ของกฎหมายนี้⁴⁷² ได้กำหนดให้การขอข้อมูล

⁴⁷⁰ Article 1. In accordance with the principle that sovereignty resides in the people, and by providing for the right to request the disclosure of administrative documents, etc., the purpose of this law is to strive for greater disclosure of information held by administrative organs thereby ensuring that the government is accountable to the people for its various operations, and to contribute to the promotion of a fair and democratic administration that is subject to the people's accurate understanding and criticism.

⁴⁷¹ Article 3. Any person may, pursuant to the provisions of this Act, request the head of an Administrative Organ (Provided that the organ is designated by the Cabinet Order set forth in the preceding Article, paragraph 1, items 4 and 5, the person designated for each organ by a Cabinet Order. The same shall apply hereinafter.) the disclosure of Administrative Documents held by the Administrative Organ concerned.

⁴⁷² Article 4. 1. A request for disclosure as provided for by the preceding Article (Hereinafter referred to as a "disclosure request.") shall be submitted to the head of an administrative organ as a document (Hereinafter

ข่าวสารในประเทศญี่ปุ่น ต้องยื่นคำขอให้เปิดเผยเป็นเอกสารต่อหัวหน้าหน่วยงานรัฐ พร้อมกับระบุชื่อเต็มหรือตำแหน่งของผู้ขอ ที่อยู่ และเอกสารที่ร้องขอ โดยมาตรา 5⁴⁷³ กำหนดให้เอกสารที่ไม่สามารถ

referred to as a "disclosure application.") in which are entered the following items. (1) The requester's full name or title, along with a permanent address or place of residence, as well as the full name of a representative in the case of a corporation or other group. (2) The titles of administrative documents or other particulars that will suffice to specify the administrative documents relevant to the disclosure request.

⁴⁷³ Article 5. When there is a disclosure request, excluding the cases in which any of the information listed in each of the following items (Hereinafter referred to as "non-disclosure information.") is recorded in the administrative documents pertaining to the disclosure request, the head of an administrative organ shall disclose said administrative documents to the requester.

(i) Information concerning an individual (Excluding information concerning the business of an individual who operates the said business.), where it is possible to identify a specific individual from a name, birth date or other description, etc., contained in the information concerned (Including instances where through collation with other information it is possible to identify a specific individual), or when it is not possible to identify a specific individual, but by making the information public there is a risk that an individual's rights and interests will be harmed. However said public officer, etc.'s office and the substance of the said performance of duties.

(ii) Information concerning a juridical person or other entities (Excluding the State, the incorporated administrative agencies, etc., local public entities and the local incorporated administrative agencies. Hereinafter referred to as "juridical persons, etc."), or following information concerning the business of an individual who operates the said business. However, information recognized as necessary to be made public in order to protect a person's life, health, livelihood, or property is excluded. (iii) Information that, if made public, the head of an administrative organ with reasonable grounds considers to pose a risk of harm to the security of the State, a risk of damage to relationship of mutual trust with another country or an international organization, or a risk of causing a disadvantage in negotiations with another country or an international organization. (iv) Information that, if made public, the head of an administrative organ with reasonable grounds considers to pose a risk of causing a hindrance to the prevention, suppression or investigation of crimes, the maintenance of prosecutions, the execution of punishment, and other matters concerning maintenance of public safety and public order. (v) Information concerning deliberations, examinations or consultations internal to or between either state organs, independent administrative institutes, etc., local public entities and local independent administrative institutes that, if made public, would pose a risk of unjustly harm to the open exchange of opinions or the neutrality of decision making, a risk of unjustly causing confusion among the citizens, or a risk of unjustly bringing advantage or disadvantage to specific individuals. (vi) Information concerning the affairs or business conducted by a state organ, an incorporated administrative agency, etc., a local public entity or a local incorporated administrative agency that, if made public, would pose the risks listed in the followings and other risks of, by the nature of the said affairs or business, causing a hindrance to the proper performance of the said affairs or business.

เปิดเผยได้ คือ เอกสารดังต่อไปนี้ (1) ข้อมูลส่วนบุคคล (2) ข้อมูลสาธารณะที่มีความเสี่ยงที่สิทธิและผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลจะได้รับอันตราย เว้นแต่ เป็นข้อมูลที่ถูกกำหนดให้เปิดเผยตามบทบัญญัติของกฎหมายและข้อบังคับหรือตามประเพณี หรือจำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อปกป้องชีวิต สุขภาพ การดำรงชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคล หรือข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ (3) ข้อมูลเกี่ยวกับนิติบุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวกับธุรกิจของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความเสียหาย (4) ข้อมูลที่หากเปิดเผยต่อสาธารณะ จะเกิดอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (5) ข้อมูลที่หากเปิดเผยต่อสาธารณะ ถือว่ามีความเสี่ยงที่จะเป็นอุปสรรคต่อการป้องกัน ปราบปราม หรือสอบสวนคดีอาชญากรรม การคงไว้ซึ่งการดำเนินคดี การลงโทษ และการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน (6) ข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณา การตรวจสอบ หรือการปรึกษาหารือภายในหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งหากเปิดเผยต่อสาธารณะ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายอย่างไม่เป็นธรรม เกิดความสับสนอย่างไม่ยุติธรรมในหมู่ประชาชน หรือความเสี่ยงที่จะนำความได้เปรียบหรือความเสียเปรียบมาสู่บุคคลอย่างไม่เป็นธรรม (7) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานบริหารที่จัดตั้งขึ้น ฯลฯ หน่วยงานสาธารณะในท้องถิ่นหรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นซึ่งหากเปิดเผยต่อสาธารณะจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการหรือธุรกิจดังกล่าวอย่างเหมาะสม

หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะ มาตรา 7⁴⁷⁴ ของกฎหมายนี้ ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยได้ โดยให้อำนาจหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและมีหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาเป็นหนังสือให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารทราบ และมาตรา 9⁴⁷⁵ กำหนดให้การใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานจะต้องแจ้งเหตุผลที่เป็นเหตุในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้ผู้ขอทราบด้วย

⁴⁷⁴ Article 7. Even in the case that non-disclosure information is recorded in administrative documents concerned with a disclosure request, when it is deemed that there is a particular public interest necessity, the head of an administrative organ may disclose the administrative documents to the requester.

⁴⁷⁵ Article 9. 1. When disclosing all or a part of the administrative documents concerned with a disclosure request, the head of the administrative organ shall make a decision to that effect, and notify the requester to that effect in writing as well as of matters determined by Cabinet Order relating to the implementation of disclosure.

2. When not disclosing any of the administrative documents concerned with a disclosure request (including when refusing the disclosure request in accordance with the preceding Article, as well as when administrative documents concerned with the request are not held), the head of the administrative organ shall make a decision to the effect of non-disclosure and notify the requester to that effect in writing.

หากผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ผู้ขอเอกสารสามารถยื่นคำร้องไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลตาม มาตรา 18 แห่งกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนข้อร้องเรียนทางปกครอง (Japan: Law No. 160 of 1962, Administrative Appeal Law)⁴⁷⁶ กระบวนการสอบสวนและการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารตามมาตรา 32 กำหนดให้การดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยลับ⁴⁷⁷ และเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลพิจารณาคำร้องและมีมติเป็นประการใด ต้องแจ้งสำเนารายงานไปยังผู้อุทธรณ์ และเผยแพร่เนื้อหาของรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนตาม มาตรา 34⁴⁷⁸ หากผู้ขอเอกสารไม่พอใจในผลการพิจารณาดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่นได้มอบอำนาจให้ศาล ตัดสินว่าเอกสารทางราชการที่ขอให้เปิดเผยนั้นควรเปิดเผยหรือไม่⁴⁷⁹ โดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้

⁴⁷⁶ Article 18. When there is an appeal of a disclosure decision, etc. in accordance with the Administrative Complaint Investigation Law (Law No. 160 of 1962), the head of the administrative organ who is expected to make a ruling or decision on the appeal, excluding cases that fall within either of the following subparagraphs, shall make a reference to the Information Disclosure Review Board (When the head of the administrative organ who is expected to make a ruling or decision on the appeal is head of the Board of Audit, a review board separately provided for by law. In Section 3 generically referred to as the "Review Board."). (1) When the appeal is unlawful and is rejected. (2) When upon a ruling or decision the disclosure decision, etc. (Excluding decisions to the effect of disclosing all the administrative documents concerned with a disclosure request. Hereinafter in this subparagraph and in Article 20 the same.) concerned with the appeal is revoked or altered, and all the administrative documents concerned with the appeal are to be disclosed. However, this shall exclude cases in which an opposition written opinion regarding the disclosure decision, etc. has been submitted.

⁴⁷⁷ Article 32 The investigative and deliberative proceedings undertaken by the Review Board shall not be disclosed.

⁴⁷⁸ Article 34 When the Review Board submits its report regarding a reference, it shall forward a copy of its report to the appellant and intervenor, and also make public the substance of its report.

⁴⁷⁹ Article 36 1. In regard to lawsuits demanding the revocation of a disclosure decision, etc. or the revocation of a ruling or decision regarding the appeal of a disclosure decision, etc. (In the following paragraph and in paragraph 2 of the Additional Provisions referred to as an "information disclosure lawsuit"), in addition to the court provided for by Article 12 of the Administrative Case Litigation Law (Law No. 139 of 1962), cases may also be brought before the district court (In the next paragraph referred to as a "specific jurisdiction court.") that has jurisdiction over the seat of the high court that has jurisdiction over the seat of the plaintiff's general forum.

2. When a suit is brought before a specific jurisdiction court as provided for by the preceding paragraph, and in the case that an information disclosure lawsuit involving the same or the same type or otherwise similar administrative documents is pendent in another court, the specific jurisdiction court, having given consideration to the

เพิกถอนคำตัดสินให้เปิดเผยข้อมูล ฯลฯ หรือการเพิกถอนคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินเกี่ยวกับการอุทธรณ์ คำตัดสินให้เปิดเผยข้อมูล และสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ของกฎหมายว่าด้วยคดีปกครอง (Administrative Case Litigation Act) (Japan: Law No. 139 of 1962) โดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลแขวง

4.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่น

4.6.1 ประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code)

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะ โดยใช้เพียงมาตรการทางกฎหมายอาญา Penal Code (Japan: Act No. 45 of 1907) ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกฎหมายอาญาที่ใช้ในการปราบปรามการทุจริตที่สำคัญ มีดังนี้

มาตรา 197⁴⁸⁰ กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐหรืออนุญาโตตุลาการผู้ยอมรับ เรียกรับ หรือให้สัญญาว่าจะกระทำการใดหน้าที่ของตนจะต้องถูกลงโทษโดยจำคุกไม่เกิน 5 ปี และเมื่อได้กระทำการตามการร้องขอจะต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี

มาตรา 197-2⁴⁸¹ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตกลงที่จะดำเนินการกระทำตามคำขอที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของทางราชการที่เพื่อประโยชน์แก่บุคคลที่สามหรือการเรียกร้องสัญญาดังกล่าว

addresses or whereabouts of the parties, the addresses of witnesses who should be examined, and characteristics common to the points in contention or the evidence along with other matters, when it deems it appropriate, may in response to a petition or on its own authority transfer the whole lawsuit or a part of it to the other court or a court provided for by Article 12 of the Administrative Case Litigation Law.

⁴⁸⁰ Article 197. (1) A public officer or arbitrator who accepts, solicits or promises to accept a bribe in connection with his/her duties shall be punished by imprisonment with work for not more than 5 years; and when the official agrees to perform an act in response to a request, imprisonment with work for not more than 7 years shall be imposed.

(2) When a person to be appointed a public officer accepts, solicits or promises to accept a bribe in connection with a duty to be assumed with agreement to perform an act in response to a request, the person shall be punished by imprisonment with work for not more than 5 years in the event of appointment.

⁴⁸¹ Article 197-2. When a public officer, agreeing to perform an act in response to a request, causes a bribe in connection with the official's duty to be given to a third party or solicits or promises such bribe to be given to a third party, imprisonment with work for not more than 5 years shall be imposed.

ให้แก่บุคคลที่สามจำคุกจะต้องถูกลงโทษโดยจำคุกไม่เกิน 5 ปีมาตรา 197-4⁴⁸² และ มาตรา 197-5⁴⁸³ กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ยอมรับ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะรับสินบน เพื่อให้อำนาจตามหน้าที่ปฏิบัติ ตามคำขอ อันเป็นการกระทำผิดกฎหมายหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนจะต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 5 ปี โดยทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้จากการกระทำผิดจะต้องถูกริบทั้งหมด

มาตรา 198⁴⁸⁴ กำหนดให้ผู้เสนอหรือสัญญาว่าจะให้สินบนต้องระวางโทษจำคุก กับการทำงานไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 2,500,000 เยน กรณี บริษัท / นิติบุคคล กฎหมายอาญามีได้กำหนดบทลงโทษไว้ อย่างไรก็ตาม บริษัท / นิติบุคคลอาจถูกตัดสิทธิ์จากการประมูลสาธารณะ หรืออยู่ภายใต้การลงโทษอื่น ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

4.6.2 กฎหมายการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (Local Public Service Law)

การบริหารงานบุคคลในเทศบาลจะอยู่ภายใต้กฎหมาย “Local Public Service Law” โดยมาตรา 3⁴⁸⁵ กำหนดให้แยกการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นออกจากส่วนกลางภายใต้

⁴⁸² Article 197-4. A public officer who accepts, solicits or promises to accept a bribe as consideration for the influence which the official exerted or is to exert, in response to a request, upon another public officer so as to cause the other to act illegally or refrain from acting in the exercise of official duty shall be punished by imprisonment with work for not more than 5 years.

⁴⁸³ Article 197-5. A bribe accepted by an offender or by a third party with knowledge shall be confiscated. When the whole or a part of the bribe cannot be confiscated, a equivalent sum of money shall be collected.

⁴⁸⁴ Article 198. A person who gives, offers or promises to give a bribe provided for in Articles 197 through 197-4 shall be punished by imprisonment with work for not more than 3 years or a fine of not more than 2,500,000 yen.

⁴⁸⁵ Article 3 (1) The National Personnel Authority is established under the jurisdiction of the Cabinet. The Authority must report to the Cabinet pursuant to the standards provided for in this Act.

(2) The National Personnel Authority, in accordance with applicable laws, has authority over affairs concerning recommendations for improvement in personnel administration as well as in remuneration and other conditions of work; recruitment examination (excluding particulars concerning government positions pertaining to recruitment examinations, types of recruitment examinations and human resources to be secured by recruitment examinations); appointment and dismissal (excluding particulars concerning the ability to perform standard duties, basic policy on initial appointment, promotion, etc., special provisions for appointment, etc. of executive officials and fostering courses for executive candidates (including particulars necessary for enforcing the basic standard provided for in Article 33, paragraph (1), concerning cultivation and utilization of excellent personnel in order to deal with changes of demand for administrative services)); remuneration (excluding particulars concerning methods of deciding the pay step for officials to whom the Designated Service Salary Schedule is applied provided for by Article 6-2, paragraph (1) of the Act

หลักการประเมินแต่งตั้ง สรรหาบุคลากรตามหลักคุณธรรม โดยกำหนดให้มีหน่วยงานด้านบุคลากร แห่งชาติ (The National Personnel Authority) ซึ่งขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ เสนอแนะเพื่อปรับปรุงการบริหารงานบุคคล การกำหนดค่าตอบแทนและเงื่อนไขอื่น ๆ ในการทำงาน การสอบคัดเลือกการแต่งตั้งและเลิกจ้าง การฝึกอบรม การวิจัยและการศึกษา การลงโทษทางวินัย การ ดำเนินการเรื่องร้องเรียน การรักษาวินัยบรรณในการปฏิบัติหน้าที่

ด้านการควบคุมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น จะมี คณะกรรมการจริยธรรมการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Ethics Board) ซึ่ง เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในหน่วยงานด้านบุคลากรแห่งชาติ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำรงไว้ซึ่ง จริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติจริยธรรมการบริการสาธารณะแห่งชาติ ฉบับที่ 129 ปี ค.ศ. 1999 (The National Public Service Ethics Act No. 129 of 1999) ตามมาตรา 3-2⁴⁸⁶ และมีหน้าที่หลักในการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ และดูแลสภาพการทำงาน ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน⁴⁸⁷ ในส่วนการบริหารงานบุคคลใน ระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการบุคลากร (Personal Committee) และในเทศบาลจะมีคณะกรรมการ ความเสมอภาค (Equity Committee) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการทั้งสองชุดนี้เป็น อิสระจากฝ่ายการเมืองทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและรับเรื่อง ร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

on Remuneration of Officials in the Regular Service (Act No. 95 of 1950) and deciding and revising the fixed numbers of officials in each grade of the salary schedules provided for by Article 8, paragraph (1) of said Act; formulation and administration of plan of training (limited to those pertaining to the viewpoints listed in Article 70-6, paragraph (1), item (i)) and research and study of said training; status; disciplinary action; processing of complaints; maintenance of ethics pertaining to the duties; and other particulars concerning maintaining fairness in personnel administration, the protection of the welfare of officials and the like.

(3) Within the sphere in which the National Personnel Authority is authorized to act by law, the decisions and dispositions of the Authority are subject to review only by the Authority.

(4) The provisions of the preceding paragraph do not in any way affect the right to file an action in court on legal matters.

⁴⁸⁶ Article 3-2 National Public Service Ethics Board : (1)The National Public Service Ethics Board shall be established within the National Personnel Authority in order to fulfill the maintenance of ethics pertaining to the duties of officials as provided for in paragraph 2 of the preceding Article.

(2) In addition to what is provided for in this Act, matters concerning the National Public Service Ethics Board shall be governed by the provisions of the National Public Service Ethics Act Act No. 129 of 1999 .

⁴⁸⁷ National Personnel Authority. Retrieved May, 27, 2021, from <https://www.jinji.go.jp/en/>.

4.6.3 กฎหมายจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (National Public Service Ethics Act) และประมวลจริยธรรมข้าราชการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Ethics Code)

ประมวลจริยธรรมข้าราชการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Ethics Code) เป็นกฎหมายที่บังคับใช้กฎหมายควบคุมการรักษাজริยธรรมและรักษาความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของเจ้าหน้าที่⁴⁸⁸ โดยข้อ 10 ของกฎหมายนี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่บนมาตรฐานนี้⁴⁸⁹ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรักษาหลักจริยธรรม ดังต่อไปนี้

1) ไม่ปฏิบัติต่อสาธารณะอย่างไม่เป็นธรรม เช่น การให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนคนใดคนหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมเสมอ โดยตระหนักกว่าเป็นผู้รับใช้ของทั้งชาติมิใช่ของกลุ่มใด ๆ

2) ต้องแยกความแตกต่างระหว่างกิจการของรัฐและเอกชน และต้องไม่ใช้หน้าที่หรือตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวสำหรับตนเองหรือองค์กร

3) ต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความสงสัยต่อสาธารณชนหรือก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในความเป็นธรรมของการให้บริการสาธารณะในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น การรับของขวัญจากหน่วยงานที่ได้รับอิทธิพลจากหน้าที่ของตน⁴⁹⁰

กฎหมายจริยธรรมการบริการสาธารณะแห่งชาติ ข้อ 4 กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องทำการรายงานเรื่องดังต่อไปนี้

⁴⁸⁸ I. Objective : The objective of this law is to ensure people*s trust for public service, deterring activities that create suspect or distrust against the fairness of performance of duties by introducing necessary measures to contribute to retaining ethics related to the duties of national public service officials, acknowledging that national public service officials are servants of the whole people and their duties are to fulfill public service entrusted by the public.

⁴⁸⁹ X. Miscellaneous (1) Measures shall be taken for retention of ethics among the public servants in local governments on the basis of the measures provided in this law.

⁴⁹⁰ II. Ethics Principles : (1) Employees shall not give unfair, discriminative treatment to the public, such as giving preferential treatment to any party of the public with respect to information gathered in the performance of their duties, and shall always engage in their duties with fairness, recognising that they are servants of the whole nation and not of any group thereof.

(2) Employees shall always distinguish between public and private affairs and shall not use their duties or positions for private gain for themselves or the organisation they belong to.

(3) Employees shall not take any actions that create public suspicion or distrust against the fairness of public service while performing their duties, such as receiving a gift from entities influenced by their duties.

(1) รายงานเกี่ยวกับการรับของขวัญโดยเจ้าหน้าที่จะต้องรายงานการรับของขวัญต่อหัวหน้ากระทรวงหรือหน่วยงานของตนเมื่อได้รับของขวัญหรือการต้อนรับที่มีมูลค่าเกิน 5,000 เยน และค่าตอบแทนสำหรับการจ้างแรงงานที่ดำเนินการตามความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานและหน้าที่ซึ่งมีจำนวนเกินกว่า 5,000 เยนจากองค์กรหรือนิติบุคคล และรายงานดังกล่าวจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนเมื่อมีการร้องขอ รวมทั้งต้องมีการส่งสำเนารายงานไปยังคณะกรรมการจริยธรรมการบริการสาธารณะแห่งชาติ⁴⁹¹

(2) เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงต้องรายงานบังคับเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนหุ้นและพันธบัตรประจำปีและรายได้ประจำปีต่อหัวหน้ากระทรวงหรือหน่วยงานของตนและให้ส่งไปยังคณะกรรมการจริยธรรมการบริการ สาธารณะแห่งชาติ⁴⁹²

กฎหมายจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (National Public Service Ethics Act) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้จริยธรรมที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการจริยธรรมแห่งชาติ (National Public Service Ethics Board) และกำหนดแนวทางในการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างยิ่งในเรื่องวัฒนธรรมการให้และรับของขวัญ โดยภายใต้กฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่ดำเนินการรับสิ่งของหรือประโยชน์จากผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงให้บุคคลอื่นได้รับสิ่งของหรือประโยชน์จากผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 3⁴⁹³ ดังนี้

⁴⁹¹ IV. Mandatory Report on Receipt of a Gift : (1) Senior officials shall report to their heads of ministries or agencies when they receive: (a) A gift or hospitality worth beyond 5,000 yen; and (b) Compensation for their labor performed based on the relation between an organisation or an entity and their duties the amount of which is beyond 5,000 yen from an organisation or an entity.

(2) The report described in (1) shall be open to the public upon request (applicable only to the report on the gift, hospitality or compensation worth beyond 20,000 yen).

(3) A copy of the report described in (1) shall be sent to the National Public Service Ethics Board (applicable only to the report submitted by Designated senior officials.)

⁴⁹² V. Mandatory Report on Exchange of Stocks and Income : (1) Very senior officials shall report to their heads of ministries or agencies on: (a) Annual exchange of stocks and bonds; and (b) Annual income.

(2) A copy of the reports described in (1) shall be sent to the National Public Service Ethics Board.

⁴⁹³ Article 3 (1) Officials must not conduct acts listed below: (i) receiving gifts of money, article or real properties (including farewell gifts, congratulatory gifts, condolence money, offering of flowers and any other items equivalent thereto) from interested parties;

(1.1) การรับเงิน สิ่งของ หรือทรัพย์สิน (รวมถึงของขวัญอำลา ของขวัญ แสดงความยินดี เงินแสดงความเสียใจ การถวายดอกไม้และสิ่งของอื่นใดที่เทียบเท่า)

(1.2) การรับเงินกู้ยืมแบบไม่มีดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยต่ำมาก

(1.3) การเช่าสินค้าหรืออสังหาริมทรัพย์โดยไม่ต้องจ่ายค่าเช่า หรือการรับบริการใด ๆ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย

(1.4) การรับหุ้น รับความบันเทิงหรือการปฏิบัติจากผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งการเล่นเกมหรือเล่นกีฬาพอลกับผู้มีส่วนได้เสีย หรือร่วมเดินทางกับผู้มีส่วนได้เสีย

(2) เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องร่วมรับประทานอาหารกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยไม่มีค่าใช้จ่าย เกิน 10,000 เยน (ประมาณ 2,952 บาท) เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบล่วงหน้า เว้นแต่ไม่สามารถแจ้งล่วงหน้าได้ด้วยเหตุสุดวิสัย เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวให้ทราบโดยเร็วในภายหลัง ตามมาตรา 8⁴⁹⁴

(ii) receiving money loans (in cases of banking business, limited to those without interest or with significantly low interest) from interested parties;

(iii) leasing goods or real properties from or at the expense of interested parties without providing compensation;

(iv) receiving the provision of services from or at the expense of interested parties without providing compensation;

(v) receiving unlisted shares (meaning shares not listed on the Financial Instruments Exchange provided for in Article 2, paragraph (16) of the Financial Instruments and Exchange Act (Act No.25 of 1948), and not registered in over-the-counter traded securities register provided for in Article 67-11, paragraph(1) of the Act) from interested parties; (vi) receiving an entertainment or a treat from interested parties; (vii) playing games or golf with interested parties; (viii) taking a trip (excluding business trip for the purpose of public service) with interested parties; and (ix) having interested parties conduct acts listed in the preceding items to third parties.

⁴⁹⁴Article 8 When an official eats and drinks with interested parties without the expenses required for the official's own eating and drinking being born by the interested parties, and the expenses required for the official's own eating and drinking exceeds 10,000 yen, the official must notify the official's ethics supervisory officer of matters specified by the officer in advance, except for the following cases; provided, however, that if the official was unable to notify in advance due to unavoidable reasons, the official must notify the matters subsequently and promptly: (i) when eating and drinking with interested parties at a buffet-style party that many persons attend; or (ii) when eating and drinking with interested parties with whom the official has a private relationship with the expenses required for the official's own eating and drinking being born by the parties or with a person with whom the official has a private relationship and who is not an interested party.

(3) กรณีการรับของขวัญ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจรับของขวัญหรืออาหารจากผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าในกรณีใด ๆ นอกจากอาหารกลางวันแบบไม่เป็นทางการในระหว่างการประชุม (โดยปกติมูลค่า 2,000 - 3,000 เยน (ประมาณ 590 – 879 บาท)) หรือปาร์ตี้ที่จัดบุฟเฟต์สำหรับผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมาก ผู้เข้าร่วมประชุมมากกว่า 20 คน)⁴⁹⁵

(4) หากมีการรับของขวัญเกิน 5,000 เยน (ประมาณ 1,466 บาท) จะต้องมีการลงทะเบียนของขวัญและต้องเปิดเผย⁴⁹⁶

4.6.4 กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (The Whistleblower Protection Act 2004)

การส่งเสริมการแจ้งเบาะแสการทุจริตในประเทศญี่ปุ่น เป็นมาตรการทางกฎหมายโดยการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (The Whistleblower Protection Act 2004) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (พระราชบัญญัติหมายเลข 51 ปี ค.ศ. 2020) แนวปฏิบัติแนวปฏิบัตินี้ถือเป็นคำแนะนำทางเทคนิคภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 245-4 วรรค (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติฉบับที่ 67 พ.ศ. 2490)⁴⁹⁷ และไม่ขัดขวางหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดตั้งและดำเนินการเกี่ยวกับการวางมาตรการขั้นสูงสำหรับการจัดการรายงานหรือใช้วิธีการที่เหมาะสมตามขนาดและเงื่อนไขอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งจุดติดต่อเพื่อรายงานหรือจุดติดต่อเพื่อปรึกษาหารือโดยใช้กลไกในการปฏิบัติหน้าที่ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบซึ่งมีความสามารถและประสบการณ์ที่จำเป็นในการจัดการรายงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละแห่ง รวมทั้งแต่งตั้งบุคลากรในแต่ละหน่วยงานเหล่านี้ให้เป็นผู้รับผิดชอบ และส่งเสริมให้ความรู้รวมทั้งการฝึกอบรม ฯลฯ ที่เพียงพอแก่บุคคลเหล่านี้เพื่อปรับปรุงความรู้และทักษะที่จำเป็นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับฝ่ายบริหารของรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อจัดการกับปัญหาที่ได้รับการรายงานอย่างรวดเร็วและเหมาะสม โดยคำนึงถึงการรักษาความลับของรายงานและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อปกป้องผู้แจ้งเบาะแสและส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับขององค์กร โดยต้องกำหนดแนวทางและการดำเนินการขั้นพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งใช้ในการเปิดเผยข้อมูลและแจ้งเบาะแสที่ได้รับอย่างเหมาะสม รวมถึงรายงานอื่นๆ ที่ได้รับจากบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายและการ

⁴⁹⁵ Kengo Nishigaki, Yoshiaki Muto. Ibid.

⁴⁹⁶ รัฐสภา. อ้างแล้ว.

⁴⁹⁷ Japanese Law Translation.2022. Guidelines for Local Governments' Handling of Reports Based on the Whistleblower Protection Act (Reports from External Workers or Corresponding Persons) <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/notices/view/173>.

ประพจน์มิชอบอื่นๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กำหนด โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นประกอบด้วย

1) ขอบเขตของการแบ่งปันข้อมูลและขอบเขตของข้อมูลที่จะแบ่งปันควรจำกัดอยู่ในขอบเขตที่จำเป็นน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น

2) ข้อมูลใดๆ ที่อาจนำไปสู่การระบุตัวผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่นๆ (รวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงชื่อ สังกัด และข้อมูลส่วนบุคคลอื่นๆ ของผู้แจ้งเบาะแส ข้อเท็จจริงที่ว่า การสอบสวนเกิดขึ้นจากรายงาน และข้อมูลใดๆ ที่เฉพาะผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่นๆ เท่านั้นที่จะทราบ ต่อไปนี้ให้ใช้บังคับเช่นเดียวกัน) ไม่ควรเปิดเผยต่อองค์กรที่เป็นเป้าหมายของการสอบสวนหรือต่อมาตรการอื่นๆ (ยกเว้นกรณีที่เปิดเผยข้อมูลขั้นต่ำที่จำเป็นอย่างแท้จริงเพื่อจัดการรายงานอย่างเหมาะสมหลังจากได้รับความยินยอม)

3) หากข้อมูลใดๆ ที่อาจนำไปสู่การระบุตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่นๆ จะต้องเปิดเผยต่อบุคคลใดๆ นอกเหนือจากขอบเขตของการแบ่งปันข้อมูลที่ได้รับอนุญาต ควรได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งจากผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่นๆ เป็นลายลักษณ์อักษรทางอีเมล หรือช่องทางอื่นๆ

4) เมื่อได้รับความยินยอมตามที่กำหนดไว้ในข้อ ค. ข้างต้น ผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่นๆ ควรได้รับแจ้งอย่างชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูล ขอบเขตของข้อมูลที่จะเปิดเผย และผลเสียใดๆ ที่ผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่นๆ อาจประสบอันเป็นผลจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

5) เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่นถูกระบุตัวตนเนื่องจากข้อมูลของตนเองรั่วไหลจากผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่น ผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลอื่นควรได้รับความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของการจัดการข้อมูลอย่างเพียงพอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตรวจสอบในแต่ละขั้นตอนว่ามีบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับคดีที่ได้รับรายงานมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับคดีหรือมีส่วนได้เสียกับข้อร้องเรียนดังกล่าวหรือไม่ โดยต้องพยายามจัดการกับการแจ้งเบาะแสที่ไม่เปิดเผยตัวตนโดยลับและปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลด้วยมาตรการในการติดต่อสื่อสารที่เหมาะสมระหว่างผู้แจ้งเบาะแสที่ไม่เปิดเผยตัวตนและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอย่างยุติธรรม และไม่ปฏิเสธที่จะรับหรือยอมรับการแจ้งเบาะแสโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร และต้องกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อแจ้งให้ผู้แจ้งเบาะแสทราบถึงระยะเวลาที่หน่วยงานจะต้องใช้ในการดำเนินการ โดยแจ้งให้ผู้แจ้งเบาะแสทราบถึงความคืบหน้าของการสืบสวนเป็นระยะและดำเนินการโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เว้นแต่ เป็นกรณีที่มีกฎหมายห้ามหรือยกเว้น หรือการปกป้องความลับทางการค้า ความน่าเชื่อถือ ชื่อเสียง ความเป็นส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเหตุอื่นที่จำเป็นตามสถานการณ์

กฎหมายนี้ให้ความคุ้มครองกับผู้แจ้งเบาะแสครอบคลุมจนถึงภายหลังกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเสร็จสิ้นแล้วโดยต้องติดตามผลเพื่อปกป้องผู้แจ้งเบาะแสโดยวิธีต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมกรณีได้รับคำร้องขอจากผู้แจ้งเบาะแสในการขอคำปรึกษาหรือความช่วยเหลืออื่นๆ หากพบว่าผู้แจ้งเบาะแสถูกไล่ออกหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากเหตุที่ได้แจ้งเบาะแส

นอกจากนี้ยังมีแนวปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการฉบับที่ 118 ลงวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ.2021 หากหน่วยงานบริหารท้องถิ่นหรือบุคลากรในหน่วยงานใดได้รับการร้องขอจากองค์กรบริหารอื่นหรือหน่วยงานสาธารณะอื่นเพื่อขอความร่วมมือในการสืบสวนหรือขั้นตอนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแส แนวปฏิบัตินี้ได้กำหนดให้หน่วยงานบริหารท้องถิ่นหรือบุคลากรที่รับคำร้องขอจะต้องให้ความร่วมมือที่จำเป็น เว้นแต่จะมีเหตุอันสมควรที่จะไม่ดำเนินการดังกล่าว โดยมาตรา 1⁴⁹⁸ กำหนดให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสต้องคำนึงถึงการรักษาประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การปกป้องผู้แจ้งเบาะแสจากการถูกเลิกจ้างและเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินและผลประโยชน์อื่น ๆ ของประชาชน และสังคม มาตรา 3⁴⁹⁹ กำหนดให้การเลิกจ้างผู้แจ้งเบาะแสเพราะเหตุที่ได้แจ้งเบาะแสดังกล่าวถือเป็นโมฆะ ทั้งนี้ มาตรา 7⁵⁰⁰ ของกฎหมายดังกล่าวมุ่งคุ้มครองครอบคลุมเจ้าหน้าที่ทุกระดับตั้งแต่ลูกจ้าง ข้าราชการ พนักงานสาธารณะรวมถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วย

⁴⁹⁸ Article 1 The Purpose of this Act is to protect Whistleblowers to provide for nullity, etc. of dismissal of Whistleblower. on the grounds of Whistleblowing and the measures that the business operator and Administrative Organ shall take concerning Whistleblowing, and to promote compliance with the laws and regulations concerning the protection of life, body, property, and other interests of citizen, and thereby to contribute to the stabilization of the general welfare of the life of the citizens and to the sound development of socioeconomy.

⁴⁹⁹ Article 3 If a whistleblower is dismissed by the business operator provided for in paragraph (1), item (i) of the preceding Article on the basis of whistleblowing provided for in each of the following items in the respective cases, the dismissal is to be void:

⁵⁰⁰ Article 7 Notwithstanding the provisions of Article 3 through Article 5, the prohibition of dismissal or any other disadvantageous treatment of national public employees in the regular service, court officers to whom the Act on Temporary Measures concerning Court Officers (Act No. 299 of 1951) is applicable, Diet officers to whom the Diet Officers Act (Act No. 85 of 1947) is applicable, self-defense forces personnel specified in Article 2, paragraph (5) of the Self-Defense Forces Act (Act No. 165 of 1954), and local public employees in the regular service (hereinafter referred to as "regular service national public employees, etc." in this Article) on the basis of whistleblowing provided for in the items of Article 3 is governed by the provisions of the National Public Service Act (Act No. 120 of 1947, including the cases where it is applied mutatis mutandis pursuant to the Act on Temporary Measures concerning Court Officers),

มาตรา 2⁵⁰¹ ได้กำหนดนิยามของการแจ้งเบาะแสตามกฎหมายฉบับนี้ หมายถึง การแจ้งเบาะแสดโดยพนักงานตามกฎหมายมาตรฐานแรงงาน โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยมิชอบหรือเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น หรือวัตถุประสงค์ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยเป็นการแจ้งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กำลังเกิดขึ้น หรือน่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำการใดของผู้ประกอบธุรกิจที่บุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของที่ ลูกจ้าง หรือตัวแทนในสถานประกอบการดังกล่าว ให้กับหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไข (คำสั่ง เพิกถอน และการกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐให้มีผลใช้บังคับ) หรือกับบุคคลใด ๆ ด้วยจำเป็นต่อการทำการแจ้งเบาะแส เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวหรือป้องกันความเสียหายที่เกิดจากเหตุดังกล่าว เว้นแต่บุคคลใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อตำแหน่งในการแข่งขันหรือผลประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจนั้น

Diet Officers Act, Self-Defense Forces Act, and Local Public Employees Act (Act No. 261 of 1950). In this case, the appointer of Regular Service National Public Employees, etc., and any other business operator provided for in Article 2, paragraph (1), item (i) must apply the provisions of these laws in order to prevent dismissal or any other disadvantageous treatment of any regular service national public employees, etc., on the basis of the whistleblowing as provided for in the items specified in Article 3.

⁵⁰¹ Article 2 Definitions : (1) The term “Whistleblowing” as used in this Act shall mean whistleblowing made by a worker (which shall mean worker as provided for in Article 9 of the Labor Standards Act (Act No. 49 of 1947); the same shall apply hereinafter), without a purpose of obtaining an wrongful gain, a purpose of causing damages to others, or any other wrongful purpose, about Reportable Fact that has been occurred, is being occurred or is about to be occurred by “Business Operator” (which shall mean any of the following business operators (which shall mean juridical person, other organization and individual who operates a business), or such persons as officer, employee or agent in the workplace where the worker is occupied in performing the Business Operator’s business activities, to the said Business Operator or the person designated by the said Business Operator in advance (hereinafter referred to as “Business Operator, etc.”), to an Administrative Organ with the authority to impose disposition (which shall mean an order, rescission, and other acts involving the exercise of public authority; the same shall apply hereinafter) or recommendation, etc. (which shall mean a recommendation and other acts which are not disposition; the same shall apply hereinafter) upon the said Reportable Fact, or to any person who are recognized to be necessary to do whistleblowing to the said Reportable Fact in order to prevent the occurrence thereof or the spread of damage caused thereby (including person who suffers or might suffer damage from the said Reportable Fact, but excluding any person who might cause damages to the competitive position or any other legitimate interests of the Business Operator; the same shall apply in Item (iii) of the following Article.).

นอกจากข้อห้ามในการเลิกจ้าง มาตรา 5⁵⁰² และมาตรา 7⁵⁰³ ของกฎหมายยังคุ้มครองการกระทำใด ๆ ที่มีพฤติการณ์เป็นการปฏิบัติที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเสียเปรียบ เช่น การลดตำแหน่ง การตัดเงินเดือน การโยกย้าย หรือการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดการเสียเปรียบอันเนื่องมาจากการแจ้งเบาะแสของผู้นั้นซึ่งรวมถึงการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้แจ้งเบาะแสด้วย โดยเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้รับแจ้งเบาะแสดังกล่าว หน่วยงานนั้นจะต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามที่ได้รับแจ้งเบาะแสดภายใต้มาตรการที่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 10⁵⁰⁴ โดยการแจ้งเบาะแสที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

⁵⁰² Article 5 Prohibition of Disadvantageous Treatment : (1) In addition to Article 3, the business operator provided for in Item (i) of Paragraph 1 of Article 2 shall not give any disadvantageous treatment such as demotion, a salary cut or other treatment to Whistleblower who is or was its employee on the basis of such Whistleblowing as provided for in the Items of Article 3.

(2) In addition to such disadvantageous treatment as provided for in the preceding Article, such business operator as provided for in Item (ii) of Paragraph 1 of Article 2 shall not give any disadvantageous treatment, such as asking the business operator dispatching the Whistleblower to replace him/her with another dispatched worker, to Whistleblower who is a dispatched worker working under the direction of the business operator on the basis of such Whistleblowing as provided for in the Items of Article 3.

⁵⁰³ Article 7 Treatment of National Public Employees in the Regular Service Notwithstanding the provisions of Article 3 to Article 5, the prohibition of dismissal or any other disadvantageous treatment of the national public officers in the regular service, court officers to whom the Act on Temporary Measures concerning Court Officer (Act No. 299 of 1951) is applicable, Diet officers to whom the Diet Officers Act (Act No. 85 of 1947) is applicable, SDF personnel specified in Paragraph 5 of Article 2 of the Self-Defense Forces Act (Act No. 165 of 1954), and local public officers in the regular service (referred to as “National Public Officers in the Regular Service, etc.” in this Article) on the basis of Whistleblowing provided for in Items of Article 3 shall be governed by the provision of the National Public Officer Act (Act No. 120 of 1947, including the cases where it is applied mutatis mutandis pursuant to the Act on Temporary Measures concerning Court Officer), Diet Officers Act, Self-Defense Forces Act, and Local Public Officers Act (Act No. 261 of 1950). In this case, the appointer of National Public Officers in the Regular Service, etc., and any other business operator provided for in Item (i) of Paragraph 1 of Article 2 shall apply the provisions of these Acts in order to prevent dismissal or any other disadvantageous treatment of any National Public Officers in the Regular Service, etc., on the bases of the Whistleblowing as provided for in the Items of Article 3.

⁵⁰⁴ Article 10 Measures That Should Be Taken By the Administrative Agency

(1) Any Administrative Organ which receives Whistleblowing as provided for in Item (ii) of Article 3 from a Whistleblower shall conduct the necessary investigations, and if such investigations confirm the existence of the

- (1) ประมวลกฎหมายอาญา
 - (2) กฎหมายสุขภาพอาหาร
 - (3) กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
 - (4) กฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานและการติดฉลากที่เหมาะสมเกี่ยวกับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและป่าไม้
 - (5) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ
 - (6) กฎหมายการจัดและการทำความสะอาดของเสีย
 - (7) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลทางปัญญา
 - (8) การกระทำใด ๆ ตามคำสั่งคณะรัฐมนตรี เช่น การคุ้มครองชีวิตและร่างกายของบุคคล การคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองการแข่งขันที่เป็นธรรม การคุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และผลประโยชน์อื่น ๆ ของพลเมือง⁵⁰⁵
- กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้ผู้แจ้งเบาะแสต้องใช้ความระมัดระวังในการแจ้งเบาะแส โดยต้องกระทำอย่างสมเหตุสมผลและเคารพต่อผลประโยชน์ของผู้อื่นและผลประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ให้มีการแจ้งเพื่อกันแกล้งกัน⁵⁰⁶ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการตรากฎหมายให้สิทธิคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสซึ่งต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและการคุ้มครองผู้ถูก

Reportable Fact, the Administrative Organ shall take appropriate measures such as the measures required by laws and regulations.

(2) In the case the Whistleblowing provided for in the preceding Paragraph is about criminal act as provided for in Item (i) of Paragraph 3 of Article 2, provisions of the Code of Criminal Procedure (Act No. 131 of 1948) shall apply to the criminal investigation and prosecution, notwithstanding the provision of the preceding Paragraph.

⁵⁰⁵ Attached List (related to Article 2 hereof) : (i) Penal Code (Act No. 45 of 1907) (ii) Food Sanitation Act (Act No. 233 of 1947) (iii) Securities Trade Act (Act No. 25 of 1948) (iv) Act Concerning Standardization and Proper Labeling on Quality of Agricultural and Forestry Products (Act No. 175 of 1950) (v) Air Pollution Control Act (Act No. 97 of 1968) (vi) Waste Disposal and Cleaning Act (Act No. 137 of 1970) (vii) Act on the Protection of Personal Information (Act No. 57 of 2003) (viii) Any Acts other than those provided for in the preceding Items that are provided for in a cabinet order as Acts concerning the protection of interests such as the protection of individuals' lives and bodies, the protection of interest of the consumers, the conservation of the environment, the protection of fair competition, and the protection of citizen's lives, bodies, property and other interests.

⁵⁰⁶ Article 8 Respect of Justifiable Interests, etc., of Others Any worker who is to do whistleblowing as provided for in the Items of Article 3 shall make efforts not to damage the justifiable interests of others and the public interests.

กล่าวหาซึ่งอาจเสียหาย หรือได้รับความเสียหายจากการแฉงเบาแสบที่เกดจากการกลั่นแกล้งหรือเกิดจากผลประโยชน์ทางการเมืองให้มีความสมดุกัน

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการของประเทศญี่ปุ่น คือ วัฒนธรรมที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยทั้งในเรื่องระบบอุปถัมภ์ วัฒนธรรมการให้ของขวัญ ซึ่งล้วนนำมาสู่การคอร์รัปชัน จะสังเกตได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นล้วนแล้วแต่ส่งเสริมด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของตนตลอดจนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริต เนื่องจากการเริ่มต้นแก้ไขปัญหามาจากฐานรากของสังคม โดยที่ในประเทศญี่ปุ่นสามารถประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยมีภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการป้องกันการทุจริตภายใต้การรับรองสิทธิต่าง ๆ จากกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น

4.7 การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ.2003 และให้สัตยาบันในวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.2017 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่แสวงหากำไรโดยใช้อิทธิพล กฎหมายป้องกันการโอนผลประโยชน์ทางอาญา และกฎหมายการลงโทษองค์กรอาชญากรรม โดยมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และศูนย์ข่าวกรองทางการเงินของประเทศญี่ปุ่น⁵⁰⁷ โดยปรากฏผลการประเมินดังนี้

4.7.1 ด้านกฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 18 และมาตรา 21 มีการให้คำจำกัดความของ “การให้สินบนและการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบไว้และ มาตรา 7 ได้ให้คำจำกัดความของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แต่ไม่มีคำจำกัดความของคำว่า “สินบน” บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยมีแนวบรรทัดฐานของศาลฎีกาที่ให้ความหมายของคำว่า “สินบน” หมายถึง ผลกำไรใดๆ ที่ตอบสนองความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชน โดยไม่คำนึงว่าจะเป็น

⁵⁰⁷United Nations. *UNCAC REVIEW MECHANISM*. Retrieved May. 1 , 2024, from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/countryprofile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Fcountry-profiles%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fjpn.html>

รูปธรรมหรือนามธรรมก็ตาม โดยกฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมกำหนดให้การเสนอให้หรือรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศเป็นความผิดทางอาญา รวมถึงการให้การเสนอหรือรับสินบนก่อนเข้ารับตำแหน่งเป็นความผิดอาญาโดยมีอัยการผู้เชี่ยวชาญด้านความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศและต่างประเทศเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรง

คณะผู้ประเมินได้เสนอแนะให้ประเทศญี่ปุ่นบัญญัติให้การเสนอสินบนโดยไม่แสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา และขยายขอบเขตไปยังบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ และภาคเอกชนโดยให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่ทำงานในบริษัทในทุกตำแหน่ง และให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานภาคเอกชนอื่นที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมถึงกำหนดโทษที่จะลงแก่นิติบุคคลและการสร้างกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับอัยการในการใช้อำนาจดุลพินิจทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีบุคคลเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และเพิ่มเติมมาตรการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญที่ให้การเป็นพยาน ผู้ให้ความร่วมมือกับกระบวนการยุติธรรม รวมถึงสำหรับญาติและบุคคลอื่นที่ใกล้ชิด การนำเหตุของการกระทำทุจริตพิจารณายกเลิกสัญญา ถอนสัมปทานหรือตราสารอื่นที่คล้ายคลึงกัน รวมถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

4.7.2 ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

ด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายระหว่างประเทศ กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติที่ใช้งานง่ายและละเอียดถี่ถ้วนไว้บนเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ และมีผู้ช่วยฝ่ายกฎหมายประจำสถานทูตหลายแห่งทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการประสานงานทำให้ผลการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คณะผู้ประเมินได้เสนอแนะให้ ประเทศญี่ปุ่นยกระดับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อให้สามารถติดตามและรายงานข้อมูลเกี่ยวกับคำขอความร่วมมือระหว่างประเทศได้อย่างละเอียดมากขึ้น และนำมาตราการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมาใช้เพื่อไม่ให้มีการปฏิเสธการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วยเหตุผลเรื่องสัญชาติ

อย่างไรก็ตาม นอกจากประเทศญี่ปุ่นจะมีความน่าสนใจในเรื่องของการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็ง สหรัฐอเมริกายังเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีความพยายามในการต่อสู้กับการทุจริตและมีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพิ่มขึ้น ซึ่งจะกล่าวไว้ในหัวข้อต่อไป

5. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นลำดับ 3 ของโลก รองจากสหพันธรัฐรัสเซียและแคนาดา ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ และเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยใน ค.ศ. 2023 มีคะแนนดัชนีรับรู้การทุจริตที่จัดอันดับโดย องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ในลำดับที่ 24 จาก 180 ประเทศ⁵⁰⁸ ด้วยภาพลักษณ์จุดเด่นของประเทศที่มุ่งสร้างความโปร่งใสในการทำงานของรัฐบาล และยกระดับสถานะของหน่วยงานด้านจริยธรรมและประกาศใช้แนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างฝ่ายข้าราชการและฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายรัฐสภามากขึ้น⁵⁰⁹ โดยสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศแรกที่นำหลักการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมาเป็นร่างกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบราชการในปี ค.ศ. 1978 และประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเมื่อ ค.ศ. 1989 (Whistleblower Protection Act)⁵¹⁰

ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาเริ่มขึ้นเมื่อเกิดการจัดตั้ง “เทศบาล” แห่งแรกจากผู้ตั้งถิ่นฐานชาวยุโรปในยุคแรกซึ่งเป็นชนเผ่าอินเดียนแดงที่ได้เริ่มวางแผนรูปแบบเฉพาะขององค์กรของรัฐในรัฐนิวยอร์ก ด้วยสมาพันธ์ที่เรียกว่า “สมาพันธ์อิโรควัวส์ (Iroquois)” ซึ่งเป็นระบบประชาธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุดในโลก เป็นระบบที่รวมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลอย่างกว้างขวางและซับซ้อนดำเนินการครอบคลุมปากแม่น้ำอินเดียนแดงไปจนถึงแม่น้ำเจเนซี สมาพันธ์อิโรควัวส์พบว่า การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างชนเผ่า จำนวน 6 ชนเผ่า มีประโยชน์มากกว่าการสู้รบกันด้วยอาวุธดังเช่นในอดีต ซึ่งข้อตกลงของรัฐบาลกลางในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีรูปแบบตามสมาพันธ์อิโรควัวส์ และรูปแบบส่วนใหญ่ของรัฐบาลท้องถิ่นในนครนิวยอร์กในปัจจุบันมาจากยุคอาณานิคม โดยรัฐบาลอาณานิคมแห่งแรกก่อตั้งโดยชาวดัตช์ เริ่มต้นจากธุรกิจค้าขนสัตว์ ภายใต้การปกครองของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ บริษัท Dutch West India ได้ปกครองอาณานิคมของนิวเนเธอร์แลนด์ตั้งแต่ ค.ศ. 1609 จนกระทั่งอังกฤษเข้ายึดครองใน ค.ศ.1664

⁵⁰⁸ Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. Retrieved May. 27, 2024, from <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/usa>.

⁵⁰⁹ รัตพล อ่อนสนิท. คนอเมริกันส่วนใหญ่เชื่อ “ปัญหาคอร์รัปชัน” รุนแรงขึ้นภายใต้รัฐบาลทรัมป์. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2564 จาก <https://www.voathai.com/a/us-corruption-ro/4163228.html>.

⁵¹⁰ เรื่องเดิม

ยุคอาณานิคมของชาวดัตช์กินเวลานานกว่า 50 ปี ช่วง ค.ศ. 1664 ระหว่างการสู้รบซึ่งนำไปสู่สงครามแองโกล-ดัตช์ (Anglo-Dutch Wars) นายปีเตอร์ สตุยเวสันต์ (Peter Stuyvesant) ผู้ว่าราชการคนสุดท้ายชาวดัตช์ ได้ส่งมอบเมืองนิวยอร์กแลนด์ให้กับพระเจ้าเจมส์ที่ 2 แห่งอังกฤษ (Portrait of King George II of Great Britain) ชาวอังกฤษได้ปรับปรุงรัฐบาลที่ชาวดัตช์ตั้งขึ้นก่อนหน้านี้ให้เป็นรูปแบบของตนเอง จากนั้นจึงปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับความต้องการของชาวอาณานิคมนิวยอร์ก ในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ปกครองชาวดัตช์แห่งนิวยอร์กแลนด์ไม่ได้มีการแบ่งเขตพื้นที่ที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลอาณานิคมหรือรัฐบาลระดับมณฑลโดยรวมกับการตั้งถิ่นฐานหลักซึ่งเรียกว่า นิวแอมสเตอร์ดัม (New Amsterdam) จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1646 บริษัท Dutch West India ได้มอบสิทธิพิเศษของเทศบาลให้กับหมู่บ้านบรูคลิน (Village of Breuckelen) ซึ่งต่อมากลายเป็นเมืองอลบานี (Albany) ในปี ค.ศ. 1653 “พ่อค้าและผู้เฒ่าแห่งชุมชนนิวแอมสเตอร์ดัม” ได้รับสิทธิ์ในการจัดตั้งสิ่งที่เรียกว่า “รัฐบาลประจำเมือง” ซึ่งถือเป็นปฐมบทแห่งการกำเนิดของเทศบาล และต่อมาได้กลายเป็นมหานครนิวยอร์ก

งานพัฒนาที่โดดเด่นที่สุดในรูปแบบการพัฒนาร่วมสมัยของรัฐบาลท้องถิ่นในอาณานิคมนิวยอร์ก คือ “การประชุม” ของผู้ได้รับมอบหมาย ซึ่งเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1665 ที่เมืองเฮมป์สเต็ด (Hempstead) ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็น เขตแนสซอเคาน์ตี (Nassau County) การประชุมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกฎหมายสำหรับอาณานิคม โดยกฎหมายที่ผู้แทนเหล่านี้เสนอได้รับการรับรองเป็นส่วนใหญ่และได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายของดยุกแห่งยอร์ก ซึ่งรับรู้ถึงการมีอยู่ของ 17 เมืองและสร้างหนึ่งเขตที่เรียกว่า ยอร์กเชียร์ (Yorkshire) และเริ่มก้าวเข้าสู่การเริ่มต้นการปกครองแบบเมืองเทศมณฑลในมหานครนิวยอร์กจึงสะท้อนถึงนโยบายอาณานิคมของรัฐบาลอังกฤษ

ต่อมา ค.ศ. 1683 ได้มีการจัดประชุม “สมัชชาใหญ่แห่งผู้ถือครองอิสระ” อันเป็นประวัติศาสตร์อันยิ่งใหญ่ โดยผู้ว่าการโทมัส ดองกัน (Thomas Dong Gun) ผู้เข้าร่วม) ประชุมได้ผ่านกฎบัตรที่สรุปหลักการของอาณานิคมควรได้รับการปกครอง กฎบัตรแห่งเสรีภาพและเอกสิทธิ์ที่รู้จักกันในนามกฎบัตรแห่งเสรีภาพและเอกสิทธิ์หรือกฎบัตรเสรีภาพของจังหวัด หลักการของกฎบัตรนี้นำมาจากกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta Libertatum) ท่ามกลางการดำเนินการที่สำคัญอื่น ๆ สมัชชาได้แบ่งจังหวัดของนิวยอร์กออกเป็น 12 มณฑล มีการจัดตั้งเคาน์ตีและกลายเป็นพื้นฐานของการเป็นตัวแทนในสมัชชาอาณานิคมและยังเป็นหน่วยการบริหารระบบศาลที่จัดตั้งขึ้นในเวลาเดียวกัน กฎบัตรดังกล่าวลงนามโดยดยุกแห่งยอร์ก และในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการจัดตั้งสำนักงานผู้บังคับบัญชาเมืองโดยให้แต่ละเมืองเลือกผู้ถือครองอิสระ เรียกว่า “เหรียญกษาปณ์ของเมือง” เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบงานสาธารณะและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแต่ละเขต ต่อมาช่วงหลัง ค.ศ. 1703 มีการจัดสรรค่าใช้จ่ายของเคาน์ตีระหว่างเมืองต่าง ๆ และมีคณะกรรมการผู้บังคับบัญชาของประเทศ

มณฑลและสภานิติบัญญัติของเทศมณฑลที่ได้พัฒนามาจากการประชุมของผู้บังคับบัญชาเมืองอาณานิคมเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสรรค่าใช้จ่ายของเทศมณฑล

จนกระทั่ง ค.ศ. 1775 ชาวอาณานิคมอเมริกัน 13 แห่งได้ก่อการจลาจลในอาณานิคมบริเตน จนกระทั่งเกิดความขัดแย้งเป็นสงครามกลางเมืองในจักรวรรดิอังกฤษที่เรียกว่า สงครามประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา (American War of Independence) ซึ่งต่อมากลายเป็นสงครามระหว่างประเทศ ในช่วง ค.ศ. 1775 – 1783 ฝรั่งเศสและสเปนได้เข้าร่วมอาณานิคมทำให้อังกฤษไม่สามารถป้องกันการสูญเสียดินแดนได้ นำไปสู่การเจรจาสันติภาพในเดือนเมษายน ค.ศ. 1782 และได้ข้อสรุปสนธิสัญญาปารีสในเดือนกันยายน ค.ศ. 1783 เมื่ออังกฤษยอมรับเอกราชของสหรัฐอเมริกา⁵¹¹ จนต่อมา ค.ศ. 1686 เขตบริติชคราวน์ (British Crown) ได้ออกกฎบัตรที่รู้จักกันในชื่อ “Dongan Charters” ไปยังเมืองต่างๆ ของนิวยอร์กและอลาบามา และเมืองฮัดสันได้รับกฎบัตรใน ค.ศ. 1785 โดยการกระทำของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งรัฐฉบับแรกซึ่งมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1777 ได้รับรองแนวคิด เมือง และเมืองต่างๆ ว่าเป็นหน่วยงานเดียวของรัฐบาลท้องถิ่น หมู่บ้านกลายเป็นหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นในช่วง ค.ศ. 1790 และมีการตรากฎหมายหลายฉบับซึ่งให้การยอมรับและให้อำนาจแก่หมู่บ้านเล็ก ๆ บางแห่ง⁵¹² อันเป็นต้นกำเนิดของระบบการบริหารราชการท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน

5.1 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีรูปแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วย 50 มลรัฐ แบ่งการปกครองออกเป็น การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government)⁵¹³ จึงเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ค่อนข้างต่างจากประเทศไทย ด้วยรูปแบบรัฐและประวัติศาสตร์ พัฒนาการทางการเมืองที่มีความแตกต่าง เนื่องจากเดิมประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นดินแดนของชาวอินเดียนแดงพื้นเมืองและได้ตกเป็นเมืองขึ้นของสเปนและฝรั่งเศสในยุคอาณานิคม ต่อมาได้แยกตัวออกจากการปกครองของสหราชอาณาจักร และนำไปสู่การปฏิวัติประกาศเอกราชจากสหราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776⁵¹⁴ ยุคเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาก็เริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1788 เมื่อมีการให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ทำให้อำนาจ

⁵¹¹ National Army Museum. *American War of Independence*. Retrieved May. 1, 2022, from <https://www.nam.ac.uk/explore/american-war-independence-key-battles>.

⁵¹² The Origins of Local Government and the Federal System. Retrieved May. 1, 2022, from https://video.dos.ny.gov/lg/handbook/html/the_origins_of_local_government_and_the_federal_system.html

⁵¹³ นิยม รัฐอมฤต พรชัย เทพปัญญาและชาญชัย สวีตรังสิมา. หน้า 110 – 111. อ้างแล้ว.

⁵¹⁴ รัตพล อ่อนสนิท. อ้างแล้ว.

กระจายไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ โดยรัฐบาลท้องถิ่นแห่งแรกของสหรัฐอเมริกาก่อตั้งขึ้นก่อนที่ฝ่ายบริหารหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าสู่แผ่นดินของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1620 ผู้โดยสารบนเรือเมย์ฟลาวเวอร์ ซึ่งหลบหนีการกดขี่ทางศาสนาของอังกฤษซึ่งเป็นที่รู้จักในนามผู้แสวงบุญ ได้ร่างสัญญาและลงนามในสัญญาทางแพ่งที่เรียกว่า “Mayflower Compact” เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาทันทีเมื่อพวกเขามาถึงดินแดนใหม่

การลงนามในข้อตกลงนี้ สมาชิกของกลุ่มได้ผูกพันตนเองเข้ากับสังคมที่เป็นระเบียบเพื่อช่วยเหลือส่วนรวม โดยมีเจตนาที่จะให้เป็น “พื้นฐานสำหรับรัฐบาลฆราวาสในอเมริกา (The Basis for Secular Government in America)” การลงนามในข้อตกลงนี้มีอิทธิพลอย่างลึกซึ้งต่อการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น ท้องถิ่นในเขตอาณานิคมปกป้องผู้อยู่อาศัยผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการเผ่าระวังในเวลากลางคืนด้วยระบบของตำรวจและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการสำรวจที่ดิน โดยมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและการออกไปสำคัญแสดงสิทธิในการรับบริการ อย่างไรก็ตาม ตำรวจท้องถิ่นยังไม่ถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว จนกระทั่ง ค.ศ. 1838 รัฐแมสซาชูเซตส์ (Governor of Massachusetts) ได้จัดตั้งกองกำลังตำรวจและเมืองต่าง ๆ ของอเมริกาขึ้นเป็นครั้งแรกในเมืองบอสตัน (Boston) ต่อมาในศตวรรษที่ 19⁵¹⁵ จึงได้มีการจัดตั้งในนครนิวยอร์ก (New York City) เมืองชิคาโก (Chicago) และรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) ตามลำดับ และต่อมาได้มีการจัดตั้งแผนกดับเพลิงในเมืองซินซินนาติ (Cincinnati) รัฐ โอไฮโอ (Ohio) หลังจากการระบาดของไข้เหลืองในเมืองเมมฟิส (Memphis) รัฐเทนเนสซี (Tennessee) ซึ่งประชาชนได้ตระหนักดีว่า ไข้เหลืองเกิดจากการสุขาภิบาลที่ไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ของเมืองตระหนักถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการแยกสิ่งปฏิกูลจากแหล่งน้ำซึ่งส่วนใหญ่เป็นบ่อน้ำส่วนตัวขนาดเล็ก

ปัญหาของการแพร่ระบาดของไข้เหลืองในเมืองเมมฟิส (Memphis) นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (National Board of Health) และคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ได้ส่งวิศวกรและทหารผ่านศึกสงครามกลางเมือง ชื่อว่า “พันเอก จอร์จ เอ. วาริง จูเนียร์ (George A. Waring Jr.)” เพื่อออกแบบและดำเนินการระบบระบายน้ำเสียในเมืองให้ดีขึ้น โดยในช่วงหลายปีหลังสงคราม พันเอก จอร์จ เอ. วาริง จูเนียร์ (George A. Waring Jr.) ได้อุทิศตนเต็มเวลากับการทำหน้าที่วิศวกรรมการระบายน้ำ ในเมืองเมมฟิส พันเอก จอร์จ เอ. วาริง จูเนียร์ (George A. Waring Jr.) ได้ออกแบบระบบใหม่ที่แยกสิ่งปฏิกูลออกจากน้ำ ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่ก่อนหน้านี้ยังไม่เคยมีการดำเนินการ ระบบนี้กลายเป็นพื้นฐานของชุมชนอื่นๆ ทั่วประเทศ ทำให้ พันเอก จอร์จ เอ. วาริง จูเนียร์ (George A. Waring Jr.) มีชื่อเสียงในระดับชาติ

⁵¹⁵ Alannah Dragonetti. *Trial, Error and Necessity: The History of Local Government in the United States*. Retrieved May. 1, 2022, from <https://www.govpilot.com/blog/history-of-local-government-in-the-united-states>.

ต่อมา ค.ศ. 1894 พบปัญหาเกี่ยวกับขยะที่เป็นอาหารเน่าเสีย สัตว์เลี้ยงที่เสียชีวิต และเฟอร์นิเจอร์ที่ประชาชนไม่ต้องการบนถนน ในสมัยของนายกเทศมนตรีนครนิวยอร์ก วิลเลียม สตรอง (William Strong) ได้แต่งตั้งพันเอก จอร์จ เอ. วาริง จูเนียร์ (George A. Waring Jr.) เป็นผู้บัญชาการกรมทำความสะอาดถนนของเมือง (Department of Street Cleaning) ซึ่งเป็นกรมที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1881 กรมทำความสะอาดถนนเป็นผู้นำของกรมสุขาภิบาลนครนิวยอร์กปัจจุบันเป็นแผนกที่ใหญ่ที่สุดในโลก พันเอก จอร์จ เอ. วาริง จูเนียร์ (George A. Waring Jr.) ได้วางระบบการทำความสะอาดถนนในเมืองซึ่งเคยเคลื่อนไปด้วยมูลสัตว์จากม้า สุกร สุนัขและขยะ รวมทั้งสร้างระบบการคัดแยกและเก็บขยะ ระบบการรีไซเคิล การทำความสะอาดถนน และการรวบรวมตลอดจนการจัดการขยะที่ทันสมัย⁵¹⁶ และได้เกิดการรวบรวมกลุ่มคนและฝึกฝนเพื่อกวาดถนน โดยมีการกวาดถนนและสวมหมวกดำตรวจและชุดสีขาวล้วน นามว่า “ปีกสีขาว (White Wings)”⁵¹⁷ ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแผนกสุขาภิบาลในสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบัน

การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) ในสหรัฐอเมริกามีสถานะเป็นหน่วยงานปกครองสูงสุดที่บริหารงานโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐ⁵¹⁸ สหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง⁵¹⁹ ซึ่งค่อนข้างมีความแตกต่างจากประเทศไทย สำหรับการปกครองในมลรัฐ (State Government) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง และมีการปกครองท้องถิ่น (Local

⁵¹⁶ History. *George Waring*. Retrieved May. 1, 2022, from <https://www.history.com/topics/landmarks/george-waring>

⁵¹⁷ Ibid.

⁵¹⁸ The Constitution of the United States: Section. 10. No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation; grant Letters of Marque and Reprisal; coin Money; emit Bills of Credit; make any Thing but gold and silver Coin a Tender in Payment of Debts; pass any Bill of Attainder, ex post facto Law, or Law impairing the Obligation of Contracts, or grant any Title of Nobility.

No State shall, without the Consent of the Congress, lay any Imposts or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing it's inspection Laws: and the net Produce of all Duties and Imposts, laid by any State on Imports or Exports, shall be for the Use of the Treasury of the United States; and all such Laws shall be subject to the Revision and Controul of the Congress.

No State shall, without the Consent of Congress, lay any Duty of Tonnage, keep Troops, or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay.

⁵¹⁹ ขันนาญ จันทร์เรือง. 2563. *การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ*. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2564 จาก <https://pubadm.cru.ac.th>.

Government) มีรูปแบบที่มีความหลากหลาย โดยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบใดจะเกิดจากความต้องการของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาจะมีอำนาจหน้าที่ในงานด้านตำรวจ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านการป้องกันอัคคีภัย ด้านที่อยู่อาศัย และระบบขนส่งสาธารณะ⁵²⁰ โดยการปกครองในสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) การปกครองส่วนกลาง ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา หมวด 2 (Article II) มาตรา 1 (Section 1)⁵²¹ เป็นการปกครองในระดับสหพันธรัฐ ซึ่งมีฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในมลรัฐทั้งหมด และมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยผู้พิพากษาในศาลฎีกาของมลรัฐ ซึ่งรับฟังคำอุทธรณ์จากศาลระดับล่างของมลรัฐ ศาลฎีกามุ่งเน้นไปที่การแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในศาลล่าง และตัดสินคดีความขัดแย้งระหว่างรัฐ ภายใต้การบริหารงานสูงสุดของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2) การปกครองระดับมลรัฐ มีฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งการบริหารมลรัฐจะมีอิสระอย่างมาก และผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ซึ่งแต่ละมลรัฐสามารถกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ตามที่บัญญัติไว้ใน หมวด 1 (Article I) มาตรา 2 (Section 2) แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา⁵²² และการปกครองถูกแบ่งเป็น 3 ฝ่ายได้แก่

⁵²⁰ Nick Swift. 2003. *Mayors play the central role in US municipal government*. Retrieved May. 27, 2021, from http://www.citymayors.com/usa/usa_locgov.html.

⁵²¹ Section 1. The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected, as follows: Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors, equal to the whole Number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress: but no Senator or Representative, or Person holding an Office of Trust or Profit under the United States, shall be appointed an Elector.

⁵²² Section 2. The House of Representatives shall be composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature.

No Person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty five Years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen.

Representatives and direct Taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union, according to their respective Numbers, which shall be determined by adding to the whole

(2.1) ฝ่ายบริหาร โดยมีผู้ว่าการที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นผู้บริหารสูงสุด และผู้บริหารคนอื่นๆ ในสาขาผู้บริหารจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน รวมถึงรองผู้ว่าการ อัยการสูงสุด เลขาธิการแห่งรัฐ ผู้ตรวจสอบบัญชีและกรรมการ ในแต่ละมลรัฐจะเป็นความเป็นอิสระจึงมีความแตกต่างกันอย่างมากตามโครงสร้างการบริหาร

(2.2) สถานิติบัญญัติ โดยทั้ง 50 มลรัฐ จะมีสถานิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน⁵²³ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่ผู้ว่าการรัฐเสนอเพื่อออกกฎหมายและอนุมัติงบประมาณของรัฐ รวมทั้งการออกกฎหมายภาษี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในทางที่ผิดของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ทุกมลรัฐมีสถานิติบัญญัติแบบสองสภาที่ประกอบด้วย วุฒิสภาที่มีสมาชิกซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี ร่วมกันจัดทำกฎหมายของรัฐและทำหน้าที่ควบคุมดูแลอื่นในรัฐ ยกเว้นรัฐเนบราสกา (Nebraska) ซึ่งเป็นรัฐเดียวที่มีสถานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว

(2.3) ฝ่ายตุลาการ โดยผู้พิพากษาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนดำรงตำแหน่งในศาลฎีกาของมลรัฐ ซึ่งรับฟังคำอุทธรณ์จากศาลระดับล่างของมลรัฐ และตัดสินคดีความที่เกิดขึ้นภายในรัฐ

(3) การปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งมี 2 ระดับ ได้แก่ เคาน์ตีและเทศบาลหรือเมือง

(3.1) เคาน์ตี (Counties) หรือเขตเลือกตั้งในอลาสกา (Alaska) และตำบลในหลุยเซียน่า (Louisiana) โดยเคาน์ตีมีขนาดเล็กกว่ารัฐ แต่มีอิสระจากรัฐบาลกลางและโดย “เคาน์ตี”

Number of free Persons, including those bound to Service for a Term of Years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other Persons. The actual Enumeration shall be made within three Years after the first Meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent Term of ten Years, in such Manner as they shall by Law direct. The Number of Representatives shall not exceed one for every thirty Thousand, but each State shall have at Least one Representative; and until such enumeration shall be made, the State of New Hampshire shall be entitled to chuse three, Massachusetts eight, Rhode-Island and Providence Plantations one, Connecticut five, New-York six, New Jersey four, Pennsylvania eight, Delaware one, Maryland six, Virginia ten, North Carolina five, South Carolina five, and Georgia three.

When vacancies happen in the Representation from any State, the Executive Authority thereof shall issue Writs of Election to fill such Vacancies.

The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.

⁵²³ The White House. *State and Local Government*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/state-local-government/>.

ในขณะที่หลุยเซียน่าและอลาสก้ามีการแบ่งเขตการปกครองที่เทียบเท่ากันแต่ถูกเรียกว่า ตำบลและเมืองตามลำดับ โดยเคาน์ตี (Counties) จะถูกแบ่งการปกครองออกเป็นเทศบาล หรือเมืองต่าง ๆ

(3.2) เทศบาลหรือเมือง/เมือง โดยเทศบาลในสหรัฐอเมริกาที่มีอิสระสูงมากสามารถจัดโครงสร้างเทศบาลได้หลายวิธี ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ และเรียกชื่อได้หลายแบบโดยอาจเรียกว่า ตำบล (Variously) หมู่บ้าน (Townships) เขตเลือกตั้ง (Villages) เขตเทศบาล (Boroughs) หรือเมือง (Cities) เขตต่าง ๆ (Towns) และยังสามารถจัดให้มีหน่วยงานในการปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเขตหรือเขตเทศบาล เช่น เขตโรงเรียนหรือเขตป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วจะจัดระเบียบให้สอดคล้องกับการกำหนดทางภูมิศาสตร์ที่สำนักสำรวจสำมะโนแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Census Bureau) ใช้สำหรับการรายงานที่อยู่อาศัยและสถิติประชากร เทศบาลแต่ละแห่งในสหรัฐอเมริกามีขนาดแตกต่างกันมาก ตั้งแต่ผู้อยู่อาศัยซึ่งมีหลายล้านคนในนิวยอร์กซิตี (New York County, New York) ที่มีประชากร 1,694,251 คน และลอสแอนเจลิส (Los Angeles County, California) ซึ่งมีประชากรถึง 10,014,009 คน (ข้อมูล ณ 28 มีนาคม 2565) ไปจนถึงรัฐที่มีผู้อยู่อาศัยเพียงไม่กี่ร้อยคนในเจนกินส์ รัฐมินนิโซตา (Minnesota)⁵²⁴

เทศบาลในสหรัฐอเมริกามักจะรับผิดชอบในภารกิจด้านการจัดสวนสาธารณะและบริการนันทนาการ ตำรวจและหน่วยดับเพลิง บริการที่อยู่อาศัย บริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน ศาล บริการขนส่ง (รวมถึงการขนส่งสาธารณะ) และงานสาธารณะ (ถนน ท่อระบายน้ำ การกำจัดขยะ การติดตั้งและควบคุมการติดตั้ง ฯลฯ) ⁵²⁵ โดยมีนายกเทศมนตรี สภาเมือง และหน่วยงานทางปกครองอื่นๆ ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

5.2 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา เป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความเข้มข้น โดยได้ประกาศใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามคอร์รัปชันข้ามชาติ (Foreign Corrupt Practices Act) ควบคุมบริษัทข้ามชาติตามมาตรการการกวาดล้างการให้สินบนข้ามชาติ โดยในปี ค.ศ. 2017 หลังจากประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวมีบริษัทต่าง ๆ ถูกลงโทษให้จ่ายเงินค่าปรับเกือบ 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵²⁶

ช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการจำกัดเสรีภาพพลเมืองและลดบทบาทของภาคประชาสังคม รวมทั้งเหตุการณ์ทำร้าย

⁵²⁴ Ballotpedia's county coverage. *Large counties in the United States by population*. Retrieved May. 27, 2021, from https://ballotpedia.org/Large_counties_in_the_United_States_by_population.

⁵²⁵ Ibid.

⁵²⁶ VOA. อเมริกาเพิ่มความเข้มข้นในการใช้กฎหมายปราบคอร์รัปชันข้ามชาติ. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2564 จาก <https://www.voathai.com/a/us-foreign-corruption/4321917.html>

ผู้ตรวจการแผ่นดินในสหรัฐอเมริกาส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศสูงขึ้น⁵²⁷ โดยคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ระหว่าง ปี ค.ศ. 2005-2023 ของสหรัฐอเมริกามีระดับคะแนนความโปร่งใส ดังนี้

ตารางที่ 3.3 คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 2005-2023)⁵²⁸

ลำดับที่	ค.ศ.	ผลคะแนน	การจัดลำดับจาก 190 ประเทศ	หมายเหตุ
1	2005	7.6	17	
2	2006	7.3	20	
3	2007	7.2	20	
4	2008	7.3	18	คะแนนเต็ม 10
5	2009	7.5	19	คะแนน
6	2010	7.1	22	
7	2011	7.1	24	
8	2012	73	19	
9	2013	73	19	
10	2014	74	17	
11	2015	76	16	
12	2016	74	18	
13	2017	75	26	คะแนนเต็ม 100
14	2018	71	22	คะแนน
15	2019	69	23	
16	2020	67	25	
17	2021	67	27	
18	2022	69	24	
19	2023	69	24	

⁵²⁷ Transparency International. *CPI 2020: Americas*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-americas>.

⁵²⁸ Transparency International. *Ibid.*

5.2.1 ปัจจัยในการทุจริตคอร์รัปชันในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ประสบปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตในสหรัฐอเมริกาสามารถจำแนกได้ 8 ปัจจัย ดังนี้

- 1) อิทธิพลของบุคคลบางกลุ่มที่มีเหนือรัฐบาล โดยมีการทุจริตมากมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกทางการเมือง การเอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีฐานะร่ำรวยและผู้สนับสนุนทางการเมืองด้วยการใช้ตำแหน่งของตนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองและหัวหน้าพรรคการเมืองโดยมิชอบ
- 2) การซื้อเสียงขายเสียงที่มีในระบบการเมืองและการเลือกตั้ง
- 3) การแสวงหาผลกำไรของบริษัทเอกชนและสมาคมวิชาชีพ
- 4) การให้สินบนของชาวต่างชาติและชนชั้นสูงในท้องถิ่น
- 5) ทศนคติของประชาชน เนื่องจากผลการวิจัยพบว่า ประชาชนร้อยละ 44 เชื่อว่าการทุจริตเป็นที่แพร่หลายในรัฐบาล และประมาณ 7 ใน 10 คน เชื่อว่ารัฐบาลล้มเหลวในการต่อสู้กับการทุจริต รวมทั้งมองว่าองค์กรตำรวจมีการทุจริตในระดับสูง
- 6) ความเกรงกลัวที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นทั้งที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่และผู้สนับสนุนพรรคการเมือง โดยผลการวิจัยพบว่าประชาชน ร้อยละ 55⁵²⁹ กลัวการแก้แค้นหรือกลั่นแกล้งเมื่อแจ้งเบาะแส และความเกรงกลัวเป็นเหตุผลหลักที่ประชาชนตัดสินใจจะไม่รายงานการทุจริตที่ตนได้ประสบหรืออยู่ในความรับรู้ของตน
- 7) กลไกทางการเมืองระดับประเทศที่ครอบงำรัฐบาลท้องถิ่น ด้วยการซื้อขายตำแหน่ง หรือใช้การแต่งตั้งจากรัฐบาลเพื่อการสนับสนุนทางการเมืองในระดับชาติ
- 8) การทุจริตเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ⁵³⁰ เช่น การให้สินบนสมาชิกสภานิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น บางกรณี การทุจริตจะอยู่ในรูปแบบของการถือหุ้นของบริษัทหรือสิทธิพิเศษ หรือการทุจริตประเภทนี้โครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เป็นต้น

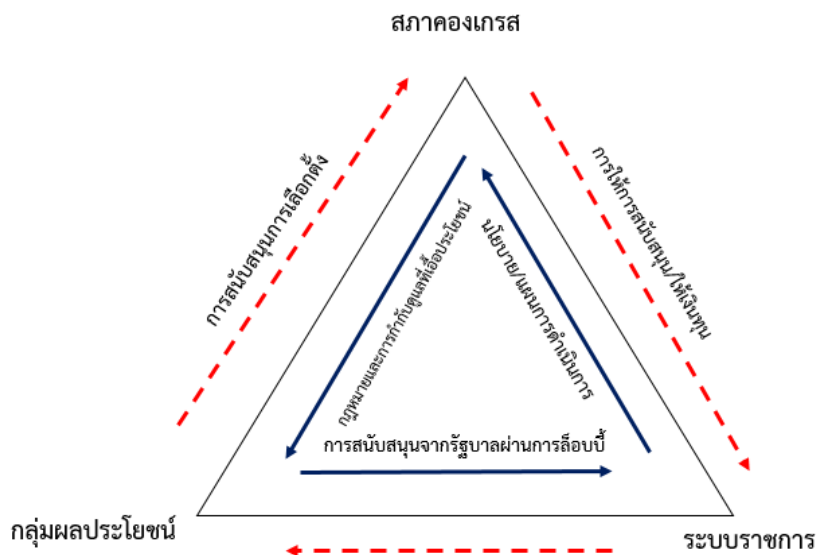
5.2.2 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีการทุจริตผ่านนโยบายทางการเมืองในรูปแบบ “สามเหลี่ยมเหล็ก” ที่ประกอบไปด้วย (1) นโยบายทางเศรษฐกิจ (2) เครือข่ายองค์กร

⁵²⁹ Transparency International. *Corruption in the USA: the difference a year makes*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.transparency.org/en/news/corruption-in-the-usa-the-difference-a-year-makes>.

⁵³⁰ Harvard Law Today. 2020. *A history of corruption in the United States*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://today.law.harvard.edu/a-history-of-corruption-in-the-united-states/>.

ความสัมพันธ์ในหมู่คณะกรรมการรัฐสภาที่ราชการ และ (3) กลุ่มผลประโยชน์ โดยการออกใบอนุญาตของรัฐบาลกลางทำให้เกิดความเสียหายแก่การสาธารณสุขและทรัพย์สินสาธารณะการทำลายระบบนิเวศน์จากของเสียอันตราย สารพิษ และกัมมันตภาพรังสี โดยสามารถอธิบายปรากฏการณ์สามเหลี่ยมเหล็กในประเทศสหรัฐอเมริกา ผ่านการอธิบายด้วยภาพ ดังนี้



ภาพที่ 3.2 กระบวนการสามเหลี่ยมเหล็กของสหรัฐอเมริกา (Iron Triangle) แปลโดยผู้วิจัย⁵³¹
ที่มา : United States Government and Politics (2024).

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ปัจจัยทั้ง 3 ประการของสามเหลี่ยมเหล็ก ได้ถูกอธิบายผ่านอิทธิพลพื้นหลังและมุมมองที่ประกอบไปด้วยระบบกฎหมายที่มีความอ่อนแอ และระบบอุปถัมภ์ การสนับสนุนการเลือกตั้ง และ “รอยแตกในสามเหลี่ยมเหล็ก” นำไปสู่การรับสินบนหรือการเลื่อนตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐ การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมือง จนกระทั่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์⁵³² โดยจะเห็นได้ว่า การทุจริตขององค์กร

⁵³¹ United States Government and Politics. 2024. *Iron Triangle*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.usgopo.com/iron-triangle/>.

⁵³² F. Gregory Hayden. *Policymaking Network of the Iron-Triangle Subgovernment for Licensing Hazardous Waste Facilities*. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.researchgate.net/publication/268048759_Policymaking_Network_of_the_Iron-Triangle_Subgovernment_for_Licensing_Hazardous_Waste_Facilities.

ปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการทุจริตในประเทศไทย และอีกหลายประเทศทั่วโลก โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ⁵³³ ได้แก่

(1) การทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การบริการจัดเก็บและกำจัดของเสีย การบริการที่อยู่อาศัย การควบคุมการวางแผน การบริการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และการบริการด้านการบำรุงรักษา และการทุจริตด้านรายได้ ได้แก่ การทุจริตเงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุน การประเมินภาษีธุรกิจ และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

(2) การทุจริตจากการดำเนินการกำหนดนโยบายด้านศึกษา การสาธารณสุข การให้บริการด้านต่าง ๆ และการทุจริตของตำรวจท้องถิ่น โดยการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาจะเป็นไปในรูปแบบการทุจริตประเภทต่างๆ ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵³⁴ เช่น การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยผิดกฎหมาย การเลือกปฏิบัติ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจมิชอบ การรับสินบนจากองค์กรอุตสาหกรรม การทุจริตในการจ้างงาน หรือการเลื่อนระดับของเจ้าหน้าที่ การแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐ และการใช้ทรัพย์สินและบริการของรัฐโดยทุจริต การสมยอมกันระหว่างผู้รับเหมาและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ร่วมมือกันทุจริต การแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมในการพิจารณาคดี เป็นต้น

สหรัฐอเมริกาถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ได้สร้างมาตรการทางกฎหมายมากมายเพื่อต่อต้านการทุจริต และมีการนำรูปแบบการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษกับผู้ทุจริตในคดีฉ้อโกงที่เกี่ยวกับสุขภาพที่เช่น กรณี บริษัท แกล็กโซสมิธไคลน์ แอลแอลซี (จีเอสเค) (GlaxoSmithKline plc) ถูกปรับเป็นเงิน จำนวน 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ กรณีขายผลิตภัณฑ์ยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ส่งรายงานด้านความปลอดภัย และความผิดเกี่ยวกับการรายงานราคาสินค้าอันเป็นเท็จ (False price reporting practices) โดยต้องชำระค่าปรับทางแพ่งให้แก่รัฐทั้งสิ้นเป็นเงิน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และสำหรับเสียค่าปรับทางอาญาเป็นเงิน 956,814,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และถูกริบทรัพย์สินเป็นเงิน 43,185,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵³⁵ หรือการชำระค่าปรับทางแพ่งและทางอาญาของ บริษัท จอห์นสัน แอนด์ จอห์นสัน จำนวนกว่า 2,200 ล้านดอลลาร์ เพื่อไกล่

⁵³³ Curbing Corruption. *Local Government*. Retrieved May, 27, 2021, from <https://curbingcorruption.com/sector/local-government/#sng-corruption-types>.

⁵³⁴ US Department. Of Justice. *Local Government Corruption*. Retrieved May, 27, 2021, from <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/local-government-corruption>.

⁵³⁵ Voice Online. *ค่าแฉลงคดี GSK ของกระทรวงยุติธรรม สหรัฐฯ*. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2564 จาก <https://www.voicetv.co.th/read/43965>.

เกลียดคืออาญาและคดีแพ่งกรณีจำหน่ายยาที่จ่ายตามใบสั่งแพทย์อย่างไม่เหมาะสม⁵³⁶ ซึ่งมาตรการนี้เป็นอีกหนึ่งช่องทางที่อาจนำมาปรับใช้กับคดีการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อลดแรงจูงใจในการทุจริตและป้องปรามการกระทำทุจริตไปพร้อมกัน

5.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหรัฐอเมริกาประการหนึ่ง คือ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และความเป็นอิสระอันเป็นหลักการพื้นฐานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่เพียงแต่สามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ แต่ยังทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่ของตน โดยสหรัฐอเมริกามีกฎหมายรับรองหลักการของการประชาสัมพันธ์และให้หน่วยงานเทศบาลและประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ โดยการมีส่วนร่วมและความเป็นอิสระดังกล่าวเกิดจากสามปัจจัยด้วยกัน โดยปัจจัยประการแรก เกิดจากขนบธรรมเนียมประเพณีของรูปแบบรัฐบาลท้องถิ่นที่มีอย่างยาวนาน ประการที่สอง เกิดจากการรวมตัวกับประเทศรัสเซียโดยแบบจำลองของแองโกล - แซกซอนของรัฐบาลท้องถิ่น และประการที่สาม เป็นปัจจัยที่สืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการของการปกครองรูปแบบสหพันธรัฐที่ใหญ่ที่สุดซึ่งยากต่อการควบคุมจากศูนย์กลางของรัฐบาลกลาง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนของสหรัฐอเมริกาอยู่ในรูปแบบของการประชาสัมพันธ์และการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะของเทศบาลซึ่งส่งผลดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นมีลักษณะส่งเสริมพลังของประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาและรับผลประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งมีการบริหารที่โปร่งใสสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในการดำเนินกิจการของเทศบาล การประชาสัมพันธ์เป็นพื้นฐานของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาล โดยรัฐสมัยใหม่ถือว่าการประชาสัมพันธ์เป็นหลักการขั้นพื้นฐานในการออกกฎหมายของผู้มีอำนาจในท้องถิ่นเพราะการประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือที่เชื่อมโยงหน่วยงานท้องถิ่นและผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาล โดยในบางมลรัฐได้กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและมลรัฐได้⁵³⁷ โดยแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกามีรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่บังคับใช้ภายในมลรัฐซึ่งจะมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายภายในมลรัฐล้วนแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น

⁵³⁶ กรุงเทพธุรกิจ. 2556. *จอห์นสัน แอนด์ จอห์นสัน จ่ายเงินระงับคดี*. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2564 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/540912>.

⁵³⁷ Andrew Ellis. 2005. *The Use and Design of Recall Votes An International IDEA Working Paper*. p 8. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/The-Use-and-Design-of-Recall-Votes.pdf>

รัฐธรรมนูญอลาสก้า หมวด 10 มาตรา 9⁵³⁸ ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจขอให้มีแก้ไข หรือยกเลิกกฎบัตรหรือกฎหมาย และในกรณีที่เป็นการขอให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว หน่วยงานปกครองของเขตเลือกตั้งหรือเมืองจะต้องจัดให้มีขั้นตอนในการจัดเตรียม การรับหรือการปฏิเสธกฎหมาย กฎหมายที่จะบังคับใช้หรือจะได้รับการแก้ไขกฎบัตรจะต้องถูกส่งไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้งและจะมีผลใช้บังคับหากได้รับอนุมัติจากเสียงส่วนใหญ่ที่มาลงคะแนน และหมวด 11 มาตรา 1⁵³⁹ ประชาชนอาจเสนอและตรากฎหมายตามความคิดริเริ่ม และอนุมัติหรือปฏิเสธการกระทำของสภานิติบัญญัติได้โดยการลงประชามติโดยมาตรา 2⁵⁴⁰ ในหมวดเดียวกันได้กำหนดให้การเสนอลงประชามติสามารถกระทำได้โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนโดยยื่นข้อเสนอต่อรองผู้ว่าการมลรัฐเพื่อให้การรับรอง และหากรองผู้ว่าการมลรัฐไม่ให้การรับรองโดยมิชอบจะต้องถูกส่งเรื่องเพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณา และมาตรา 8⁵⁴¹ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมดในรัฐ ยกเว้นเจ้าหน้าที่ตุลาการ อาจถูกถอดถอนโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยวิธีการและเหตุผลในการถอดถอนให้เป็นไปตามที่สภานิติบัญญัติกำหนด

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 10 มาตรา 14⁵⁴² หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะทบทวนกิจกรรม รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่น และ

⁵³⁸ ARTICLE X Section 9. The qualified voters of any borough of the first class or city of the first class may adopt, amend, or repeal a home rule charter in a manner provided by law. In the absence of such legislation, the governing body of a borough or city of the first class shall provide the procedure for the preparation and adoption or rejection of the charter. All charters, or parts or amendments of charters, shall be submitted to the qualified voters of the borough or city, and shall become effective if approved by a majority of those who vote on the specific question.

⁵³⁹ ARTICLE XI Section 1. The people may propose and enact laws by the initiative, and approve or reject acts of the legislature by the referendum.

⁵⁴⁰ Section 2. An initiative or referendum is proposed by an application containing the bill to be initiated or the act to be referred. The application shall be signed by not less than one hundred qualified voters as sponsors, and shall be filed with the lieutenant governor. If he finds it in proper form, he shall so certify. Denial of certification shall be subject to judicial review.

⁵⁴¹ Section 8. Recall : All elected public officials in the State, except judicial officers, are subject to recall by the voters of the State or political subdivision from which elected. Procedures and grounds for recall shall be prescribed by the legislature.

⁵⁴² ARTICLE X Section 14. An agency shall be established by law in the executive branch of the state government to advise and assist local governments. It shall review their activities, collect and publish local government information, and perform other duties prescribed by law.

ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด รัฐธรรมนูญแห่งจอร์เจีย หมวดที่ 4⁵⁴³ เกี่ยวกับการถอดถอนข้าราชการ (§§21-4-1 — 21-4-21)⁵⁴⁴ กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้งหรือโดยการแต่งตั้ง อาจถูกถอดถอนหรือถูกเรียกคืนจากตำแหน่งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างน้อยร้อยละ 15 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอน หรือในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเขตเลือกตั้ง ครอบคลุมเพียงส่วนใดของรัฐหรือในกรณีของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยื่นคำร้องขอ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ประพฤติดนในลักษณะที่ส่งผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินในขณะที่ดำรงตำแหน่งหรือส่งผลเสียต่อสิทธิและผลประโยชน์ของสาธารณชนหลักการสำคัญที่ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่น วัฒนธรรมประเพณีของที่มีวิวัฒนาการอย่างยาวนานส่งผลให้ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนลดลง กล่าวโดยสรุป คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลสามารถแก้ปัญหาในท้องถิ่นได้ โดยรูปแบบดังกล่าวต้องคำนึงถึงชุมชนท้องถิ่นและผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งไม่อาจประสบความสำเร็จได้ หากไม่มีองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น

⁵⁴³ Callnell School. *County Government - State Laws*. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.law.comell.edu/wex/table_government_county.

⁵⁴⁴ 21-4-4. Officers subject to recall; number of electors needed to demand recall; limitation on number of public officials who may be subjects of a particular recall petition; grounds for recall.

(a) Every public official who holds elective office, either by election or by appointment, is subject to recall from office by electors who are registered and qualified to vote in the recall election and who reside in the electoral district from which candidates are elected to that office: (1) In the case of a state officer whose electoral district encompasses the entire state, the number of electors necessary to petition the recall of the officer shall be equal to at least 15 percent of the number of electors who were registered and qualified to vote at the last preceding election for any candidate offering for the office held by the officer. At least one-fifteenth of the number of electors necessary to petition the recall of the officer must reside in each of the United States congressional districts in the state as said congressional districts may now or hereafter exist; or (2) In the case of a state officer whose electoral district encompasses only a part of the state or in the case of a local officer, the number of electors necessary to petition the recall of the officer shall be equal to at least 30 percent of the number of electors registered and qualified to vote at the last preceding election for any candidate offering for the office held by the officer.

(b) No recall petition shall demand the recall of more than one public official.

(c) Every public official who holds elective office, either by election or by appointment, is subject to recall on the grounds that such public official has, while holding any public office, conducted himself or herself in a manner which relates to and adversely affects the administration of his or her current office and adversely affects the rights and interests of the public if one or more additional grounds for recall exist as set forth in subparagraph (B) of paragraph (7) of Code Section 21-4-3.

การประชาสัมพันธ์ และความพร้อมในการสนับสนุนการริเริ่มที่เป็นอิสระของประชาชน⁵⁴⁵ ปัจจัยดังกล่าวย่อมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นหนึ่งปัจจัยที่ส่งเสริมการป้องกันการทุจริตในสหรัฐอเมริกา

5.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายป้องกันการฉ้อโกง (False Claims Act, 31 U.S.C. section 3729) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ทรงพลังที่สุดของรัฐในการปราบปรามการทุจริตด้วยการเรียกคืนเงินที่ผู้ทุจริตได้ไปจากการทุจริตในโครงการของรัฐบาล⁵⁴⁶ ซึ่งบังคับใช้ในสมัยประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ช่วงสงครามกลางเมืองหลังจากกองทัพพันธมิตรได้รับความเดือดร้อนจากผู้รับเหมาที่หลอกลวงขายสินค้าที่ไม่เหมาะสม เช่น การบรรจุขี้เลื่อยแทนที่จะเป็นดินปืนฯ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่บุคคลใด ๆ ที่พบเห็นพฤติการณ์ฉ้อโกงหรือทุจริต ยื่นเป็นโจทก์ฟ้องคดีได้ในนามของรัฐบาล ผู้ละเมิดกฎหมายต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาสำหรับโทษทางแพ่งไม่น้อยกว่า 5,000 ดอลลาร์ไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ บวกกับค่าเสียหาย 3 เท่า⁵⁴⁷ ทั้งนี้ ผู้ยื่นฟ้องคดีจะได้รับรางวัลเป็นเงินส่วนแบ่งจากค่าเสียหายที่รัฐบาลได้รับตั้งแต่ร้อยละ 15- 30⁵⁴⁸ โดยการกระทำ ความผิดที่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายป้องกันการฉ้อโกงซึ่งผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาสำหรับโทษทางแพ่งไม่น้อยกว่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ และไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ บวกค่าสินไหมทดแทน 3 เท่าของจำนวนที่รัฐบาลได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำของบุคคลนั้น⁵⁴⁹ ได้แก่การกระทำความผิดต่อไปนี้

⁵⁴⁵ Tatiana N. Mikheeva and Artem O. 2016. *Likhoshva. Modern Approaches to Publicity and Independence of Local Government: Experience of American Municipalities*. Mediterranean Journal of Social Sciences MCSEER Publishing, Rome-Italy Vol 7 No 1 S1 January 2016. P. 31 – 34.

⁵⁴⁶ ReedSmith. *False Claims Act*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.reedsmith.com/en/capabilities/services/regulatory-and-investigations/false-claims-act>

⁵⁴⁷ David W.S. Lieberman. 2020. *Whistleblower News & Articles*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.whistleblowerllc.com/2020-false-claims-act-penalties/>.

⁵⁴⁸ Fischer Legal Group. *What is Lincoln's law, and how did it come about?*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.fischerlegalgroup.com/blog/2017/05/what-is-lincolns-law-and-how-did-it-come-about/>

⁵⁴⁹ (a) Liability for Certain Acts.—(1) In general.—Subject to paragraph (2), any person who—
(A) knowingly presents, or causes to be presented, a false or fraudulent claim for payment or approval; (B) knowingly makes, uses, or causes to be made or used, a false record or statement material to a false or fraudulent claim; (C) conspires to commit a violation of subparagraph (A), (B), (D), (E), (F), or (G); (D) has possession, custody, or control of property or money used, or to be used, by the Government and knowingly delivers, or causes to be delivered, less

- (1) การเสนอให้โดยเจตนาหรือเป็นเหตุให้นำเสนอ การเรียกร้องที่เป็นเท็จหรือฉ้อฉล เพื่อให้มีการชำระเงินหรือการอนุมัติใด ๆ
- (2) การทำ การใช้ หรือทำให้เกิดการดำเนินการหรือการใช้ บันทึทหรือข้อความที่เป็นเท็จ โดยเจตนาในการเรียกร้องที่เป็นเท็จหรือฉ้อฉล
- (3) การสมคบคิดกระทำความผิดใดความผิดหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้
- (4) การครอบครอง หรือควบคุมทรัพย์สิน หรือเงินที่ใช้หรือที่จะใช้โดยรัฐบาล และส่งมอบ โดยรู้หรือเป็นเหตุให้มีการส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินน้อยกว่าที่ต้องส่งมอบนั้น
- (5) การมีอำนาจทำหรือจัดส่งเอกสารรับรองการรับทรัพย์สินที่ใช้หรือที่จะใช้ โดยรัฐบาล และตั้งใจที่จะฉ้อโกงรัฐบาลด้วยการทำหรือส่งมอบใบเสร็จรับเงินโดยทราบว่าคุณข้อมูลในเอกสารนั้นไม่เป็นความจริง
- (6) การซื้อหรือรับไว้โดยรู้หรือควรรู้ในภาวะผูกพันหรือหนี้สิน ทรัพย์สินสาธารณะ จากเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐบาล หรือสมาชิกของกองทัพ ซึ่งภาวะผูกพันหรือหนี้สิน ทรัพย์สินสาธารณะดังกล่าวนั้นไม่อาจขายหรือจำหน่ายได้ตามกฎหมาย
- (7) การจัดทำขึ้น ใช้ หรือทำให้เกิดการจัดทำหรือใช้ บันทึทหรือข้อความที่เป็นเท็จ โดยรู้หรือควรรู้ถึงภาวะผูกพันที่จะต้องจ่าย หรือส่งเงินหรือทรัพย์สินให้รัฐบาล หรือจงใจปกปิดหรือรู้เท่าทันและหลีกเลี่ยงหรือลดภาวะผูกพันในการจ่ายเงินหรือส่งเงินโดยรู้ หรือควรรู้
- คำจำกัดความของ คำว่า “รู้” และ “ควรรู้” ตามกฎหมายนี้⁵⁵⁰ หมายถึง บุคคลที่รู้เกี่ยวกับข้อมูลแต่กระทำการโดยจงใจที่จะไม่รู้ความจริงหรือความเท็จของข้อมูล หรือกระทำการโดย

than all of that money or property; (E) is authorized to make or deliver a document certifying receipt of property used, or to be used, by the Government and, intending to defraud the Government, makes or delivers the receipt without completely knowing that the information on the receipt is true; (F) knowingly buys, or receives as a pledge of an obligation or debt, public property from an officer or employee of the Government, or a member of the Armed Forces, who lawfully may not sell or pledge property; or (G) knowingly makes, uses, or causes to be made or used, a false record or statement material to an obligation to pay or transmit money or property to the Government, or knowingly conceals or knowingly and improperly avoids or decreases an obligation to pay or transmit money or property to the Government; is liable to the United States Government for a civil penalty of not less than \$5,000 and not more than \$10,000, as adjusted by the Federal Civil Penalties Inflation Adjustment Act of 1990 (28 U.S.C. 2461 note; Public Law 104-410 [1]), plus 3 times the amount of damages which the Government sustains because of the act of that person.

⁵⁵⁰ (b) Definitions. — For purposes of this section —(1) the terms “knowing” and “knowingly”—(A) mean that a person, with respect to information— (i) has actual knowledge of the information; (ii) acts in deliberate

พฤติการณ์ที่ไม่คำนึงถึงความจริงหรือความเท็จของข้อมูล โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานแสดงเจตนาในการฉ้อโกงดังกล่าวโดยเฉพาะ และการเรียกร้องตามกฎหมายนี้⁵⁵¹ หมายถึง คำขอหรือข้อเรียกร้องใดไม่ว่าจะอยู่ภายใต้สัญญาหรืออย่างอื่นใด เพื่อเงินหรือทรัพย์สิน และไม่ว่าสหรัฐอเมริกาจะมีกรรมสิทธิ์ในเงินหรือทรัพย์สินนั้นหรือไม่ก็ตาม ซึ่งนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ พนักงาน หรือตัวแทนของสหรัฐอเมริกาหรือมอบให้กับผู้รับเหมา ผู้รับทุน หรือผู้รับรายอื่น หากเงินหรือทรัพย์สินถูกใช้หรือใช้ในนามของรัฐบาล หรือเพื่อความก้าวหน้าในโครงการหรือดอกเบี้ยของรัฐบาล และหากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ทั้งหมดหรือให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของเงินหรือทรัพย์สินที่ร้องขอหรือเรียกร้อง หรือชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้รับเหมา ผู้รับมอบ หรือผู้รับอื่น ๆ สำหรับส่วนใดส่วนหนึ่งของเงินหรือทรัพย์สินที่ร้องขอหรือเรียกร้อง โดยไม่รวมถึงคำขอหรือความต้องการเงินหรือทรัพย์สินที่รัฐบาลได้จ่ายให้กับบุคคลเพื่อชดเชยการจ้างงานของรัฐบาลกลางหรือเป็นเงินอุดหนุนรายได้โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้เงินหรือทรัพย์สินของบุคคลนั้น และคำว่า “ภาระผูกพัน” ตามกฎหมายนี้⁵⁵² หมายถึง หน้าที่ที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะตายตัวหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ทางสัญญาโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายผู้ให้อนุญาต หรือผู้อนุญาตจากความสัมพันธ์แบบเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรืออย่างอื่นที่คล้ายกันจากกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ

หลังจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ใน ค.ศ. 2020 กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาได้รับเงินคืนจากการฟ้องร้องดังกล่าวมากกว่า 2.2 พันล้านดอลลาร์ และนับจาก ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา รัฐได้ทรัพย์สินจากการฟ้องคดีตามกฎหมายป้องกันการฉ้อโกงคืนมูลค่ารวมมากกว่า 64 พันล้าน

ignorance of the truth or falsity of the information; or (iii) acts in reckless disregard of the truth or falsity of the information; and (B) require no proof of specific intent to defraud;

⁵⁵¹ (2) the term “claim” — (A) means any request or demand, whether under a contract or otherwise, for money or property and whether or not the United States has title to the money or property, that— (i) is presented to an officer, employee, or agent of the United States; or (ii) is made to a contractor, grantee, or other recipient, if the money or property is to be spent or used on the Government’s behalf or to advance a Government program or interest, and if the United States Government— (I) provides or has provided any portion of the money or property requested or demanded; or (II) will reimburse such contractor, grantee, or other recipient for any portion of the money or property which is requested or demanded; and (B) does not include requests or demands for money or property that the Government has paid to an individual as compensation for Federal employment or as an income subsidy with no restrictions on that individual’s use of the money or property;

⁵⁵² (3) the term “obligation” means an established duty, whether or not fixed, arising from an express or implied contractual, grantor-grantee, or licensor-licensee relationship, from a fee-based or similar relationship, from statute or regulation, or from the retention of any overpayment; and

ดอลลาร์⁵⁵³ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและสอดส่องพฤติการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

5.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้ใช้กฎหมายเรื่องการเปิดเผยข้อมูล (The Freedom of Information Act : FOIA) เป็นเครื่องมือในการสร้างความโปร่งใสให้แก่รัฐบาล เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำขอเข้าถึงข้อมูลหรือบันทึกของหน่วยงานรัฐบาลกลาง⁵⁵⁴ ยกเว้นข้อมูลดังต่อไปนี้ ที่กฎหมายได้บัญญัติยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยให้แก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสาร

- (1) ข้อมูลลับที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศ
- (2) กฎและการปฏิบัติด้านบุคลากรเฉพาะภายในหน่วยงาน
- (3) ข้อมูลที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายอื่น
- (4) ความลับทางการค้าและข้อมูลทางธุรกิจที่เป็นความลับ
- (5) บันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานหรือภายในหน่วยงานหรือจดหมายที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ์โดยกฎหมาย

(6) ข้อมูลบุคลากรและข้อมูลทางการแพทย์ซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่รวบรวมเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีลักษณะอันมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเป็นการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม หรือจะกีดกันบุคคลที่มีสิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นทางการหรือการ

⁵⁵³ Department of Justice. 2021. *Justice Department Recovers Over \$2.2 Billion from False Claims Act Cases in Fiscal Year 2020*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-22-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2020>.

⁵⁵⁴ § 552. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings

(a) Each agency shall make available to the public information as follows:

(1) Each agency shall separately state and currently publish in the Federal Register for the guidance of the public—(A) descriptions of its central and field organization and the established places at which, the employees (and in the case of a uniformed service, the members) from whom, and the methods whereby, the public may obtain information, make submittals or requests, or obtain decisions; (B) statements of the general course and method by which its functions are channeled and determined, including the nature and requirements of all formal and informal procedures available; (C) rules of procedure, descriptions of forms available or the places at which forms may be obtained, and instructions as to the scope and contents of all papers, reports, or examinations; (D) substantive rules of general applicability adopted as authorized by law, and statements of general policy or interpretations of general applicability formulated and adopted by the agency; and (E) each amendment, revision, or repeal of the foregoing.

ตัดสินที่เป็นกลาง หรือมีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเป็นการเปิดเผยแหล่งข้อมูลที่เป็นความลับ และเป็นบันทึกหรือข้อมูลที่รวบรวมโดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทางอาญาในระหว่างการสอบสวนทางอาญา หรือโดยหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจสอบข่าวกรองความมั่นคงแห่งชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือข้อมูลที่มีแหล่งที่มาเป็นความลับ หรือจะเป็นการเปิดเผยกระบวนการสืบสวนหรือดำเนินคดีของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะมีความเสี่ยงในการหลีกเลี่ยงกฎหมายรวมทั้งข้อมูลที่น่าเชื่อว่าจะป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยทางกายภาพของบุคคล บันทึกหรือข้อมูลของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคาร

(7) ข้อมูลทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์

ข้อยกเว้นตามกฎหมายฉบับนี้ (§ 552) เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ หรืออาจใช้วิธีเปิดเผยเฉพาะส่วนที่ไม่เข้าข้อยกเว้นสามารถกระทำได้เช่นกัน⁵⁵⁵ และในการปฏิเสธคำขอใด ๆ จะต้องระบุชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่

⁵⁵⁵ § 552 (8) (A) An agency shall –(i) withhold information under this section only if – (i) the agency reasonably foresees that disclosure would harm an interest protected by an exemption described in subsection (b); or (ii) disclosure is prohibited by law; and (ii) consider whether partial disclosure of information is possible whenever the agency determines that a full disclosure of a requested record is not possible; and (ii) take reasonable steps necessary to segregate and release nonexempt information; and

(B) Nothing in this paragraph requires disclosure of information that is otherwise prohibited from disclosure by law, or otherwise exempted from disclosure under subsection (b)(3). (b) This section does not apply to matters that are—(1)(A) specifically authorized under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order; (2) related solely to the internal personnel rules and practices of an agency; (3) specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title), if that statute—(A)(i) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue; or(ii) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld; and (B) if enacted after the date of enactment of the OPEN FOIA Act of 2009, specifically cites to this paragraph.

(4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential; (5) inter-agency or intra-agency memorandums or letters which that would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency, provided that the deliberative process privilege shall not apply to records created 25 years or more before the date on which the records were requested; (6) personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy; (7) records or information compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such law enforcement records or information (A) could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings, (B) would deprive a

ผู้รับผิดชอบในการปฏิเสธคำขอดังกล่าว โดยผู้ได้รับคำปฏิเสธในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นสามารถร้องต่อศาลแขวงของสหรัฐอเมริกาในเขตที่ผู้ร้องอาศัยอยู่ หรือมีสถานที่หลักทางธุรกิจ หรือที่หน่วยงานตั้งอยู่ หรือในเขตโคลัมเบีย เพื่อให้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว⁵⁵⁶ และหากตรวจสอบพบว่า การมาเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำโดยพลการหรือตามอำเภอใจเจ้าหน้าที่รัฐรายดังกล่าวจะต้องรับโทษทางวินัย⁵⁵⁷ ทั้งนี้ จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายว่าด้วยข้อมูล

person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (C) could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (D) could reasonably be expected to disclose the identity of a confidential source, including a State, local, or foreign agency or authority or any private institution which furnished information on a confidential basis, and, in the case of a record or information compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, information furnished by a confidential source, (E) would disclose techniques and procedures for law enforcement investigations or prosecutions, or would disclose guidelines for law enforcement investigations or prosecutions if such disclosure could reasonably be expected to risk circumvention of the law, or (F) could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of any individual; (8) contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions; or (9) geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells. Any reasonably segregable portion of a record shall be provided to any person requesting such record after deletion of the portions which are exempt under this subsection. The amount of information deleted, and the exemption under which the deletion is made, shall be indicated on the released portion of the record, unless including that indication would harm an interest protected by the exemption in this subsection under which the deletion is made. If technically feasible, the amount of the information deleted, and the exemption under which the deletion is made, shall be indicated at the place in the record where such deletion is made.

⁵⁵⁶ (B) On complaint, the district court of the United States in the district in which the complainant resides, or has his principal place of business, or in which the agency records are situated, or in the District of Columbia, has jurisdiction to enjoin the agency from withholding agency records and to order the production of any agency records improperly withheld from the complainant. In such a case the court shall determine the matter de novo, and may examine the contents of such agency records in camera to determine whether such records or any part thereof shall be withheld under any of the exemptions set forth in subsection (b) of this section, and the burden is on the agency to sustain its action. In addition to any other matters to which a court accords substantial weight, a court shall accord substantial weight to an affidavit of an agency concerning the agency's determination as to technical feasibility under paragraph (2)(C) and subsection (b) and reproducibility under paragraph (3)(B).

⁵⁵⁷ (F)(i) Whenever the court orders the production of any agency records improperly withheld from the complainant and assesses against the United States reasonable attorney fees and other litigation costs, and the court additionally issues a written finding that the circumstances surrounding the withholding raise questions whether agency

ข่าวสารของประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายของไทย แต่ก็มีข้อแตกต่างบางประการที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้วยการกำหนดโทษแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งไม่มีการกำหนดโทษในลักษณะเดียวกันไว้ในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของไทยแต่อย่างใด

5.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสหรัฐอเมริกา

5.6.1 จริยธรรมของข้าราชการ (The U.S. Office of Government Ethics)

สหรัฐอเมริกามีสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการ (The U.S. Office of Government Ethics : OGE) ซึ่งเน้นการควบคุม ตรวจสอบ และป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ภายในหน่วยงานของรัฐของสหรัฐอเมริกากว่า 130 หน่วยงาน โดยจะมีเจ้าหน้าที่ด้านจริยธรรม (Ethics Officials) เป็นผู้ดำเนินการให้คำปรึกษาแก้ไขปัญหา รวมทั้งทำหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐภายใต้การดำเนินการตามภารกิจกฎหมาย การให้การส่งเสริมสนับสนุนฝึกอบรมและให้ข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ⁵⁵⁸ ดังนี้

- (1) การเสนอร่างกฎหมายและตีความกฎหมายและข้อบังคับด้านจริยธรรม
- (2) สนับสนุนและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านจริยธรรมกับผู้บริหารหน่วยงาน
- (3) การบริหารระบบการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของผู้บริหารหน่วยงาน
- (4) ติดตามการปฏิบัติตามข้อกำหนดของผู้บริหารระดับสูงด้านจริยธรรม
- (5) สร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะปฏิบัติตามข้อกำหนด
- (6) เผยแพร่ข้อมูลด้านจริยธรรมต่อสาธารณะ

การป้องกันการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐในสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงแล้ว ยังมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมแก่บุคลากรของรัฐ (Code of Ethics for U.S. Government Service) ด้วยการวางมาตรฐานและแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ของ

personnel acted arbitrarily or capriciously with respect to the withholding, the Special Counsel shall promptly initiate a proceeding to determine whether disciplinary action is warranted against the officer or employee who was primarily responsible for the withholding. The Special Counsel, after investigation and consideration of the evidence submitted, shall submit his findings and recommendations to the administrative authority of the agency concerned and shall send copies of the findings and recommendations to the officer or employee or his representative. The administrative authority shall take the corrective action that the Special Counsel recommends.

⁵⁵⁸ U.S. Office of Government Ethics. *What We Do*. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/about_what-we-do

เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่รัฐ และมีข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ⁵⁵⁹ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ด้วยการให้ผลประโยชน์หรือสิทธิพิเศษแก่ผู้ใด ไม่ว่าจะเพื่อค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และไม่ยอมรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือครอบครัวในการปฏิบัติหน้าที่

(2) เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่ให้คำสัญญาส่วนตัวใด ๆ ที่มีผลผูกพันกับการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ

(3) เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่ประกอบธุรกิจภาครัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(4) เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารหรือเปิดเผยความลับในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

(5) เจ้าหน้าที่รัฐต้องเปิดเผยการทุจริตที่พบเห็น

5.6.2 กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (The Whistleblower Protection Act 1989)

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ด้วยกฎหมายปฏิรูปข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Reform Act 1978) ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปราชการ ปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล และปกป้องพนักงานของรัฐจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือปราศจากเหตุผล มีการเสนอและอนุมัติการปรับโครงสร้างองค์กรที่ดูแลระบบบุคลากรของรัฐบาลกลางโดยยกเลิกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และตั้งสำนักงานบริหารงานบุคคล (OPM) และคณะกรรมการคุ้มครองระบบคุณธรรมและที่ปรึกษาพิเศษขึ้นแทน⁵⁶⁰ ซึ่งต่อมากฎหมายดังกล่าวได้ถูกแก้ไขและประกาศใช้ในชื่อ “กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้ง

⁵⁵⁹ Any person in Government service should: 5. Never discriminate unfairly by the dispensing of special favors or privileges to anyone, whether for remuneration or not; and never accept, for himself or his family, favors or benefits under circumstances which might be construed by reasonable persons as influencing the performance of his governmental duties. 6. Make no private promises of any kind binding upon the duties of office, since a Government employee has no private word which can be binding on public duty. 7. Engage in no business with the Government, either directly or indirectly, which is inconsistent with the conscientious performance of his governmental duties. 8. Never use any information coming to him confidentially in the performance of governmental duties as a means for making private profit. 9. Expose corruption wherever discovered. 10. Uphold these principles, ever conscious that public office is a public trust.

⁵⁶⁰ Chuck Young. 1980. *Civil Service Reform—Where It Stands Today*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.gao.gov/products/fpcd-80-38>

เบาะแส The Whistleblower Protection Act 1989”⁵⁶¹ ซึ่งยังคงเจตนาคุ้มครองพนักงานของรัฐบาลและพนักงานระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข ตลอดจนผู้ที่ทำงานในภาคเอกชนจากการตอบโต้หรือที่เรียกว่า การฟ้องปิดปาก เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฉ้อโกงหรือผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นในองค์กรของรัฐโดยสมัครใจโดยห้ามไม่ให้หน่วยงานกลางการกระทำหรือชู้ว่าจะดำเนินการกับพนักงานที่เปิดเผยข้อมูลซึ่งตนเองเชื่อว่ามี การกระทำที่ละเมิดกฎหมาย กฎหรือระเบียบ รวมถึงรายงานการกระทำผิดของผู้บริหาร การใช้อำนาจในทางที่ผิด การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า และการกระทำที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นแก่ประชาชนในเรื่องสุขภาพหรือความปลอดภัย

กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันการให้สิทธิแก่ผู้มีเบาะแสในการทุจริตคอร์รัปชันได้มีโอกาสเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีแทนรัฐเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความรู้สึกเป็นผู้นมีส่วนได้เสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดรางวัลส่วนแบ่งที่จะได้รับนั้น ถือเป็นอีกหนึ่งวิธีในการทดแทนต้นทุนที่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวต้องเสียไปในการอุทธรณ์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ดีอีกหนึ่งวิธีอีกด้วย

5.7 การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้ลงนามในอนุสัญญา UNCAC เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2003 และได้รับการอนุมัติจากวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 2006 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 2006 โดยสงวนสิทธิในการรับภาระผูกพันภายใต้อนุสัญญาในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกาภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (Article VI)⁵⁶²

⁵⁶¹ Mary K. and Pratt Ben Cole. Whistleblower Protection Act.

<https://searchcompliance.techtarget.com/definition/Whistleblower-Protection-Act>

⁵⁶² Article VI : All Debts contracted and Engagements entered into, before the Adoption of this Constitution, shall be as valid against the United States under this Constitution, as under the Confederation.

This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any state to the Contrary notwithstanding.

The Senators and Representatives before mentioned, and the Members of the several State Legislatures, and all executive and judicial Officers, both of the United States and of the several States, shall be bound

ที่ระบุว่า สนธิสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันและกฎหมายของรัฐบาลกลาง จะเป็น “กฎหมายสูงสุดของประเทศ (Supreme Law of the Land)

จากการประเมินผลการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ โดยผู้เชี่ยวชาญจากราชอาณาจักรสวีเดน (Sweden) และสาธารณรัฐมาซิโดเนียเหนือ (North Macedonia) สหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับในการให้ความสำคัญสูงสุดกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา และทုံเมเทรียการจำนวนมากในการต่อสู้กับการทุจริต⁵⁶³ โดยผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบตั้งข้อสังเกตว่า สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งสถาบัน หน่วยงานมากมายในการตรวจสอบ สอบสวน และดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความตระหนักรู้ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต ตลอดจนการทုံเมเทรียการในระดับสูงที่มีอยู่เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริต อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญเน้นย้ำว่ากลไกทางสถาบันที่มีมากมายนี้อาจก่อให้เกิดศักยภาพที่ทับซ้อนกันของหน่วยงาน และความซ้ำซ้อนยุ่งยากในการประสานงาน รวมถึงระบบ “การตรวจสอบและถ่วงดุล” เพื่อตอบสนองต่อการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ

6. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom of Great Britain and Ireland) ประกอบไปด้วย อังกฤษ (England) เวลส์ (Wales) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)⁵⁶⁴ ตั้งอยู่ทางตะวันตกของทวีปยุโรป มีพื้นที่รวม 243,000 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 61.8 ล้านคน ปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีกษัตริย์เป็นประมุข⁵⁶⁵ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสหราชอาณาจักรจะมีอยู่สองระดับ (Two levels) โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) ได้ประกาศ ค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ปีค.ศ.

by Oath or Affirmation, to support this Constitution; but no religious Test shall ever be required as a Qualification to any Office or public Trust under the United States.

⁵⁶³ Ibid, p 18.

⁵⁶⁴ สุนัย มโนมัยอุตม. 2559. ระบบกฎหมายอังกฤษ. (พิมพ์ครั้งที่ 6). โรงพิมพ์เดือนตุลา : กรุงเทพฯ. หน้า 14.

⁵⁶⁵ Globlthailand. สหราชอาณาจักร. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2565 จาก

<https://globlthailand.com/market/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3/>

2020 (CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX) เป็นอันดับที่ 12 จาก 180 ประเทศ⁵⁶⁶ สหราชอาณาจักรถือเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงด้านการบริหารจัดการขององค์กรท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพในการตรวจสอบประสิทธิภาพของการควบคุมภายในและนโยบายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ชัดเจน และพัฒนายกระดับมาตรฐานการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ก่ออาชญากรรมข้ามชาติ และสกัดกั้นการนำเงินที่ผิดกฎหมายเข้ามาในสหราชอาณาจักรการศึกษามาตรการในสหราชอาณาจักรจึงมีความจำเป็นเพื่อค้นหาแบบอย่างที่ดีที่สามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทย

6.1 การบริหารราชการท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐบาลท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรประกอบด้วยสภารวม 160 สภา เกิดขึ้นในทั้งสี่ประเทศ ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่นอังกฤษ (England) รวมทั้ง 33 เขตเลือกตั้งในลอนดอนสกอตแลนด์ (Scotland) เวลส์ (Wales) ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) หน่วยงานสองระดับ จำนวน 33 แห่ง สภาเคาน์ตีหรือสภาเขต จำนวน 236 แห่ง สภาตำบลหรือสภาชุมชนมากกว่า 11,400 แห่ง โดยทั่วไปแล้วการเลือกตั้งท้องถิ่นในทุกประเทศดังกล่าวข้างต้นจะมีขึ้นทุก 4 ปี โดยหน่วยงานท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรมีอำนาจในการหารายได้ และเก็บภาษีทรัพย์สิน ค่าเช่าและค่าธรรมเนียม ตลอดจนการรับอินเทอร์เน็ตฟรีจากรัฐบาลสหราชอาณาจักร มีหน้าที่รับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่หลากหลาย โดยเฉพาะการวางผังเมือง การส่งเสริมเศรษฐกิจและธุรกิจ การศึกษา สิ่งแวดล้อมและสุขภาพสาธารณะ สวัสดิการสังคม ที่อยู่อาศัย การขนส่งในท้องถิ่นและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสันติภาพการโดยสภาตำบลและชุมชนมักจะรับผิดชอบสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน เช่น ห้องประชุมหมู่บ้านอนุสรณ์สถานสงคราม สุสาน และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสันติภาพการ⁵⁶⁷

การพัฒนารัฐบาลท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรถือเป็นมรดกของชาวแซกซอน ในอดีตสมัยแองโกล-แซกซอน (ประมาณ ค.ศ. 700 – ค.ศ. 1066) การปกครองส่วนท้องถิ่นถูกปกครองโดยเอลด์อร์มัน (Ealdorman) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ ในขณะที่กฎหมายและระเบียบดำเนินการผ่านนายอำเภอ(Shire-Reeve) ที่ดินในสหราชอาณาจักรถูกแบ่งออกเป็นหลายร้อยส่วน จึงมีการสร้างระบบการบริหารที่กระจายอำนาจอย่างมาก

ช่วง ค.ศ. 1066 ได้เกิดยุทธการเฮสติ้งส์ซึ่งเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงดินแดนอังกฤษของวิลเลียม ดยุกแห่งนอร์ม็องดี (William of Normandy) ผู้ปกครองดัชชีนอร์ม็องดีในภาคตะวันตก

⁵⁶⁶ Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2018*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.transparency.org/cpi2018>

⁵⁶⁷ Commonwealth of Nations. *Local Government of United Kingdom*. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.commonwealthgovernance.org/countries/europe/united_kingdom/local-government/

เฉียงเหนือของประเทศฝรั่งเศสซึ่งสืบเชื้อสายมาจากนักรบไวคิงในฝรั่งเศส⁵⁶⁸ และขุนนางแฮโรลด์ ก็อดวินสัน (Harold Godwinson) ขุนนางที่สภาแองโกล - แซกซอน ได้เลือกให้เป็นกษัตริย์ ซึ่งต่อมาวิลเลียมแห่งนอร์ม็องดีได้เป็นผู้ชนะยุทธการเฮสติ้งส์ และได้เข้าทำการสู้รบด้วยการเดินเท้าเข้าสู่ลอนดอนทันที โดยหลังจากวิลเลียมแห่งนอร์ม็องดีได้ทำการขู่เชลย การให้สัญญา และการให้สินบน กองทหารของวิลเลียมแห่งนอร์ม็องดีก็สามารถเข้าไปในประตูเมืองของลอนดอนได้ในเดือนธันวาคม และในวันคริสต์มาส ค.ศ.1066 วิลเลียมแห่งนอร์ม็องดีจึงได้สวมมงกุฎเป็นราชาแห่งอังกฤษซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดของราชวงศ์อังกฤษในปัจจุบัน⁵⁶⁹ ภายหลังจากได้ยึดครองแองโกล-แซกซอนในดินแดนเกือบทั้งหมด กรรมสิทธิ์รวมศูนย์ภายใต้การปกครองของราชาแห่งนอร์มัน เรียกว่า “เคาน์ตี” ของไชร์ (Shire) แล้วจึงให้รางวัลแก่ขุนนางนอร์มันด้วย “ศักดินา” ในรูปแบบที่ดิน⁵⁷⁰ ซึ่งมีลักษณะเป็นผืนแผ่นดินที่ใหญ่พอที่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ แต่มีขนาดเล็กพอที่จะขัดขวางการพัฒนาศูนย์อำนาจที่เป็นคู่แข่งกับพระมหากษัตริย์

ต้นกำเนิดของรัฐบาลท้องถิ่นที่บริหารงานโดยนายกเทศมนตรีเกิดขึ้นในอังกฤษยุคกลางตอนปลายและตอนต้น ระหว่าง ค.ศ. 1200 - 1500 เมืองบางแห่งในอังกฤษได้รับใบอนุญาตในเขตเทศบาลจากขุนนางอังกฤษหรือรัฐบาลของราชวงศ์ให้สิทธิ์ในการเลือกนายกเทศมนตรีและสภาเมืองซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการค้าและดูแลกฎหมายและระเบียบของท้องถิ่น ต่อมาในศตวรรษที่ 17 -18 การบริหารอาณานิคมของอังกฤษได้จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลเทศบาลในอาณานิคมในอเมริกาเหนือ จนกระทั่งหลังการปฏิวัติอเมริกาในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 รัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้คงไว้ซึ่งระบบนายกเทศมนตรีและสภาที่สืบทอดมาจากอังกฤษ โดยเปลี่ยนจากการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีโดยผู้ว่าการอาณานิคมไปเป็นสมาชิกสภาเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง โดยช่วงต้นทศวรรษที่ 1840 และ 1850 ในเมืองใหญ่ บางแห่งได้เปลี่ยนขอบเขตอำนาจบริหารของนายกเทศมนตรีให้กว้างขวางขึ้น หลายเมืองเริ่มใช้วิธีเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแทนการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีจากตำแหน่งของตนเอง ด้วยอิทธิพลของหลักการประชาธิปไตยแบบแจ็กสัน (Jacksonian Democracy) ซึ่งสนับสนุนฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งของรัฐบาล และความไร้

⁵⁶⁸The People. 2565. วิลเลียมผู้พิชิต: กษัตริย์อังกฤษจอมโหดที่ ‘ศพระเบิด’ กลางที่ธิศพ. สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2565 จาก <https://thepeople.co/williamtheconqueror/>.

⁵⁶⁹ Ellen Castelow. *The Battle of Hastings*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.historic-uk.com/HistoryMagazine/DestinationsUK/The-Battle-of-Hastings/>.

⁵⁷⁰ Warwick. History of Local Government. Retrieved May. 27, 2021, from <https://warwick.ac.uk/research/warwickcommission/electedmayors/summaryreport/history/>

ประสิทธิภาพของรัฐบาลนายกเทศมนตรีที่ล้มเหลว⁵⁷¹ สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ
 เนื่องจากทำให้ประชาชนมองว่า ผู้บริหารเทศบาลที่เข้มแข็งต้องมาจากการเลือกตั้งและเป็น
 กุญแจสำคัญในการปรับปรุงกระบวนการทางกฎหมายและปราบปรามการทุจริตทางการเมือง

ช่วงเวลาที่โลกเต็มไปด้วยความผันผวนใน ค.ศ. 1930 อิทธิพลของสหราชอาณาจักร
 อ่อนแอลงเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้มาตรฐานการครองชีพ งาน และการค้าในส
 หราชอาณาจักรลดลง ในขณะที่อุดมการณ์ลัทธิคอมมิวนิสต์เพิ่มขึ้นในรัสเซีย และลัทธิฟาสซิสต์ใน
 เยอรมนี อิตาลี และสเปนเริ่มก่อตั้งขึ้น รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงจัดตั้งบริติชเคานซิลขึ้นเพื่อสร้าง
 ประเทศบนพื้นฐานของความรู้ที่เป็นมิตรและความเข้าใจของประชาชนซึ่งจะนำไปสู่ความซาบซึ้งและ
 ความเห็นอกเห็นใจต่อนโยบายต่างประเทศของอังกฤษไม่ว่าในขณะใดซึ่งจะเกิดเป็นความเชื่อมั่น
 ทางการเมืองไม่ว่าจะเกิดสิ่งใดขึ้นก็ตาม ภารกิจของท้องถิ่นจึงเริ่มมีขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่
 สหราชอาณาจักร จนกระทั่ง ค.ศ.1940 รัฐบาลท้องถิ่นได้รับกฎบัตรของราชวงศ์ (Royal Charter)
 ซึ่งได้กำหนดภารกิจของท้องถิ่นให้มีภารกิจด้านการส่งเสริมความรู้ที่ และส่งเสริมภาษาอังกฤษใน
 ต่างประเทศ รวมทั้งพัฒนาความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมระหว่างสหราชอาณาจักรและประเทศอื่นๆ

ระบบการปกครองท้องถิ่นแต่ละส่วนของสหราชอาณาจักรจะมีลักษณะเฉพาะและ
 รูปแบบที่แตกต่างกัน รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจทางกฎหมายน้อยมาก และต้องดำเนินการภายใต้กรอบ
 การทำงานของกฎหมายที่ผ่านโดยรัฐสภากลางหรือโดยรัฐสภาสกอตแลนด์ในสกอตแลนด์ โดยรัฐบาล
 ท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบังคับและจัดเก็บภาษีทรัพย์สินภายในขอบเขตที่รัฐบาลกลางกำหนด
 และมีรายได้จากภาษีดังกล่าว รัฐบาลท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อชุมชนต่างๆ
 บริการต่างๆ รวมถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษา ทางหลวงและการจราจร บริการทางสังคม
 การดับเพลิง การสุขาภิบาล การวางแผน การเคหะ สวนสาธารณะและนันทนาการ และการเลือกตั้ง
 ในสกอตแลนด์และเวลส์ รัฐบาลระดับภูมิภาคจะทำหน้าที่เหล่านี้บางส่วน และรัฐบาลท้องถิ่นจะ
 ดำเนินการส่วนที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของระดับท้องถิ่นและภูมิภาค สำหรับในไอร์แลนด์เหนือ ความ
 รับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นจะจำกัดเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม สุขาภิบาล และนันทนาการเท่านั้น

สหราชอาณาจักรในบางพื้นที่มีรัฐบาลท้องถิ่นมากถึงสามระดับ แต่แต่ละระดับมีหน้าที่
 รับผิดชอบของตนเอง ในขณะที่พื้นที่อื่นๆ มีเพียงระดับเดียว หรือสองระดับ ทั้งทั้งอังกฤษ สกอตแลนด์
 และเทศบาลจะจัดเป็นเขตการปกครองระดับต่ำสุดของรัฐบาลท้องถิ่นมีศูนย์กลางอยู่ที่หมู่บ้านหรือ
 เมืองเล็ก ๆ สภาตำบลและเทศบาลมีอำนาจในการประเมินเงินเพิ่มตามอัตราท้องถิ่นรวมถึงการ

⁵⁷¹ Ballotpedia. *Mayor-council government*. Retrieved May. 27, 2022, from

บำรุงรักษาส่วนรวม สถานพักผ่อนหย่อนใจ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ในเวลส์สภาชุมชนมี

บทบาทคล้ายคลึงกัน ในขณะที่สภาชุมชนในสกอตแลนด์เป็นองค์กรอาสาสมัครและที่ปรึกษาที่มีอำนาจตามกฎหมายเพียงเล็กน้อย และไม่มีรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่ำสุดนี้⁵⁷²ในไอร์แลนด์เหนือ การปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรจึงค่อนข้างแตกต่างและหลากหลายเป็นอย่างมาก

รัฐบาลท้องถิ่นในระดับสูงกว่าสภาตำบลและเทศบาลมีการจัดตั้งในอังกฤษและไอร์แลนด์เหนือโดยใช้ชื่อว่า “เขต” “เขตเลือกตั้ง” หรือ “เมือง” โดยรัฐบาลรูปแบบนี้เป็นรัฐบาลท้องถิ่นเพียงระดับเดียวในไอร์แลนด์เหนือ รวมทั้งในสกอตแลนด์และเวลส์ รัฐบาลท้องถิ่นในระดับเขต เขตเลือกตั้ง หรือเมืองนี้เป็นระดับเดียวที่มีอำนาจกว้างขวางและมีความสำคัญ ในเวลส์ พื้นที่ราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านี้รู้จักกันในชื่อ “เคาน์ตีหรือเขตเทศบาล” ขณะที่ในสกอตแลนด์นั้นรู้จักกันหลากหลายว่าเป็น “พื้นที่สภาหรือหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น” หรือในบางกรณีอาจหมายถึง “เมือง” ในบางพื้นที่ของอังกฤษ รัฐบาลท้องถิ่นระดับนี้เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจตามกฎหมายและบริหารงานในวงกว้าง และมีเขตเมืองใหญ่ ในพื้นที่อื่น ๆ ของอังกฤษ อำเภอ เมือง และเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับกลางระหว่างเมืองและตำบลซึ่งครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของอังกฤษและเป็นระดับสูงสุดของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีอยู่ในอังกฤษ การปกครองของสหราชอาณาจักรจึงสามารถแบ่งประเภทได้ดังนี้

- (1) ระดับ County (เทียบเท่าจังหวัด) มี 53 จังหวัด
- (2) ระดับ District (เทียบเท่าอำเภอ) มี 369 อำเภอ
- (3) ระดับ Parish (ในอังกฤษ) และ Community (ในเวลส์)

การปกครองส่วนท้องถิ่นในสกอตแลนด์มีความแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร โดยแบ่งการปกครองเป็นระดับภาค (Region) และระดับการปกครองในเขตต่างๆ ได้แก่ ระดับ District และระดับ Community และการปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือ แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับ County และระดับ District⁵⁷³ ทั้งนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย โดยใช้ระบบเลือกตั้งเทศมนตรี และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น จะอยู่ในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น การจัดกิจกรรม Roadshow หรือการลงประชามติ ในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

⁵⁷² Britannica. *Local governments in the United Kingdom*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government>

⁵⁷³ Ibid.

6.2 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ด้วยเป้าหมายให้การบริหารงานในระดับท้องถิ่นมี ประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ (Efficiency, Transparency and Accountability)⁵⁷⁴ สหราชอาณาจักรมีประวัติอันยาวนานของการต่อต้านการทุจริต และมีการจัดทำอนุสัญญาองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อต่อต้านการทุจริตในช่วงปลายศตวรรษที่ 17 - 20 สหราชอาณาจักรเริ่มมีมาตรการการปฏิรูปเข้มข้นในการต่อต้านคอร์รัปชันในรูปแบบกระบวนการในแง่ของกิจกรรมในรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา โดยอาศัยการพัฒนาด้านการเมือง ด้านศาสนา และการปกครอง ประกอบกฎหมายเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม⁵⁷⁵ สหราชอาณาจักรจึงมีความน่าสนใจอย่างยิ่งในการศึกษามาตรการต่างๆ เพื่อใช้ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI ระหว่าง ปี ค.ศ. 2005-2023 ของสหราชอาณาจักรมีระดับคะแนนความโปร่งใส ดังนี้

ตารางที่ 3.4 คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของสหราชอาณาจักร (ค.ศ. 2005-2023)⁵⁷⁶

ลำดับที่	ค.ศ.	ผลคะแนน	การจัดลำดับจาก 190 ประเทศ	หมายเหตุ
1	2005	8.6	11	
2	2006	8.6	11	
3	2007	8.4	12	
4	2008	7.7	16	คะแนนเต็ม 10 คะแนน
5	2009	7.5	19	
6	2010	7.6	20	
7	2011	7.8	16	

⁵⁷⁴ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร. น.118. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2564 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%204.pdf>.

⁵⁷⁵ Mark Knights. 2016. Old Corruption What British history can tell us about corruption today .University of Warwick. p.9

⁵⁷⁶ Transparency International. Ibid.

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

ลำดับที่	ค.ศ.	ผลคะแนน	การจัดลำดับจาก 190 ประเทศ	หมายเหตุ
8	2012	74	17	
9	2013	76	14	
10	2014	78	14	
11	2015	81	11	
12	2016	81	10	
13	2017	82	8	
14	2018	80	11	คะแนนเต็ม 100 คะแนน
15	2019	77	12	
16	2020	77	11	
17	2021	78	11	
18	2022	73	18	
19	2023	71	20	

6.2.1 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทุจริตคอร์รัปชันในสหราชอาณาจักร

การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร ปรากฏความเสี่ยงจากผลการวิจัยด้วยปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมและการหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายใน 5 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

1) การกระทำเพื่อมุ่งส่งผลกระทบต่อตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นการพยายามติดต่ออย่างเต็มที่เพื่อขอความสนับสนุนช่วยเหลือในกิจที่ต้องประสงค์ หรือที่เรียกว่า “การวิ่งเต้น” (Opaque lobbying) เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดตามที่ตนต้องการ

2) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of interest)

3) การกำกับดูแลที่อ่อนแอ (Weak oversight)

4) การติดสินบนและการให้ของขวัญ (Bribery and gifts)

5) การกระทำผิดของภาครัฐและเอกชน (Abuse of the revolving door)

การวิจัยได้เปิดเผยการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีความเสี่ยงในการทุจริต เช่น สมาชิกสภา ที่จัดการประชุมส่วนตัวโดยไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ รวมถึงการให้ความต้อนรับและการบริจาคทางการเมืองที่มากเกินไป และการที่มีสมาชิกสภาจำนวน 72 คนใน 50 สภา เคยเป็นพนักงานบริษัทที่ทำงานในอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัยหรือในเขตการควบคุมวางแผนผังเมืองที่อยู่อาศัยในขณะที่พวกเขา

กำลังดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁵⁷⁷ สิ่งเหล่านี้ทำให้การทุจริตในสหราชอาณาจักรมีแนวโน้มมากขึ้น รวมถึงกำลังทำลายระบบการตรวจสอบสถาบันและความสมดุลของสถาบันประกอบกับการเพิ่มขึ้นของอำนาจที่ไม่เป็นทางการโดยกลุ่มบุคคลชั้นนำทางสังคม และการจัดสรรทรัพยากรที่ลดลง⁵⁷⁸ จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่เอื้อต่อการเพิ่มขึ้นของการทุจริตทั่วโลกแทบจะเป็นปัจจัยที่คล้ายคลึงหรือเหมือนกันเกือบทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นประเทศในทวีปใดหรือสังคมในลักษณะที่แตกต่างกันก็ตาม และจากการศึกษารูปแบบการทุจริตในสหราชอาณาจักรยังพบว่า มีความคล้ายคลึงกับประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

6.2.2 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในสหราชอาณาจักร

จากการศึกษารายงานคดีทุจริตในสหราชอาณาจักรพบรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น⁵⁷⁹ ส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบการทุจริตผ่านโครงการของรัฐ ดังนี้

- 1) การสมคบกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนร่วมกันทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ โดยช่วง ค.ศ. 2018 พบคดีทุจริต จำนวน 86 คดี ส่วนใหญ่เป็นคดีเกี่ยวกับการรับสินบน การร่วมมือกันฉ้อโกงของบริษัทเอกชนกับเจ้าหน้าที่รัฐในโครงการสาธารณะต่าง ๆ
- 2) การเบิกจ่ายเงินโดยทุจริต ด้วยการซื้อสินค้าที่ไม่จำเป็นหรือไม่เหมาะสมจากซัพพลายเออร์หรือผู้รับเหมาบ่อยครั้ง หรือการซื้อในปริมาณมากภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อทุจริต
- 3) การชำระเงินโดยไม่มีการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการทำงานใดๆ และไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่าย โดยมักอยู่ในรูปแบบค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย หรือค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม
- 4) ผลประโยชน์ทับซ้อน ด้วยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดหรือความเชื่อมโยงระหว่างพนักงานกับผู้รับจ้างหรือผู้รับเหมา การเลือกที่รักมักที่ชังและอคติที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม
- 5) การให้และรับสินบนสินบน รวมถึงการทุจริตผ่านคนกลางและตัวแทน ซึ่งเป็นไปในรูปแบบของการอำนวยความสะดวก

⁵⁷⁷ Jonathan Knott. 2021. *Half of councils face 'corruption risk' on planning*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.gcpplus.com/politics/governance-and-structure/half-of-councils-face-corruption-risk-on-planning-30-03-2021/>.

⁵⁷⁸ Transparency International. 2013. *Corruption in The UK Local Government: The Mounting Risks*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-uk-local-government-mounting-risks>

⁵⁷⁹ EY UK. *UK Bribery Digest : patterns in the last 10 years of UK bribery prosecutions*. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.ey.com/en_uk/assurance/uk-bribery-digest-patterns-in-the-last-10-years-of-uk-bribery-prosecutions.

6) การจ่ายสินบนในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงิน⁵⁸⁰แต่มีลักษณะที่มีมูลค่า เช่น การสนับสนุนค่าเดินทาง การต้อนรับ การเลี้ยงอาหาร บัตรของขวัญ บัตรส่วนลด ฯลฯ

7) ความไม่เหมาะสมในการจัดสรรสัญญาจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะโดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์โรคระบาด Covid – 19 ที่รัฐมีนโยบายยกเว้นการตรวจสอบในรูปแบบปกติ

จากการศึกษาจะพบข้อมูลว่า ประชาชนในสหราชอาณาจักรเริ่มกังวลในสถานการณ์การทุจริตในประเทศของตนอันเนื่องมาจากสถานการณ์ภายในสหราชอาณาจักรในฐานะศูนย์กลางของการฟอกเงินทั่วโลก⁵⁸¹ ที่เสมือนเป็นการสมรู้ร่วมคิดในการทุจริตทั่วโลก อย่างไรก็ตาม กลุ่มธนาคารและผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งนักการเมืองแต่สหราชอาณาจักรยังให้การยอมรับมาตรการป้องกันการทุจริตภายในประเทศโดยสหราชอาณาจักรยังคงมีลำดับที่สูงในการจัดอันดับการคอร์รัปชันทั่วโลกและยังคงมีค่าคะแนนที่สูงด้วยกลไกทางกฎหมายในการป้องกันการทุจริตในทุกกลุ่มอาชีพที่มีผลบังคับใช้ซึ่งบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน

6.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นรัฐเดี่ยว โดยกฎหมายปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร (Local Government Act 2000) ได้บัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ก็ตามที่เป็น การส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนของตนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม⁵⁸² โดยกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนภายในชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีเครื่องมือสำหรับตรวจสอบหน่วยการปกครองโดยสามารถร้องเรียนราชการส่วนท้องถิ่นของตนได้ หรือแม้แต่การส่งเรื่องฟ้องศาลด้วย

⁵⁸⁰ Lynne Callister. 2022. *6 Red Flags for Workplace Bribery & Corruption*. Retrieved May. 27, 2022, from <https://www.skillcast.com/blog/6-red-flags-workplace-bribery-corruption>.

⁵⁸¹ Queen Mary University of London. *Corruption in Modern Britain: The Warning Lights are Flashing Red – Professor Robert Barrington*. Retrieved May. 27, 2022, from <https://www.qmul.ac.uk/mei/news-and-opinion/items/corruption-in-modern-britain-the-warning-lights-are-flashing-red-professor-robert-barrington-.html>

⁵⁸² 2.—(1) Every local authority are to have power to do anything which Promotion of they consider is likely to achieve any one or more of the following well-being objects— (a) the promotion or improvement of the economic well-being of their area, (b) the promotion or improvement of the social well-being of their area, and (c) the promotion or improvement of the environmental well-being of their area.

ตนเองก็สามารถกระทำได้⁵⁸³ ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายในสหราชอาณาจักรให้อำนาจแก่ประชาชนในระดับสูงสุดของระดับชั้นการมีส่วนร่วมโดยให้อำนาจพลเมืองอย่างเต็มรูปแบบ

กฎหมายปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร มาตรา 11⁵⁸⁴ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง กฎหมายกำหนดให้ประชาชนผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านที่อยู่ในเขตเลือกตั้งมีสิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้บริหารหน่วยงานท้องถิ่นจะประกอบไปด้วยนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้มีอำนาจตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหาร และมาตรา 21⁵⁸⁵ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการพิจารณาเพื่อพิจารณาโดยผู้บริหารและสมาชิกสภาจะไม่สามารถเป็นสมาชิกของคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าวได้ (Overview and scrutiny committees) โดยกำหนดหน้าที่ในการจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะทั้งผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในทุกแง่มุมของการบริหารงานและมีอำนาจทำรายงานและเสนอแนะในเรื่องอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่หรือผู้อยู่อาศัยในพื้นที่

⁵⁸³ (4) Those findings are— (a) that there is no evidence of any failure to comply with the code of conduct of the relevant authority concerned, (b) that no action needs to be taken in respect of the matters which are the subject of the investigation, (c) that the matters which are the subject of the investigation should be referred to the monitoring officer of the relevant authority concerned, or (d) that the matters which are the subject of the investigation should be referred to the president of the Adjudication Panel for England for adjudication by a tribunal falling within section 76(1).

⁵⁸⁴ Section 11 (1)The executive of a local authority must take a form specified in subsections (2) to (5) that is applicable to the authority.] (2) executive may consist of—] (a)an elected mayor of the authority, and (b) two or more councillors of the authority appointed to the executive by the elected mayor.Such an executive is referred to in this Part as a mayor and cabinet executive.

⁵⁸⁵ Section 21 requires authorities operating executive arrangements to set up overview and scrutiny committees in order to hold the executive to account; members of the executive are not able to be members of an overview and scrutiny committee.....also gives power to overview and scrutiny committees to make reports and recommendations, either to the executive or to the authority, on any aspect of council business. They also have the power to make reports and recommendations on other matters which affect the authority's area or the area's inhabitants. It is envisaged that the regulations under section 13 will also provide that they have power to carry out best value reviews (under section 5 of the Local Government Act 1999) where the local authority has decided that such a function is not to be the responsibility of the executive.

กฎหมายปกครองท้องถิ่นบัญญัติให้มีการบังคับใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ.1972 ภายใต้ มาตรา 22 ของกฎหมายปกครองท้องถิ่น⁵⁸⁶ โดยกำหนดให้ข้อบังคับว่าการประชุมของผู้บริหารหรือคณะกรรมการจะต้องถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยผู้บริหารจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการจัดประชุมในที่ส่วนตัวหรือในที่สาธารณะ และต้องบันทึกข้อมูลในการตัดสินใจกำหนดการจัดประชุมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเอกสารทั้งหมดรวมทั้งรายงานหรือบันทึกการพิจารณาจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ และกำหนดโทษของการฝ่าฝืนกฎหมายไว้ในมาตราเดียวกัน โดยหากไม่กระทำการตามที่มาตรา 22⁵⁸⁷ กำหนดไว้จะถือเป็นความผิดทางอาญาและหากมีการปรับเปลี่ยนการประชุมของผู้บริหารและคณะกรรมการไม่ว่าจะในที่สาธารณะหรือในที่ส่วนตัว จะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงและเปิดเผยต่อสาธารณะ และมาตรา 23⁵⁸⁸ ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีการเข้าถึงการประชุมของคณะกรรมการร่วมโดยกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีการกำหนดให้เห็นชัดเจนได้ว่า ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่สมาชิกของผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุม และให้ความเห็นในการประชุมที่จัดขึ้นโดยสภาเขตที่มีพื้นที่อยู่ในเขตสภามณฑลและมีประชากรอาศัยอยู่น้อยกว่า 85,000 คน มีอำนาจร่าง

⁵⁸⁶ Regulations under section 22 would also be able to apply provisions of Part VA of the Local Government Act 1972, with or without modifications, to meetings of the executive and its committees, whether held in public or in private. The regulations may make provision requiring prescribed information about prescribed decisions to be made publicly available, and may also make provision about access to meetings of joint committees which are discharging functions which are the responsibility of the executive. (See also paragraphs 242 and 243 below, addressing sections 97 and 98.)

⁵⁸⁷ Section 22 allows the Secretary of State to specify in regulations which meetings of the executive or its committees must be open to the public and which must be held in private. Other than where specified in regulations, it will be for the executive to choose whether to meet in private or in public. Written records of prescribed decisions made at meetings of the executive held in private or by individual members of the executive must be kept, including reasons for the decisions. These records, together with such reports and background papers as may be prescribed, must be made available to the public. Regulations could ensure that failure by the executive to cause to have such a record made and failure by the proper officer of the authority to make the record public would be criminal offences.

⁵⁸⁸ Section 23 Schedule 1 As a consequence of the provisions on access to information, the Schedule makes it clear that a member of a local authority who is not a member of the executive is only entitled to attend and speak at a meeting of the executive which is held in private if invited to do so.

ข้อเสนอสำหรับการจัดการระดับบริหารหรือข้อเสนอสำหรับการบริหารจัดการทางเลือก ตามมาตรา 31⁵⁸⁹ โดยต้องทำการปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่นในวงกว้างเพื่อตัดสินใจร่างข้อเสนอดังกล่าว เพื่อกำหนดการรักษาความปลอดภัยในชุมชน การปรับปรุงแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ โดยคำนึงถึงเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลร่วมกันและจะต้องเปิดเผยรายละเอียดของข้อตกลงให้สาธารณชน ตรวจสอบและเผยแพร่อย่างกว้างขวางในเขตพื้นที่ของตนตามมาตรา 33⁵⁹⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลเพื่อสร้างความโปร่งใสนี้เป็นแนวทางเดียวกันที่ทุกประเทศทั่วโลกที่มีคะแนนความโปร่งใสในลำดับต้น ๆ ของโลกเลือกใช้

นอกจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายยังให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่น จำนวนร้อยละ 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น สามารถยื่นคำร้องรวมถึงคำร้องทางโทรศัพท์หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อร้องขอให้หน่วยงานท้องถิ่น กระทำการหรือไม่กระทำการใดตามมาตรา 8 ของกฎหมายนี้⁵⁹¹ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งได้รับ

⁵⁸⁹ Section 31 provides that certain authorities may decide whether to draw up proposals for executive arrangement or proposals for alternative arrangements. The authorities who have this choice are district councils whose area is within the area of a county council and whose resident population is less than 85,000 (as estimated by the Registrar General on 30 June 1999), and any other description of authorities specified in regulations under this section.

requires that authorities must consult widely with the local community in deciding whether to draw up proposals for executive or alternative arrangements and each authority must consider, in drawing up its proposals, the extent to which the proposals are likely to assist in securing continuous improvement in the way in which the authority's functions are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness. Authorities which draw up proposals for alternative arrangements under this section must also comply with other requirements in regulations, such as requirements as to the implementation of the proposals.

⁵⁹⁰ Section 33 provides that an authority may not operate alternative arrangements unless required or permitted to do so by virtue of this Part of the Act, and that once an authority is operating alternative arrangements it may not cease to do so unless it operates executive arrangements in their place. A resolution of the full council is necessary to adopt executive arrangements and, once adopted, details of the arrangements must be made available for inspection by the public and be widely publicised in the area of the authority. Such publicity should include the main features of how the arrangements will work and a date on which the arrangements come into effect.

⁵⁹¹ Section 8 : Modification of section 137 of the Local Government Act 1972 This Part of the Act allows the Secretary of State to specify further forms of executives and forms of alternative arrangements. It requires local authorities to hold a referendum: where their proposals involve a form of executive which includes a directly-elected mayor, or a further form of executive specified in regulations under section 11 for which those regulations specify a referendum is required; where 5% or more of the council's electorate petition for a form of executive for which a referendum is required; or where the Secretary of State requires an authority or group of authorities to hold a

คำร้องจะต้องพิจารณาคำร้องและเผยแพร่เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถสนับสนุนคำร้องและกำหนดให้มีการลงประชามติในเรื่องดังกล่าว และมาตรา 25⁵⁹² ยังกำหนดให้ทุกหน่วยงานในท้องถิ่นที่จัดทำข้อเสนอเพื่อส่งให้ฝ่ายบริหารดำเนินการ และก่อนการร่างข้อเสนอ หน่วยงานท้องถิ่นต้องปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่นอย่างถี่ถ้วนเกี่ยวกับข้อเสนอ การปรึกษาหารือนี้รวมถึงการหารือกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ด้วย ในการร่างข้อเสนอเหล่านี้ โดยข้อเสนอต้องมีแผนการดำเนินการตามข้อเสนอด้วย รายละเอียดของการเตรียมการโดยข้อเสนอดังกล่าวต้องสะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ทั้งนี้ การลงประชามติจะมีผลผูกพันกับผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 26⁵⁹³ ในกรณีที่ข้อเสนอดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากประชามติแล้ว จะต้องดำเนินการ และในกรณีที่ข้อเสนอดังกล่าวถูกปฏิเสธ ผู้มีอำนาจต้องร่างข้อเสนอทางเลือกโดยละเอียดเพื่อเสนอทางเลือกสำรอง

referendum on one of the forms of executive available in or under the Act. In the last two cases this will be given effect by secondary legislation.

⁵⁹² Section 25 requires every local authority (except those to whom section 31 applies) to draw up proposals for moving to executive arrangements. Before drawing up proposals a local authority must consult widely with the local community on the proposals. This consultation should include local electors, but also other interested parties. In drawing up these proposals the local authority must decide which form of executive it intends to adopt and which functions would be the responsibility of the executive (where the local authority has a choice). The proposals must also include a timetable for implementation of the proposal; details of any transitional arrangements that will be put into place and such details of the executive arrangements as the Secretary of State may direct.

In drawing up proposals an authority must consider the extent to which the proposals, if implemented, are likely to assist in securing continuous improvement in the way in which the authority's functions are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness. In addition, an authority must comply with directions from the Secretary of State.

⁵⁹³ Section 26 Fall-back proposals are proposals for executive arrangements for which a referendum is not required or for alternative arrangements within the meaning of section 32. The outline fall-back proposals must include a timetable for implementation of detailed fall-back proposals (based on the outline) in the event that the proposals drawn up under section 25 are rejected by the referendum. An authority must consult local government electors and other interested parties when drawing up their outline fall-back proposals. The referendum decision would be binding on the authority. Where the proposals under section 25 are approved by the referendum they must be implemented. Where such proposals are rejected, the authority must not implement them; instead, it must draw up detailed fall-back proposals based on the outline fall-back proposals.

มาตรา 34⁵⁹⁴ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการร้องทุกข์ของประชาชน โดยกำหนดให้มีการตราระเบียบเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของสาธารณชนว่าหน่วยงานท้องถิ่น โดยกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการลงประชามติ เมื่อได้รับคำร้องที่ลงนามโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นอย่างน้อยร้อยละ 5 ของสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องการประชาสัมพันธ์ข้อมูลและผลที่จะเกิดขึ้นในเรื่องที่มีการร้องทุกข์ตามมาตรา 35⁵⁹⁵ ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะลงประชามติ ขั้นตอน สถานที่ วิธีนับคะแนนและประกาศผลของการลงประชามติ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ

กฎหมายจัดให้มีการทำหน้าที่และขั้นตอนของหน่วยงานท้องถิ่นและข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้มีอำนาจส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการลงประชามติเพื่อพิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงการจัดการที่เกี่ยวกับปกครอง กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องจัดทำข้อเสนอสำหรับการเปลี่ยนแปลง เกี่ยวกับแผนการดำเนินงาน รายละเอียดของการเตรียมการค่าแถมการจัดการด้านธรรมาภิบาล และต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าสำเนาของร่างข้อเสนอดังกล่าวมีอยู่ที่สำนักงานหลักเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ตลอดเวลาตามสมควร และได้ประกาศว่าหน่วยงานได้ร่างข้อเสนอและอธิบายคุณสมบัติหลักของข้อเสนอ และแจ้งให้ประชาชนทราบว่าสำเนาของเอกสารข้อเสนอนั้นมีอยู่ที่สำนักงานของหน่วยงานพร้อมระบุที่อยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ในหนังสือพิมพ์ในพื้นที่ของตนอย่างน้อยหนึ่งฉบับ⁵⁹⁶ สิทธิในการ

⁵⁹⁴ Section 34 gives the Secretary of State a power to make regulations concerning public petitions in relation to whether a local authority should have a form of executive involving a directly-elected mayor or such other form of executive for which a referendum is required. It provides that regulations made under this section could require a local authority to hold a referendum where they have received a petition signed by at least 5% of local electors. Regulations may specify matters such as the form of petitions (including electronic petitions), their verification, the timing of referendums, the action to be taken by a local authority on receipt of a petition, and the manner in which and times at which the number of electors required to sign the petition is to be calculated and publicised. Regulations may also vary the 5% threshold for petitions.

⁵⁹⁵ Section 35 gives the Secretary of State a regulation-making power which enables him to direct a local authority to hold a referendum on whether they should adopt executive arrangements involving a form of executive described in or under section 11. The regulations will specify the circumstances in which the Secretary of State will be able to invoke this power, and may include provisions for the timing of a referendum and the action to be taken by the authority before and after the referendum.

⁵⁹⁶ 9MA Referendum: proposals by local authority (1) This section applies to a local authority which wishes to make a change in governance arrangements that is subject to approval in a referendum under section 9M.

(2) The local authority must draw up proposals for the change.

ทำประชามติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหาร⁵⁹⁷ และกฎหมายปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร (Local Government Act 2000) มาตรา 37⁵⁹⁸ ยังได้กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีระบบการจัดเก็บรักษาเอกสารที่สามารถมั่นใจได้ว่าจะมีพร้อมให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และต้องดำเนินการจัดหาสำเนาให้กับประชาชนที่ร้องขอข้อมูลข่าวสาร

(3) The proposals must include— (a) a timetable with respect to the implementation of the proposals, (b) details of any transitional arrangements which are necessary for the implementation of the proposals, and (c) a statement that the change in governance arrangements is to be subject to approval in a referendum.

(4) Subsections (5) and (6) apply where the proposed change in governance arrangements is of the kind set out in—(a)section 9K (change from one form of governance to another), or (b)section 9KA (change to a different form of executive).

(5) If the proposed change in governance arrangements would result in the local authority having executive arrangements, the proposals must state the extent to which the functions specified in regulations under section 9D(3)(b) are to be the responsibility of the executive which will be operated if the proposals are implemented.

(6) The proposals (particularly any provision about timetables and transitional matters included in accordance with subsection (3)) must be such as to ensure that the proposed change can take effect (so far as required to) in accordance with section 9L(2).

(7) After drawing up the proposals, the local authority must— (a)secure that copies of a document setting out the proposals are available at its principal office for inspection by members of the public at all reasonable times, and(b)publish in one or more newspapers circulating in its area a notice which—

(8) states that the authority has drawn up the proposals,

(9) describes the main features of the proposals,

(10) states that copies of a document setting out the proposals are available at the authority's principal office for inspection by members of the public at such times as may be specified in the notice, and

(11) specifies the address of the authority's principal office.]

⁵⁹⁷ 9N Requiring referendum on change to mayor and cabinet executive

⁵⁹⁸ Section 37 requires an authority which is operating executive arrangements or alternative arrangements under this Part of the Act to maintain a document (referred to as their constitution) and ensure that it is available for inspection by members of the public. The authority will have to supply a copy to anybody who requests one, upon payment of a reasonable fee. The constitution is to include the standing orders and councillor code of conduct of the authority and such other information as the Secretary of State may direct.

กฎหมายปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร (Local Government Act 2000) มาตรา 49⁵⁹⁹ ได้กำหนดให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้หลักจรรยาบรรณที่กำหนด โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง ซึ่งจะทำงานควบคู่ไปกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์และมีคณะกรรมการมาตรฐานวินัยกลางของอังกฤษ (Standards Board for England) ประกอบไปด้วยสมาชิกอย่างน้อยสามคนซึ่งแต่งตั้งโดยเลขาธิการแห่งรัฐ เพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่มาตรฐานจรรยาบรรณเพื่อให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติตนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และการแต่งตั้งและจ่ายเงินให้กับพนักงาน รวมทั้งผู้บริหารระดับสูง รวมถึงข้อกำหนดสำหรับการจ้างพนักงานท้องถิ่น และอาจจัดให้มีแนวทางดังกล่าวเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ⁶⁰⁰ และมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบข้อกล่าวหาที่ได้กล่าวหาสมาชิกหรืออดีตสมาชิกของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องว่าได้กระทำการละเมิดจรรยาบรรณ⁶⁰¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมและเข้าถึงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการให้สิทธิในการลงประชามติที่ผูกพันให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามผลการประชามติซึ่งเป็นการให้อำนาจกับประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของตนตามกฎหมาย

⁵⁹⁹ Section 49(3), (4) and (5) places a duty on the Secretary of State and the NAW to consult various bodies in developing the general principles of conduct. These include representatives of relevant authorities, the Audit Commission and the Commissions for Local Administration in England and Wales (the local government Ombudsmen).

⁶⁰⁰ Section 57 provides for the creation of a Standards Board for England. The Standards Board is to have at least three members appointed by the Secretary of State. In exercising its functions, the Standards Board for England must have regard to the need to promote and maintain high standards of conduct by members of relevant authorities in England. The functions of the Standards Board are: to appoint employees known as ethical standards officers; to issue guidance to relevant authorities in relation to the conduct of their members (the Board may arrange for any such guidance to be made public); to issue guidance to relevant authorities in England in relation to the qualifications or experience which monitoring officers should possess; to issue guidance on the size, composition and functions of standards committees of relevant authorities (under section 53); and such other functions as may be conferred on the Standards Board by orders made by the Secretary of State.

⁶⁰¹ Section 59 specifies the functions of ethical standards officers. Their main function will be to investigate allegations that a member or former member of a relevant authority has breached its code of conduct. Ethical standards officers may also investigate any associated cases that have come to their attention as a result of undertaking an investigation into a written allegation.

6.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีกฎหมายการให้สินบน (Bribery Act 2010) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ป้องกันและปราบปรามการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกำหนดความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนภายใต้หลักการพื้นฐานของการให้และรับสินบน (Commentary on Sections)⁶⁰² ความผิดทั่วไปของการติดสินบน ความผิดฐานติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ รวมทั้งความรับผิดขององค์กรที่ไม่สามารถป้องกันการติดสินบนในองค์กรของตนได้ โดยกฎหมายว่าด้วยการให้สินบน (Bribery Act 2010)⁶⁰³ ได้กำหนดให้ผู้การกระทำการต่อไปนี้ถือเป็นการให้สินบน

(1) การเสนอ สัญญา หรือให้ผลประโยชน์ทางการเงินหรืออื่น ๆ แก่บุคคลอื่น เพื่อให้ตนเองได้เปรียบผู้อื่น หรือเพื่อชักจูงบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เหมาะสม หรือเพื่อให้รางวัลในการดำเนินการอันมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่ว่าผู้ที่ได้รับการเสนอให้คำมั่น หรือให้ผลประโยชน์จะเป็นบุคคลเดียวกันกับบุคคลที่จะดำเนินการหรือได้ดำเนินการในหน้าที่หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่ก็ตาม

(2) การเสนอ สัญญา หรือให้ผลประโยชน์ทางการเงินหรืออื่น ๆ แก่บุคคลอื่น โดยรู้หรือควรรู้ในการยอมรับข้อได้เปรียบในการดำเนินการอันมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

(3) การดำเนินการตาม (1) และ (2) รวมถึงการเสนอ ให้สัญญา หรือให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่โดยตรง หรือผ่านบุคคลที่สามในการเสนอให้สัญญาหรือให้ประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่น

การกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งถือเป็นผู้รับสินบนตามมาตรา 2⁶⁰⁴ ของกฎหมายฉบับนี้ หมายถึง การกระทำดังต่อไปนี้

⁶⁰² Out -Law.2023. The UK Bribery Act 2010: principles, offences and penalties. Retrieved from <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/the-uk-bribery-act-2010-principles-offences-and-penalties>

⁶⁰³ Section 1 (1) A person (“P”) is guilty of an offence if either of the following cases applies.

(2) Case 1 is where—(a) P offers, promises or gives a financial or other advantage to another person, and (b) P intends the advantage— (i) to induce a person to perform improperly a relevant function or activity, or (ii) to reward a person for the improper performance of such a function or activity.

⁶⁰⁴ Section 2 Offences relating to being bribed (1) A person (“R”) is guilty of an offence if any of the following cases applies.

(2) Case 3 is where R requests, agrees to receive or accepts a financial or other advantage intending that, in consequence, a relevant function or activity should be performed improperly (whether by R or another person).

(1) การเรียกรับ ตกลงที่จะรับหรือยอมรับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยตั้งใจว่าการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการในการปฏิบัติหน้าที่ที่อย่างไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะโดยตนเองหรือบุคคลอื่น

(2) การเรียกรับ ตกลงที่จะรับหรือยอมรับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใด จากการดำเนินการตามหน้าที่หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) การเรียกรับ ตกลงที่จะรับ หรือยอมรับผลประโยชน์ทางการเงินหรืออื่น ๆ เป็นรางวัลสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมไม่ว่าจะโดยตนเองหรือบุคคลอื่นในหน้าที่หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) การให้ หรือยอมจะให้ที่เป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่เรียกรับ ตกลงที่จะรับหรือยอมรับผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่น ๆ ในหน้าที่หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เหมาะสม โดยตนเองหรือโดยบุคคลอื่น

(5) การกระทำตามข้อ (1) – (4) รวมถึงการเรียกรับด้วยตนเอง หรือตกลงที่จะรับหรือยอมรับ หรือกำลังเรียกรับ ตกลงที่จะรับหรือยอมรับผลประโยชน์นั้นโดยตรงหรือผ่านบุคคลที่สาม และไม่ว่าที่จะรับเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะรู้ หรือเชื่อว่าการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ก็ตาม รวมถึงบุคคลอื่นนอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวที่ปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการร่วมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะทราบหรือเชื่อว่าการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการนั้นเหมาะสมหรือไม่ก็ตาม

(3) Case 4 is where—(a) R requests, agrees to receive or accepts a financial or other advantage, and (b) the request, agreement or acceptance itself constitutes the improper performance by R of a relevant function or activity.

(4) Case 5 is where R requests, agrees to receive or accepts a financial or other advantage as a reward for the improper performance (whether by R or another person) of a relevant function or activity.

(5) Case 6 is where, in anticipation of or in consequence of R requesting, agreeing to receive or accepting a financial or other advantage, a relevant function or activity is performed improperly—(a) by R, or (b) by another person at R's request or with R's assent or acquiescence.

(6) In cases 3 to 6 it does not matter— (a) whether R requests, agrees to receive or accepts (or is to request, agree to receive or accept) the advantage directly or through a third party, (b) whether the advantage is (or is to be) for the benefit of R or another person.

(7) In cases 4 to 6 it does not matter whether R knows or believes that the performance of the function or activity is improper.

(8) In case 6, where a person other than R is performing the function or activity, it also does not matter whether that person knows or believes that the performance of the function or activity is improper.

กฎหมายกำหนดให้การติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศจะแตกต่างจากความผิดการให้สินบนทั่วไปในสหราชอาณาจักรที่จะครอบคลุมเฉพาะการเสนอให้ โดยมาตรา 6 กำหนดให้การให้สัญญา หรือการให้สินบน โดยผู้ให้สินบนจงใจที่จะโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบนในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งธุรกิจหรือความได้เปรียบทางธุรกิจ⁶⁰⁵ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโทษของผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี (12 เดือนสำหรับในอังกฤษ และเวลส์หรือสกอตแลนด์ หรือ 6 เดือนในไอร์แลนด์เหนือ) หรือทั้งปรับและจำคุก โดยค่าปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันอยู่ที่ 5,000 ปอนด์ ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ และ 10,000 ปอนด์ในสกอตแลนด์⁶⁰⁶

กฎหมายเพื่อความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ (Local government transparency code 2015)⁶⁰⁷ บัญญัติขึ้นเพื่อสร้างความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลในการมอบอำนาจให้ประชาชนมากขึ้นตามระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าข้อมูลเป็นกุญแจสำคัญและเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของประชาชนและช่วยกำหนดรูปแบบบริการสาธารณะได้ง่ายขึ้น และช่วยในเรื่องเศรษฐกิจของชุมชน เนื่องจากข้อมูลทำให้เกิดการลงทุนเปิดตลาดใหม่สำหรับธุรกิจท้องถิ่น โดยกำหนดหลักการว่า ข้อมูลที่หน่วยงานท้องถิ่นถือครองและจัดการควรเปิดเผยต่อประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากเป็น “ข้อมูลสาธารณะ” โดยมีการกำหนดข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานท้องถิ่นต้องเปิดเผย และระยะเวลาที่ต้องเปิดเผยข้อมูลไว้อย่างชัดเจน

⁶⁰⁵ Section 6 Bribery of foreign public officials 35. Unlike the general bribery offences in sections 1 and 2, the offence of bribery of a foreign public official only covers the offering, promising or giving of bribes, and not the acceptance of them. The person giving the bribe must intend to influence the recipient in the performance of his or her functions as a public official, and must intend to obtain or retain business or a business advantage.

⁶⁰⁶ Section 11 56. Any offence under the Act committed by an individual under sections 1, 2 or 6 is punishable either by a fine or imprisonment for up to 10 years (12 months on summary conviction in England and Wales or Scotland or 6 months in Northern Ireland), or both. An offence committed by a person other than an individual is punishable by a fine. In either case, the fine may be up to the statutory maximum (currently £5000 in England and Wales or Northern Ireland, £10000 in Scotland) if the conviction is summary, and unlimited if it is on indictment. The section 7 offence can only be tried upon indictment.

⁶⁰⁷ GOV.UK. 27 February 2015. Local government transparency code 2015. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.gov.uk/government/publications/local-government-transparency-code-2015/local-government-transparency-code-2015>

6.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในสหราชอาณาจักร

อาณาจักร

พระราชบัญญัติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (Freedom of Information Act 2000) ได้ตราขึ้นโดยบังคับใช้กับหน่วยงานสาธารณะในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ (หน่วยงานสาธารณะของสกอตแลนด์จะอยู่ภายใต้กฎหมาย Freedom of Information (Scotland) Act 2002 : FOISA) ภายใต้วัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

วัตถุประสงค์แรก ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 11⁶⁰⁸ และมาตรา 19⁶⁰⁹ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ โดยกำหนดให้การประชุมของสภาท้องถิ่น คณะกรรมการท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดการประชุมในที่สาธารณะ กล่าวคือ ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงและร่วมรับฟังการประชุมได้ และต้องจัดแสดงตารางการประชุมให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้ นอกจากนี้เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของสภาและผู้บริหารก็ต้องแสดงต่อสาธารณะล่วงหน้าสามวัน ส่วนแผนงานต่างๆ ที่จะจัดทำก็ต้องแสดงล่วงหน้าเป็นเวลาสี่เดือนขึ้นไป

⁶⁰⁸ Section 12. A parish meeting constituted under section 13 of the Local Government Act 1972.

⁶⁰⁹ Section 19.—(1) It shall be the duty of every public authority—(a) to adopt and maintain a scheme which relates to the publication of information by the authority and is approved by the Commissioner (in this Act referred to as a “publication scheme”), (b) to publish information in accordance with its publication scheme, and (c) from time to time to review its publication scheme.

(2) A publication scheme must— (a) specify classes of information which the public authority publishes or intends to publish, (b) specify the manner in which information of each class is, or is intended to be, published, and (c) specify whether the material is, or is intended to be, available to the public free of charge or on payment.

(3) In adopting or reviewing a publication scheme, a public authority shall have regard to the public interest— (a) in allowing public access to information held by the authority, and (b) in the publication of reasons for decisions made by the authority.

(4) A public authority shall publish its publication scheme in such manner as it thinks fit.

(5) The Commissioner may, when approving a scheme, provide that his approval is to expire at the end of a specified period.

(6) Where the Commissioner has approved the publication scheme of any public authority, he may at any time give notice to the public authority revoking his approval of the scheme as from the end of the period of six months beginning with the day on which the notice is given.

(7) Where the Commissioner— (a) refuses to approve a proposed publication scheme, or (b) revokes his approval of a publication scheme, he must give the public authority a statement of his reasons for doing so.

อีกทั้งต้องให้ประชาชนรับทราบข้อมูลการดำเนินการต่างๆ เช่น การอนุมัติโครงการ งบประมาณต่างๆ ของเทศบาลอีกด้วย

วัตถุประสงค์ที่สอง คือ เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ โดยบุคคลหรือหน่วยงานใด ๆ มีสิทธิขอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องอ้างวัตถุประสงค์ของการขอข้อมูล โดยผู้ขอข้อมูลไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่ในสหราชอาณาจักร⁶¹⁰ เว้นแต่เป็นข้อมูลที่ได้รับการยกเว้น (Part II : Exempt information) ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 มาตรา 21 - 44⁶¹¹ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้โดยวิธีการอื่น (มาตรา 21)
- (2) ข้อมูลที่มีวัตถุประสงค์สำหรับการเผยแพร่ในอนาคต (มาตรา 22)
- (3) ข้อมูลที่จัดทำหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านความปลอดภัย (มาตรา 23)
- (4) ข้อมูลด้านความมั่นคงของชาติ (มาตรา 24)
- (5) ข้อมูลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (มาตรา 27)
- (6) ข้อมูลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ภายในสหราชอาณาจักร (มาตรา 28)
- (7) ข้อมูลที่หากเปิดเผยอาจทำลายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (มาตรา 29)
- (8) การสอบสวนและการดำเนินการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 30)
- (9) ข้อมูลที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย (มาตรา 31)

⁶¹⁰ Section 8. Request for information 49. This section lays down the conditions which must be fulfilled in order that a request for information is dealt with in accordance with the provisions of the Act. The conditions include a requirement that the applicant describes the information requested. A request for information can be made by any individual or body, regardless of the purpose of the application. An applicant will have to identify himself for the purposes of the application, but the identity of the applicant is otherwise of no concern to the authority except in the case of vexatious or repeated requests (section 14), and personal information (section 40(1) - if the applicant is the subject of the personal information, the provisions of the Data Protection Act 1998 will apply). In particular, the applicant need not be a United Kingdom national or resident.

⁶¹¹ Section 21. Information accessible to public by other means. Section 22. Information intended for future publication. Section 23. Information supplied by, or relating to, bodies dealing with security matters. Section 24. National security. Section 27. International relations. Section 28. Relations within the United Kingdom. Section 29. The economy. Section 30. Investigations and proceedings conducted by public authorities. Section 31. Law enforcement. Section 32. Court records, etc. Section 33. Audit functions. Section 34. Parliamentary privilege. Section 35. Formulation of Government policy. Section 36. Prejudice to effective conduct of public affairs. Section 37. Communications with Her Majesty, etc. and honours. Section 38. Health and safety. Section 39. Environmental information. Section 40. Personal information. Section 41. Information provided in confidence

- (10) ข้อมูลที่อยู่ในความดูแลของศาล (มาตรา 32)
- (11) ข้อมูลอาจกระทบต่อการตรวจสอบของหน่วยงานสาธารณะ (มาตรา 33)
- (12) ข้อมูลที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (มาตรา 34)
- (13) ข้อมูลการกำหนดนโยบายรัฐบาล มาตรา 35)
- (14) ข้อมูลที่อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการสาธารณะ (มาตรา 36)
- (15) ข้อมูลเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และราชวงศ์ (มาตรา 37)
- (16) ข้อมูลที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยส่วนรวม (มาตรา 38)
- (17) ข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 39)
- (18) ข้อมูลส่วนบุคคล (มาตรา 40)
- (19) ข้อมูลที่ถูกกำหนดให้เป็นความลับ (มาตรา 41)
- (20) ข้อมูลที่เป็นสิทธิพิเศษทางวิชาชีพทางกฎหมาย (มาตรา 42)
- (21) ข้อมูลความลับทางการค้าและผลประโยชน์ทางการค้า (มาตรา 43)
- (22) ข้อมูลที่มีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้เปิดเผย (มาตรา 44)

หากเป็นข้อมูลอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดห้ามหรือยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ขอข้อมูล และหากหน่วยงานรัฐปฏิเสธคำขอ จะต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมระบุเหตุผลที่ไม่สามารถให้ข้อมูลข่าวสารและกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่ใช้เพื่ออ้างอิงทราบภายในภายใน 20 วันทำการตามมาตรา 17⁶¹² และหากผู้ยื่นขอเอกสารไม่พอใจกับเหตุผลที่หน่วยงานรัฐแจ้ง กฎหมายได้กำหนดให้สามารถยื่นคำร้องต่อกรรมาธิการพิจารณาข้อมูลข่าวสาร (Decision by Commissioner) โดยกรรมาธิการฯ สามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจตามมาตรา 50⁶¹³ โดยมีคำสั่งให้หน่วยงานต้องเปิดเผย ไม่ต้องเปิดเผย หรือยกคำร้องดังกล่าว และต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐทราบ พร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อคัดค้านคำตัดสินดังกล่าว

⁶¹² Section 17 Refusal of request 66.Subsection (1) requires that a public authority which is relying on a claim that the duty to confirm or deny does not arise, or on a claim that the information is exempt information, gives the applicant notice of that fact, specifying the exemption in question and stating (if that would not otherwise be apparent) why the exemption applies. Such a notice must be given within 20 working days.

⁶¹³ Section 50. Subsection (3) requires the Commissioner either to notify the complainant that he has not made a decision and his grounds for not doing so, or to serve notice of his decision on both the complainant and public authority.... (5) states that a decision notice must contain information about the right of appeal to the Tribunal against that decision.

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของสก๊อตแลนด์ (Freedom of Information (Scotland) Act 2002 : FOISA) ได้มุ่งเน้นในการเผยแพร่ข้อมูลทั้งหมดเพื่อตอบสนองต่อคำขอตามหลักการ Freedom of Information โดยมาตรา 1⁶¹⁴ กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิขอข้อมูลต่อหน่วยงานสาธารณะของสก๊อตแลนด์ โดยการขอข้อมูลจะอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ ที่ผู้ร้องขอต้องปฏิบัติตามเพื่อให้คำขอข้อมูลได้รับการจัดการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ดังนี้

(1) ผู้ร้องขอจะต้องส่งคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรหรือในรูปแบบอื่นที่มีความถาวรที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงได้ในภายหลัง ครอบคลุมถึงคำขอที่ส่งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีเงื่อนไขว่าหน่วยงานที่รับจะอ่านได้ชัดเจนและสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้ในภายหลัง

(2) คำขอต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องขอ

(3) คำขอต้องมีรายละเอียดตามมาตรา 18 โดยมีคำอธิบายเกี่ยวกับข้อมูลที่ร้องขอเพื่อให้ทราบถึงเอกสารที่ต้องการร้องขอ

เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารได้รับคำร้องขอที่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด มาตรา 10⁶¹⁵ กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอดังกล่าวจะต้องพิจารณาและแจ้งผลคำร้องขอข้อมูลโดยทันที ไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะต้องไม่เกินวันทำการที่ยี่สิบนับจากวันที่ได้รับคำขอเดิมหรือนับจากวันที่ได้รับข้อมูลเพิ่มเติมที่ร้องขอ และหากผู้ร้องขอต้องการข้อมูลที่จัดขึ้นโดยผู้มีอำนาจที่หน่วยงานนั้นจะต้องจัดหาข้อมูลดังกล่าวด้วยวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม และหากเกิดข้อโต้แย้งขึ้นระหว่างผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารกับผู้ยื่นคำขอ มาตรา 11⁶¹⁶ ได้กำหนดให้กรรมการข้อมูลของสก๊อตแลนด์เป็นผู้มีอำนาจตัดสินข้อโต้แย้งที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น โดยกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ยื่นคำขอจะต้องแจ้งให้ผู้ร้อง

⁶¹⁴ Section 1 – General entitlement 14. This section confers a general right of access to information held by a Scottish public authority.

⁶¹⁵ Section 10 – Time for compliance 45. An authority must respond promptly to a request for information meeting the criteria under the Act. In any event, it must respond no later than the twentieth working day from the date of receipt of the original request, or from the date of receipt of any additional information requested by the authority.

⁶¹⁶ Section 11 – Means of providing information. 50. This section provides that, where an applicant expresses a preference for the information held by an authority to be supplied in any of the means specified in section 11(2), that authority must supply it by the means requested, provided it is “reasonably practicable” so to do, giving reasons if it does not. In determining what is reasonably practicable, an authority may have regard to all the circumstances, including costs. The applicant is not limited to one option. It will ultimately be for the Scottish Information Commissioner to determine what is reasonably practicable in the circumstances.

ขอทราบเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่กำหนด และต้องระบุเหตุผลที่เป็นประโยชน์ สาธารณะในการไม่เปิดเผยข้อมูล หรือกฎหมาย หรือข้อบังคับที่ห้ามการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวตาม มาตรา 16⁶¹⁷ โดยมาตรา 18 กำหนดให้ข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้และยกเว้นการเปิดเผยข้อมูล ดังกล่าวมีดังนี้

- (1) ข้อมูลความสัมพันธ์ภายในสหราชอาณาจักร (มาตรา 28)
 - (2) ข้อมูลการกำหนดนโยบายการบริหารของสกอตแลนด์ ฯลฯ (มาตรา 29)
 - (3) ข้อมูลที่อาจเกิดข้อขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการสาธารณะ ที่มีประสิทธิภาพ (มาตรา 30)
 - (4) ข้อมูลด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ (มาตรา 31)
 - (5) ข้อมูลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (มาตรา 32)
 - (6) ข้อมูลผลประโยชน์ทางการค้าและเศรษฐกิจ (มาตรา 33)
 - (7) ข้อมูลการสอบสวนโดยหน่วยงานสาธารณะของสกอตแลนด์และการดำเนินคดี ที่เกิดขึ้นจากการสอบสวนดังกล่าว (มาตรา 34)
 - (8) ข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย (มาตรา 35)
 - (9) ข้อมูลที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัย (มาตรา 39)
 - (10) ข้อมูลเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ (มาตรา 41)
- หากผู้ร้องขอข้อมูลได้รับผลการพิจารณาที่ปฏิเสธคำขอและไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณา ดังกล่าว มาตรา 20⁶¹⁸ กำหนดให้ผู้ร้องขอสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาทบทวนผลการ พิจารณาของตนอีกครั้ง โดยหน่วยงานสาธารณะของสกอตแลนด์ต้องพิจารณาทบทวนและแจ้งผลการ พิจารณาทบทวนภายใน 20 วันทำการหลังจากได้รับคำร้องดังกล่าว และหากหน่วยงานของรัฐยืนยัน ในผลการพิจารณาดังกล่าว จะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ต่อกรรมาธิการข้อมูลแห่งสกอตแลนด์และ

⁶¹⁷ Section 16 – Refusal of request 60. This section details the manner in which an authority is required to provide a refusal of a request for information. 61. If an authority considers it is not required to disclose the information requested because of any exemption in Part 2, it must, within the period set under section 10, provide the applicant with a notice in writing. A refusal notice must specify the four matters listed at section 16(1)(a) to (d). Such a notice must also state the public interest reasons for withholding the information in the case of those exemptions which also require the public interest test to be considered. The refusal notice does not require the disclosure of information which itself would be exempt.

⁶¹⁸ Section 20 – Requirement for review of refusal etc. 69. This section details the process by which a dissatisfied applicant can require a Scottish public authority to review the way it has dealt with a request.

การอุทธรณ์ต่อศาลให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ⁶¹⁹ โดยข้อมูลที่สามารถร้องขอได้หมายความครอบคลุมถึงข้อมูลที่บันทึกไว้ทั้งหมดโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่จำกัดเฉพาะเอกสารราชการเท่านั้นแต่เป็นข้อมูลที่รัฐจัดทำขึ้นและได้รับทั้งหมด เช่น ร่างจดหมาย อีเมล บันทึกย่อ การบันทึกการสนทนาทางโทรศัพท์ และการบันทึกกล้องวงจรปิด จดหมายที่หน่วยงานได้รับจากประชาชนในที่สาธารณะ เป็นต้น โดยรัฐบาลสกอตแลนด์ได้อธิบายการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการดังกล่าวว่า “พื้นฐานของความสมบูรณ์ทางการเมืองของรัฐสมัยใหม่”⁶²⁰

6.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีกฎหมายการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Public Interest Disclosure Act 1998 : PIDA) ที่เป็นกฎหมายสำคัญในการวางมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส โดยกฎหมายกำหนดว่า ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อมีการแจ้งเบาะแสและอาจส่งผลถึงการที่ต้องตกอยู่ในอันตรายทั้งในด้านสุขภาพและความปลอดภัย ความเสี่ยงหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น ความล้มเหลวของกระบวนการยุติธรรม หรือกรณีที่บริษัทอาจทำผิดกฎหมาย⁶²¹

⁶¹⁹ Section 21 – Review by Scottish public authority. 73. This section sets out the procedures to be followed by a Scottish public authority in dealing with an applicant’s requirement for review under section 20. An authority must respond to a requirement for review within 20 working days of receiving it, and can confirm the initial decision, arrive at a different decision or simply arrive at a decision (where the complaint is that none was reached in the first instance). The Keeper of the Records of Scotland is allowed 30 working days where the case is one covered by section 22 (4), that is where another authority besides the Keeper has a role to play in carrying out the necessary review. 74. In responding to the applicant, the authority is required by section 21(5) to set out what decision has been reached and the reasons for arriving at that decision. The authority must also set out for the applicant the procedures for an application to the Scottish Information Commissioner and an appeal to the Court of Session (section 21(10)).

⁶²⁰ What is the Freedom of Information Act?. Retrieved May. 27 , 2021, from <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>.

⁶²¹ 43B. -(1) In this Part a “qualifying disclosure” means any disclosure of information which, in the reasonable belief of the worker making the disclosure, tends to show one or more of the following-

- (a) that a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed,
- (b) that a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation to which he is subject,
- (c) that a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur,
- (d) that the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered,
- (e) that the environment has been, is being or is likely to be damaged, or

เว้นแต่ การแจ้งนั้นเป็นการแจ้งเพื่อกลั่นแกล้ง การละเมิดหรือการเลือกปฏิบัติ โดยผู้แจ้งเบาะแสสามารถแจ้งให้หน่วยงานทราบถึงข้อกังวลของตนได้ตลอดเวลา ไม่ว่าข้อกังวลนั้นอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต หรือเป็นเรื่องที่ผู้แจ้งเบาะแסקังวลว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต หรืออาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้⁶²² แต่การแจ้งเบาะแสดังกล่าว ไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่เป็นการแจ้งความคับข้องใจส่วนบุคคล เช่น การถูกกลั่นแกล้ง การล่วงละเมิด การเลือกปฏิบัติ เป็นต้น เว้นแต่ เรื่องที่แจ้งนั้นจะเป็นประโยชน์กับสาธารณะ⁶²³

ผู้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายตามมาตรา 94⁶²⁴ ครอบคลุมตั้งแต่ พนักงานของรัฐ ผู้ฝึกงาน คนงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึง พนักงานของห้างหุ้นส่วนเอกชน และยังมีพระราชบัญญัติสิทธิการจ้างงาน (Employment Rights Act 1996) พนักงานมีสิทธิที่จะไม่ถูกไล่ออกไม่เป็นธรรมโดย

(f) that information tending to show any matter falling within any one of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be deliberately concealed.

(2) For the purposes of subsection (1), it is immaterial whether the relevant failure occurred, occurs or would occur in the United Kingdom or elsewhere, and whether the law applying to it is that of the United Kingdom or of any other country or territory.

(3) A disclosure of information is not a qualifying disclosure if the person making the disclosure commits an offence by making it.

(4) A disclosure of information in respect of which a claim to legal professional privilege (or, in Scotland, to confidentiality as between client and professional legal adviser) could be maintained in legal proceedings is not a qualifying disclosure if it is made by a person to whom the information had been disclosed in the course of obtaining legal advice.

(5) In this Part "the relevant failure", in relation to a qualifying disclosure, means the matter falling within paragraphs (a) to (f) of subsection (1).

⁶²² (1) For the purposes of

(a) this Part,

(b) section 47B and sections 48 and 49 so far as relating to that section, and

(c) section 103A and the other provisions of Part 10 so far as relating to the right not to be unfairly dismissed in a case where the dismissal is unfair by virtue of section 103A, a person who holds, otherwise than under a contract of employment, the office of constable or an appointment as a police cadet shall be treated as an employee employed by the relevant officer under a contract of employment; and any reference to a worker being "employed" and to his "employer" shall be construed accordingly.

⁶²³ GOV.UK. *Whistleblowing for employees*. Retrieved May. 27, 2023, from <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁶²⁴ *Ibid.*

นายจ้างของเขา⁶²⁵ และห้ามมีการเลิกจ้างพนักงานคนดังกล่าวด้วยเหตุที่พนักงานนั้นได้ทำการเปิดเผยข้อมูล⁶²⁶ และมีกฎหมายการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Public Interest Disclosure Act 1998 : PIDA) กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส โดยผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับความคุ้มครองตามโครงการคุ้มครองพยานเต็มรูปแบบ (A Witness Protection Scheme) โดยให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมไปจนถึงเรื่องการย้ายถิ่นฐานของพยาน การเปลี่ยนอัตลักษณ์ และการรักษาความลับในระดับสูง⁶²⁷ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าว กลับไม่ปรากฏถึงการให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแสและไม่มีขั้นตอนในการรายงานเกี่ยวกับเรื่องที่ประชาชนได้แจ้งเบาะแส

6.7 การดำเนินการตามมาตรการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2003 และให้สัตยาบันในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 โดยการให้สัตยาบันกับสนธิสัญญาในสหราชอาณาจักรจะไม่ถูกบังคับใช้ในกฎหมายของสหราชอาณาจักรโดยอัตโนมัติ ดังเช่นในสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากในสหราชอาณาจักรจะสามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศได้เมื่อกฎหมายของสหราชอาณาจักรถือว่ารัฐบาลปฏิบัติตามแล้วเท่านั้น ประกอบกับในระบอบกฎหมายของสหราชอาณาจักร มีทั้งกฎหมายบังคับใช้ครอบคลุมในสหราชอาณาจักร และกฎหมายที่บังคับใช้ครอบคลุมเฉพาะอังกฤษ (England) เวลส์ (Wales) สกอตแลนด์ (Scotland) และ/หรือไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland)⁶²⁸ และมีบทบัญญัติบางประการอยู่ใน “กฎหมายทั่วไป” ของอังกฤษ

⁶²⁵ Section 94. (1) An employee has the right not to be unfairly dismissed by his employer.

(2) Subsection (1) has effect subject to the following provisions of this Part (in particular sections 108 to 110) and to the provisions of the M34 Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 (in particular sections 237 to 239).

⁶²⁶ Section 103 A Protected disclosure. An employee who is dismissed shall be regarded for the purposes of this Part as unfairly dismissed if the reason (or, if more than one, the principal reason) for the dismissal is that the employee made a protected disclosure

⁶²⁷ Mark Theoharis. *What Is the Witness Protection Program?*. Retrieved May. 27, 2021, from <https://www.criminaldefenselawyer.com/resources/criminal-defense/defendants-rights/what-witness-protection-program>.

⁶²⁸ United Nations. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption : United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Retrieved from <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1382015e.pdf>.

เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งแม้จะมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด แต่กฎหมายจารีตประเพณีของสกอตแลนด์ซึ่งมีกฎหมายจารีตประเพณีแบบผสมและกฎหมายแพ่งประวัติศาสตร์ ยังคงแตกต่างกันในบางเรื่อง

การประเมินมาตรการภายในสหราชอาณาจักรดำเนินการครั้งที่ 1 โดยผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาลจากกรีซ (Greece) และอิสราเอล (Israel) และครั้งที่ 2 โดยผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาลจากตุรกี (Turkey) และอิสราเอล (Israel) โดยการดำเนินการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ประสบความสำเร็จและเป็นแบบอย่างที่ดี⁶²⁹มีดังนี้

(1) ความพยายามอย่างต่อเนื่องของสหราชอาณาจักรในการขยายการดำเนินการตามอนุสัญญาให้ครอบคลุมดินแดนต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

(2) การมีโครงสร้างหน่วยงานราชการและธรรมาภิบาลสำหรับการประสานงานของกิจกรรมต่อต้านการทุจริตรวมทั้งกลยุทธ์ต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ การกำหนดให้มีการให้รางวัลชนะเลิศในการต่อต้านการทุจริตของนายกรัฐมนตรี กลุ่มต่อต้านการทุจริตระหว่างรัฐมนตรี และหน่วยร่วมต่อต้านการทุจริตข้ามรัฐบาล

(3) การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางขององค์กรภาคประชาสังคมและภาคเอกชนภายในสหราชอาณาจักรในการวางแผน การพัฒนา และการดำเนินการตามนโยบายและแนวปฏิบัติในการต่อต้านการทุจริตระดับชาติที่สะท้อนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

(4) การดำเนินการรายงานการครอบครองทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการรายงานกิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งความพยายามในการยกระดับการดำเนินการไปยังหน่วยงานในต่างประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินในสหราชอาณาจักร

(5) การดำเนินงานของสหราชอาณาจักรในการเชื่อมโยงการพัฒนาการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศและในต่างประเทศ และการมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการต่อต้านการทุจริตในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค

(6) การใช้หน่วยงานเฉพาะทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ สำนักงานปราบปรามการทุจริต (Serious Fraud Office : SFO) และ หน่วยงานปราบปรามกลุ่มอาชญากรที่ก่ออาชญากรรมร้ายแรง (SOCA) ที่ปรากฏการดำเนินงานและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจนครบาล (Metropolitan Police) ในการจัดการกับคำร้องที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตที่ซับซ้อนและร้ายแรงโดยเฉพาะ อย่างครอบคลุมภายใต้อนุสัญญานี้

⁶²⁹ Ibid. p 12.

(7) การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตำรวจที่ได้รับสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามขบวนการทุจริตและการรับสินบน

(8) ความพยายามของสหราชอาณาจักรในการช่วยเหลือ พัฒนาเพื่อสร้างขีดความสามารถให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศสามารถสอบสวนและดำเนินคดีกับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ

(9) การบัญญัติกฎหมายให้นิติบุคคลต้องมีความรับผิดชอบตามมาตรา 7 แห่งกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Bribery Act) ได้กำหนดความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดที่มีได้จำกัดเพียงความรับผิดชอบทางอาญาขององค์กรการค้าที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนเป็นมาตรการยับยั้งที่มีประสิทธิผล และการกำหนดให้องค์กรการค้ากำหนดขั้นตอนการป้องกันการทุจริตที่ครอบคลุมมาใช้ในองค์กร สร้างการตอบสนองเชิงบวกทั่วไปในภาคธุรกิจ

(10) การคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหายเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีช่วยให้บรรลุเป้าหมายของอนุสัญญานี้ บทบัญญัติทั้งหมดที่เกี่ยวข้องได้รับการบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ ด้วยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถจัดให้มีมาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ ตั้งแต่มาตรการรักษาความปลอดภัยส่วนบุคคล/ในบ้าน และการไม่เปิดเผยข้อมูล ไปจนถึงการย้ายที่อยู่ถาวรและการเปลี่ยนแปลงข้อมูลระบุตัวตนโดยสมบูรณ์ พยาน (รวมถึงผู้เสียหายในคดีอาญา) และการให้ผู้เชี่ยวชาญให้การเป็นพยานโดยใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร

(11) การเตรียมการเพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองที่ดำเนินการโดยปรึกษาหารือกับผู้เสียหายอย่างเต็มรูปแบบ โดยเปิดเผยในรูปแบบลายลักษณ์อักษร และผู้เสียหายรวมถึงพยาน จะได้รับการช่วยเหลือโดยระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในสหราชอาณาจักรที่แสดงถึงแนวปฏิบัติที่ดี

จากการทบทวนมาตรการต่าง ๆ คณะผู้ประเมินได้มีคำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสหราชอาณาจักร ดังนี้

(1) แม้ว่า องค์กรของสหราชอาณาจักรจะได้รับการยอมรับในประสิทธิภาพการจัดการโดยทั่วไปในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติและขั้นตอนต่างๆ ของสหราชอาณาจักรในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ ยังมีการดำเนินการตามธรรมเนียมปฏิบัติหรือแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการ มากกว่าที่จะเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะหรือขั้นตอนที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย รวมทั้งความไม่ชัดเจนในการยอมรับอนุสัญญานี้ในฐานะที่เป็นพื้นฐานทางกฎหมายภายใต้กฎหมายของสหราชอาณาจักร⁶³⁰ หน่วยงานของสหราชอาณาจักรจึงต้องระมัดระวังในการดำเนินการตามเป้าหมายในการจัดตั้งสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ โดยเฉพาะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าการปรับโครงสร้างองค์กรจะไม่ทำให้หน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตอยู่

⁶³⁰ Ibid. p 12.

แล้ว ดังเช่น สำนักงานปราบปรามการทุจริต (Serious Fraud Office : SFO) อ่อนแอลง หรือขัดขวางการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรที่มีอยู่เดิมในปัจจุบัน

(2) แม้ว่าผู้เสียหายและพยานจะได้รับการช่วยเหลือโดยระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในสหราชอาณาจักรที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรอาจพิจารณาให้มีการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการคุ้มครองและกลไกการรายงานข้อมูลเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(3) สหราชอาณาจักรยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและการดำเนินคดีกับความผิดเกี่ยวกับการทุจริต รวมทั้งการลงโทษหรือการกำหนดค่าปรับ แม้ว่าข้อมูลบางส่วนจะถูกรวบรวมโดยหน่วยงานแต่ละแห่ง แต่ก็ไม่มีความสอดคล้องในประเภทของข้อมูลที่รวบรวมและไม่มีกลไกกลางที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การจัดตั้งสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติสามารถแก้ปัญหาคความบกพร่องของการรวบรวมและความพร้อมของข้อมูลได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ยังสามารถนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ภายใต้กรอบการทำงานปัจจุบันเพื่อส่งเสริมการรวมข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้

(4) กฎหมายของสหราชอาณาจักรไม่ได้กำหนดรูปแบบการให้สินบนที่ได้สัดส่วนกับความผิดที่มีความร้ายแรงขึ้นตามลำดับ อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีระหว่างการให้สินบนในภาครัฐและภาคเอกชน การติดสินบนเจ้าหน้าที่ในประเทศและต่างประเทศ หรือการติดสินบนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดหรือหน้าที่ มิได้ถูกกำหนดให้มีความแตกต่างกันผู้เสียหายจึงแนะนำว่า สหราชอาณาจักรควรทบทวนประเด็นการพิจารณาคดีการติดสินบนในภาครัฐและเอกชนโดยพิจารณาในส่วนการลงโทษและบทกำหนดโทษอย่างรอบด้านอีกครั้ง

(5) สหราชอาณาจักรอาจพิจารณาแยกความแตกต่างของการปราบปรามการทุจริตระหว่างบุคคลที่ทำหน้าที่สาธารณะและบุคคลที่มีได้มีตำแหน่งสาธารณะ

(6) หน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะในการปราบปรามการทุจริตในสหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับการฉ้อโกงและการติดสินบนจากต่างประเทศมากกว่าการทุจริตในประเทศ แม้ว่าสิ่งนี้จะเป็นสิ่งที่น่ายกย่องและมีเอกลักษณ์ในหลาย ๆ ด้าน แต่สหราชอาณาจักรอาจพิจารณามาตรการปราบปรามการทุจริตภายในประเทศ

(7) นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบมีความเห็นว่า การตั้งสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) ไม่ควรมีผลกระทบต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอื่น โดยเฉพาะ สำนักงานปราบปรามการทุจริต (Serious Fraud Office : SFO) ที่ถูกตัดงบประมาณการดำเนินงานประมาณ 30 เปอร์เซ็นต์ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา⁶³¹ จึงควรดำเนินการให้มั่นใจว่ามีทรัพยากรที่

⁶³¹ Ibid. p 9.

เพียงพอในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการจัดลำดับความสำคัญของการตอบสนองของรัฐบาลต่อการคุกคามคอร์รัปชันในประเทศ รวมถึงการเสริมสร้างการประเมินความเสี่ยงการทุจริตภายในประเทศ

(8) พิจารณากำหนดตำแหน่งในภาครัฐที่เสี่ยงต่อการทุจริตและนำขึ้นตอนเพิ่มเติมในการคัดเลือกและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เสริมสร้างกลไกในการวิเคราะห์และบรรเทาความเสี่ยงเกี่ยวกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการทุจริตโดยผู้บริหารระดับสูง

(9) พิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยนำลดหรือกำหนดเกณฑ์การบริจาครายเพื่อป้องกันการบริจาครูปแบบไม่เปิดเผยตัวตน

(10) ควรเพิ่มความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ ด้วยการเผยแพร่ข้อมูล และขยายประเภทและจำนวนข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ การเสริมสร้างขอบเขต การส่งเงิน และอำนาจของบริการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะด้วยการรวมกลุ่มหน่วยงานจัดซื้อที่กว้างขึ้นและอนุญาตให้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนอกเหนือจากการจัดซื้อที่เฉพาะเจาะจง รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการปฏิบัติต่อคำขอข้อมูลอย่างทันท่วงที

จากผลการประเมินตามกลไกการทบทวนข้างต้นจะเห็นได้ว่า สหราชอาณาจักรยังคงมีข้อบกพร่องในการกำหนดมาตรการและอัตราโทษที่ยังไม่ได้สัดส่วนและยังไม่เหมาะสมกับฐานะของและแม้จะมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหายในคดีทุจริต ผู้กระทำผิดแต่ยังคงไม่ครอบคลุมทุกฐานความผิด แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งความร่วมมือระหว่างองค์กรในสหราชอาณาจักรได้รับการยอมรับจากคณะผู้ประเมินว่า เป็นแบบอย่างที่ดีซึ่งควรพิจารณาใช้เป็นแบบอย่างต่อไป

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่บั่นทอนและซ้ำเติมวิกฤตของประเทศ และเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกในปัญหาหลักที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ กัดกร่อนรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ซึ่งการแก้ไขปัญหเหล่านี้ ประการแรก คือ เครื่องมือในการแก้ไขปัญห ซึ่งได้แก่ กฎหมายและระเบียบเพื่อตัดโอกาสในการกระทำความผิด และประการที่สอง คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่เพื่อให้สังคมได้ตระหนักถึงพิษภัยที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน และคงไว้ซึ่งความศรัทธาของ คำว่า “ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว” ต่อไป

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทย

การศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหา รูปแบบ สถานการณ์เพื่อวิเคราะห์ร่วมกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ โดยปรากฏผลการศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัจจุบันสังคมเริ่มให้ความสนใจในประเด็นการทุจริตของกระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตมากที่สุดเป็นอันดับต้น ๆ และหน่วยงาน 2 อันดับแรกที่ถูกร้องเรียนจากประชาชนในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด คือ กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัจจุบันพบว่า การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยสาเหตุ รูปแบบและวิธีการสรุปได้ดังนี้

1.1 สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยได้สะท้อนผ่านดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ในด้านต่าง ๆ ซึ่งเมื่อศึกษาจากดัชนีชี้วัดด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านภาพลักษณ์ เศรษฐกิจ หรือธรรมาภิบาล พบว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศไทยยังคงมีความรุนแรง โดยค่าดัชนี Corruption Perceptions Index ซึ่งเป็นดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ที่ใช้จัดอันดับการทุจริตทั่วโลกซึ่งนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุดในโลก โดยเป็นการวัดว่า ภาครัฐของแต่ละประเทศได้รับความเสียหายอย่างไรตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจ⁶³² ของประเทศไทย ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2005 – 2023

⁶³²Transparency International . 2022. *THE ABCS of The CPI: How The Corruption Perceptions Index is Calculated*. Retrieved June.15 , 2021, from <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>.

ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 34 - 38 คะแนน เท่านั้น จาก 100 คะแนนเต็ม โดยใน ค.ศ. 2005 ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ที่ 38 คะแนน ได้อันดับที่ 59 และปัจจุบัน ค.ศ. 2023 ประเทศไทยได้คะแนน 35 คะแนน และถูกจัดอันดับอยู่ในอันดับที่ 108 จาก 180 ประเทศทั่วโลก จะเห็นได้ว่าในช่วง 18 ปีที่ผ่านมา ค่าคะแนนของประเทศไทยมีการลดและเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่ถูกจัดอันดับในระดับที่ต่ำลงเรื่อย ๆ โดยถูกจัดอันดับที่ 102 ใน ค.ศ. 2013 โดยมีรายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 4.1 คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย (ค.ศ. 2005 – 2023)⁶³³

ลำดับที่	ค.ศ.	ผลคะแนน	การจัดลำดับจาก 190 ประเทศ	หมายเหตุ
1	2005	38	59	
2	2006	36	63	
3	2007	33	84	
4	2008	35	80	คะแนนเต็ม 10 คะแนน
5	2009	34	84	
6	2010	35	87	
7	2011	34	80	
8	2012	37	88	
9	2013	35	102	
10	2014	38	85	
11	2015	38	76	
12	2016	35	101	
13	2017	37	96	คะแนนเต็ม 100 คะแนน
14	2018	36	99	
15	2019	36	101	
16	2020	36	104	
17	2021	35	110	
18	2022	36	101	
19	2023	35	108	

นอกจากภาพรวมสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศที่ยังคงปรากฏเป็นปัญหาที่สำคัญแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สะท้อนผ่านสื่อต่าง ๆ และผ่านการร้องเรียนของประชาชน การตรวจสอบของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยจากการศึกษาพบข้อมูล ดังนี้

⁶³³ Transparency International . 2024. *Corruption Perceptions Index*. Retrieved June.15 , 2024, from <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

ตารางที่ 4.2 ตารางคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
ระหว่าง พ.ศ.2560 -2565⁶³⁴

ลำดับ	ปี พ.ศ.	จำนวนคดีในศาล	คดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หมายเหตุ
1	2564	3,351	1,202	
2	2563	2,636	831	
3	2562	3,052	1042	
4	2561	2,727	590	
5	2560	2,727	1,202	
รวม		14,493	4807	

ตารางที่ 4.3 สถิติประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริต
และประพฤติมิชอบ (พ.ศ. 2560 – 2564)⁶³⁵

พ.ศ.	กรุงเทพ มหานคร	พัทยา	องค์การบริหาร		รวม	
			ส่วนจังหวัด	ส่วนตำบล		
2560	11	-	25	195	351	1,202
2561	30	3	28	195	334	590
2562	11	3	59	329	640	1,042
2563	17	2	44	249	519	831
2564	15	1	147	398	641	1,202

จากสถิติการดำเนินคดีในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามตารางจะเห็น
ได้ว่าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงโดยคำนวณจากจำนวนคดีทั้งหมด
ในศาลเป็นคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 48.07 ของคดีทั้งหมด จำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลนั้น

⁶³⁴ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
ทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2563. สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565 จาก
<https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/id/235669>.

⁶³⁵ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. สถิติคดีศาลยุติธรรม. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2567 จาก
<https://oppb.coj.go.th/th/page/item/index/id/4>

นอกจากจะสะท้อนถึงความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศแล้ว ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมที่ต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปโดยไม่จำเป็นเพิ่มขึ้น นอกจากนี้จำนวนคดีในศาลยังปรากฏเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

(1) สถิติเรื่องร้องเรียนหน่วยงานภาครัฐของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2562 - 2566 หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1.1) พ.ศ. 2566 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเรื่องร้องเรียน จำนวน 1,517 เรื่อง (ร้อยละ 31.00) รองลงมาเป็นกระทรวงมหาดไทย จำนวน 475 เรื่อง (ร้อยละ 9.70) และเป็นส่วนราชการอื่น ๆ จำนวน 2,902 เรื่อง (ร้อยละ 59.30)⁶³⁶

(1.2) พ.ศ. 2565 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียน จำนวน 2,771 เรื่อง (ร้อยละ 39.34) รองลงมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 866 เรื่อง (ร้อยละ 12.29) และกระทรวงมหาดไทย จำนวน 835 เรื่อง (ร้อยละ 11.85)⁶³⁷

(1.3) พ.ศ. 2564 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียน จำนวน 2,222 เรื่อง (ร้อยละ 37.53) รองลงมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 833 เรื่อง (ร้อยละ 14.07) และกระทรวงมหาดไทย จำนวน 744 เรื่อง (ร้อยละ 12.57)

(1.4) พ.ศ. 2563 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียน จำนวน 2,303 เรื่อง (ร้อยละ 38.00) รองลงมาเป็นกระทรวงมหาดไทย จำนวน 762 เรื่อง (ร้อยละ 12.57) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 704 เรื่อง (ร้อยละ 11.62) และเป็นส่วนราชการอื่น ๆ จำนวน 2,297 เรื่อง (ร้อยละ 37.81)⁶³⁸

(1.5) พ.ศ. 2562 หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2,212 เรื่อง (ร้อยละ 33.66) รองลงมาเป็นกระทรวงมหาดไทย จำนวน 973 เรื่อง

⁶³⁶ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.). ภัยคุกคามรัฐ...สู่ทุจริต!! เรื่อง สถิติการตรวจรับค้ำกล่าวหา ปีงบประมาณ พ.ศ.2566 (1 ตุลาคม 2565-30 เมษายน 2566). สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2567 จาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2021110415414676/20230807114215?>

⁶³⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. หน้า 64. สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2567 จาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464315/20240118152938?>

⁶³⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. หน้า 63. สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/26945314256b92531895a367a295d05a82ff240.pdf>

(ร้อยละ 14.37) กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 752 เรื่อง (ร้อยละ 11.10) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 661 เรื่อง (ร้อยละ 9.91) และเป็นส่วนราชการอื่นๆ จำนวน 2,175 เรื่อง (ร้อยละ 32.11)⁶³⁹

(2) เรื่องร้องเรียนที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับเป็นเรื่องราวร้องเรียน พ.ศ. 2564 จำนวน 2,365 เรื่อง 3 อันดับแรก เป็นเรื่องราวร้องเรียนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 1,012 เรื่อง สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน 260 เรื่อง และกรมการปกครอง 119 เรื่อง⁶⁴⁰ และจากการศึกษาข้อมูลการรับเรื่องราวร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนับแต่ พ.ศ. 2543 - 2565 รวม 52,505 เรื่อง จากทั้งหมด 55,057 เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการ 2,552 เรื่อง หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น⁶⁴¹ ซึ่งจะเห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่สำคัญในลำดับต้น ๆ ของการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ ซึ่งการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสิ่งสำคัญ คือ การวิเคราะห์สาเหตุของการทุจริตของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะกล่าวไว้อย่างละเอียดในหัวข้อต่อไป

1.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้ เป็นการวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้ในการศึกษาเอกสารวิชาการ คำพิพากษาของศาล และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาประกอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งใช้วิธีสัมภาษณ์จากผู้ที่มิประสบการณพบเห็นการทุจริตโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่มีส่วนร่วมกับการทุจริต และผู้ที่เป็นพยานในคดีทุจริตเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และสามารถแก้ไขปัญหาได้จริง โดยข้อมูลที่ได้จากการวิจัยมีนัยยะสำคัญกับการค้นหาคำตอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างยิ่ง มีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 ปัจจัยภายในองค์กร

1) ปัจจัยจากตัวบุคลากร

บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบไปด้วยข้าราชการการเมือง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาและนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับข้าราชการประจำซึ่งเรียกว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁶³⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. หน้า 53. สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464315/202204201144197>.

⁶⁴⁰ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 2565. เรื่องร้องเรียนที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับเป็นเรื่องราวร้องเรียน. สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565 จาก <http://complaint.oag.go.th/tv/node/8123>.

⁶⁴¹ เนชั่นทีวี. 2565. กงสัดติ 22 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน สร้างความเป็นธรรมสู่สังคม. สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.nationtv.tv/news/378869756>.

พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการ หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น⁶⁴² โดยที่ปัจจัย ด้านบุคลากรจะเป็นปัจจัยที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดในแง่ของการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ดังนี้

(1) การขาดความเข้าใจในระเบียบกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เป็นปัจจัยนี้เป็น ปัจจัยที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดทั้งจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย และถูกกล่าวถึงทั้งในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นและด้านเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายอย่างครอบคลุมด้วยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีมากมาย ทั้งจากภารกิจโดยตรงตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁴³ และจากการถ่าย โอนภารกิจจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ⁶⁴⁴ ทำให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายหลายร้อยฉบับอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ โดยความไม่รู้ระเบียบกฎหมายของ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ โดยประการแรก การทุจริตที่เกิดจากระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน เนื่องจาก จากกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติมีมากมายหลายฉบับ ทำให้เจ้าหน้าที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติไม่ถูกต้อง และในบางกรณีเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายในอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบางภารกิจยังมีความซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลางหรือส่วน ภูมิภาค เช่น ด้านการสาธารณสุข ด้านการกีฬา หรือด้านการศึกษา ซึ่งไม่มีความชัดเจน หรือมีกรอบ อำนาจที่ชัดเจน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการใด เรื่องใดดำเนินการได้หรือเรื่องใด ดำเนินการไม่ได้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและถูกตรวจสอบว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ จะถูกตรวจสอบว่ามีพฤติการณ์ทุจริตและผิดระเบียบกฎหมาย การทุจริตที่เกิดจากกรณีนี้มักเกิดจาก

⁶⁴² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3

⁶⁴³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62, พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45.

⁶⁴⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา

ความไม่ตั้งใจหรือผิดพลาด เช่น กรณีเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินโครงการและเบิกจ่ายตามโครงการฯ ที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ในโครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัด⁶⁴⁵ เป็นต้น

ประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจในการกระทำทุจริตด้วยความไม่รู้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ก็คือ แม้เจ้าหน้าที่นั้นจะสามารถพิสูจน์จนสิ้นสงสัยในเจตนาทุจริต และไม่ต้องรับผิดในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งการพิจารณาองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมายนี้ จะต้องประกอบองค์ประกอบภายนอก ได้แก่ (1) ผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ราชการ (2) ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หรือโดยทุจริต (3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ และ (4) มีองค์ประกอบภายในคือ เจตนาทุจริต⁶⁴⁶ อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดในทางวินัยและทางละเมิดในความผิดดังกล่าว

(2) ปัญหาด้านการขาดความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า พนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นบางส่วน ไม่สนใจและไม่พยายามศึกษากฎหมายให้ถ่องแท้ เนื่องจากขาดความกระตือรือร้นในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะการบริหารงานส่วนบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดความก้าวหน้าในการเติบโตตามสายงานของตน โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้น้อย จะไม่มีความก้าวหน้าในสายงานเพราะไม่สามารถขยายกรอบโครงสร้างองค์กรได้ เนื่องจากการกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังของบุคลากรในท้องถิ่นจะต้องไม่สูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น⁶⁴⁷ และทำให้เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจที่จะปกป้องรักษาองค์กรของตน

(3) ปัญหาด้านงบประมาณ

ปัญหานี้เกิดจากการสภาพพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นภายในเขตพื้นที่ของตน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในบางพื้นที่ที่เป็นแหล่งเกษตรกรรมหรือชนบทมีรายได้และงบประมาณในการดำเนินการน้อย เนื่องจากการส่งเจ้าหน้าที่ไปเข้ารับการอบรมก็ต้องเบิกจ่ายงบประมาณจากต้นสังกัด ซึ่งบางโครงการมีการเรียกเก็บค่าอบรมในจำนวนที่สูง

⁶⁴⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 169/2563.

⁶⁴⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 124/2554.

⁶⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35.

ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งให้ข้อมูลว่า แม้จะมีการจัดอบรมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ยังคงเป็นการอบรมที่มีการจัดเก็บค่าอบรมและมีบางโครงการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดจำนวนผู้เข้ารับการอบรมที่ต้องส่งเข้ารับการอบรม ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรม แม้โครงการอบรมดังกล่าวจะไม่ตรงกับความต้องการของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้กำกับดูแลกับหน่วยงานภายใต้กำกับดูแล ส่งผลให้ขาดโอกาสในการส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมในหลักสูตรที่มีความจำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

จากข้อมูลของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เปิดเผยเมื่อวันที่ 30 ก.ย. 2562 ระบุว่า ในปีงบประมาณ 2561 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวม 636,573 ล้านบาท โดยพบว่า กรุงเทพมหานคร มีรายได้รวมท้องถิ่นมากที่สุด 105,463.85 ล้านบาท รองลงมาคือ จังหวัดนครราชสีมา 21,500.49 ล้านบาท จังหวัดชลบุรี 18,062.42 ล้านบาท จังหวัดสมุทรปราการ 15,830.58 ล้านบาท และจังหวัดเชียงใหม่ 15,639.94 ล้านบาท ส่วนจังหวัดที่มีรายได้รวมน้อยที่สุด คือ จังหวัดระนอง 1,645.90 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า รายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันอย่างมาก นอกจากนี้จะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่แล้ว ยังเป็นปัญหาหลักในการพัฒนาพื้นที่ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นที่ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคมไทยระหว่างผู้อาศัยในเขตเมืองและเขตชนบท

(4) ปัญหาด้านอัตรากำลังบุคลากร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ การตั้งงบประมาณสัดส่วนค่าใช้จ่ายในงานบุคคลในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง จะสามารถกำหนดได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้ หรือเงินอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่สามารถกำหนดโครงสร้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้ครอบคลุมภารกิจงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากมายได้ด้วยปัจจัยข้อจำกัดด้านงบประมาณ หรือบางแห่งมีกรอบอัตรากำลังแต่ขาดบุคลากรตามกรอบอัตรากำลัง ทำให้เจ้าหน้าที่หนึ่งคนต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน⁶⁴⁸ เกิดความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่อื่นเนื่องมาจากกระบวนการบริหารงานส่วนรวม⁶⁴⁹ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐในการจัดบริการสาธารณะ และบางแห่งขาดแคลนอัตรากำลังเป็นอย่างมาก โดยผู้วิจัยซึ่งเคยรับราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการ

⁶⁴⁸ สยามรัฐ. 2564. ปัญหาวิกฤตของท้องถิ่นขนาดเล็ก. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2564

จาก <https://siamrath.co.th/r/264285>.

⁶⁴⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 257/2557.

ปกครองท้องถิ่น เคยพบองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งต้องให้ผู้อำนวยการกองคลังต้องรักษา
ราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุรักษา
ราชการแทนผู้อำนวยการกองคลัง และเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นอีกหลายตำแหน่งที่ต้องมีการรักษา
ราชการแทน ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมา เพราะนอกจากเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบงานจำนวนมาก
งานบางตำแหน่งยังต้องอาศัยทักษะเฉพาะด้าน ทำให้ไม่รู้ระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่
ทั้งหมดและเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด

(5) ปัญหาการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่

ความพยายามในการปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมของ
เจ้าหน้าที่ โดยการสร้างมาตรฐานทางวินัยและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ หรือการผลักดันให้มีประมวล
จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้
ต้องจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
แต่ละประเภท โดยต้องกำหนดให้มีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ⁶⁵⁰ กระทรวงมหาดไทย
จึงได้ออกประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำคู่มือแนวทางการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น⁶⁵¹ ปรากฏเพียงการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการ
กำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น
และงานของรัฐอย่างอื่นเท่านั้น⁶⁵² อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบตรวจสอบการ
จัดทำประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่โดยตรง ทำให้ข้อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง
จัดทำประมวลจริยธรรมไม่มีสภาพบังคับอีกต่อไป

(6) ค่านิยมที่ยึดถือระบบทุนนิยม

ค่านิยมทางสังคมเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เข้าร่วมการวิจัยกล่าวถึง
เนื่องจากสังคมไทยในปัจจุบันยึดถือระบบทุนนิยมและยกย่องนับถือผู้มีฐานะร่ำรวย มีความเชื่อว่ามี
เงินแล้วจะมีความสุข มีอำนาจ และได้รับเกียรติในสังคม จึงทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้ได้รับ
การยอมรับจากสังคม จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนใหญ่มิมีความสัมพันธ์
พิเศษกับกลุ่มองค์กรธุรกิจที่เป็นกลุ่มผู้รับจ้างที่รับงานจ้างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในและ

⁶⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 และ มาตรา 280.

⁶⁵¹ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2551. *คู่มือแนวทางการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2564 จาก <http://www.local.moi.go.th/29.12.51.pdf>.

⁶⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76

นอกเขตพื้นที่ และเมื่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562⁶⁵³ ได้กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ทำให้เกิดความพยายามและการลงทุนโดยมีเจตนาเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือจูงใจกระทำการทุจริต หลีกเลียงและหาช่องว่างของระเบียบกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ตนเองและพวกพ้องภาคธุรกิจ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายแต่ต้น หรืออาจเรียกว่า การทุจริตได้เริ่มขึ้นก่อนการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและมีการวางแผนคำนวณผลประโยชน์ที่จะได้รับก่อนที่จะเริ่มลงสมัครรับเลือกตั้ง นำไปสู่การใช้เงินหรืออำนาจเพื่อสร้างฐานเสียงและคะแนนนิยมทำให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนต่างตอบแทน หรือสัญญาว่าจะให้สิ่งตอบแทนภายหลังได้รับตำแหน่ง

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยผู้เข้าร่วมวิจัยทั้งหมดให้ข้อมูลว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นทุกครั้งที่มีการทุจริตโดยการซื้อเสียง ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่มีการซื้อเสียงด้วยการแจกเงิน หรือการให้สัญญาในลักษณะประโยชน์ต่างตอบแทนก่อนเข้ารับตำแหน่ง เมื่อมีการลงทุนทำให้จึงต้องทำการถอนทุนคืน และหางบประมาณในการเลือกตั้งหรือในบางครั้งก็เป็นรูปแบบการถอนทุนคืนจากการทุจริตเงินโครงการต่าง ๆ โดยการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

(6.1) การตั้งราคาค่าตอบแทนคืนในโครงการการเรียกรับหรือเสนอ ส่วนแบ่งในงานก่อสร้างถนน โครงการขุดลอกคลอง ฯลฯ

(6.2) การเรียกรับผลประโยชน์จากการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การโยกย้าย การเลื่อนระดับ การเปลี่ยนสายงาน ฯ การทุจริตรูปแบบนี้เกิดจากการสมยอมระหว่างผู้ให้และผู้รับจึงทำให้ยากต่อการตรวจสอบ

(6.3) การใช้อำนาจหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตนเข้ามีส่วนได้เสียในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินกิจการสาธารณะในโครงการก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ฯ

(6.4) ผู้บริหารกระทำหรือละเว้นกระทำการเนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อคะแนนเสียงหรือฐานเสียงของตน

(6.5) เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนพยายามหลีกเลียงและหาช่องว่างของระเบียบกฎหมาย และบางครั้งอ้างว่าไม่รู้กฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

⁶⁵³ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 49.

(6.6) เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนร่วมกระทำความผิดหรือสนับสนุนการทุจริตแลกเปลี่ยนกับความก้าวหน้าในสายงาน เนื่องจากตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการควบคุมและรับผิดชอบข้าราชการเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น⁶⁵⁴

(6.7) เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังขาดจิตสำนึกเรื่องความโปร่งใส เจ้าหน้าที่บางคนทราบว่าสิ่งที่ตนเองกระทำลงเป็นการทุจริตในหน้าที่ราชการแต่ไม่สนใจและไม่เกรงกลัวผลที่เกิดขึ้น เนื่องจากเห็นแก่ประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเบิกจ่ายงบประมาณตลอดปี จึงทำให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นช่องทางในการเบียดบังยักยอกเงินของทางราชการไปใช้จ่ายส่วนตัว

(6.8) เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนไม่มีเจตนาทุจริตแต่เกรงกลัวอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงาน โดยอำนาจบังคับบัญชาที่สามารถให้คุณให้โทษนั้นมีผลอย่างมากในการตัดสินใจเข้าร่วมขบวนการทุจริต เทียบเคียงได้จากกรณีที่เคยปรากฏเรื่องของการข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายพัสดุ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างในการก่อสร้างอาคารผู้ป่วยนอก 7 ชั้นของโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ในสังกัดกรม ก. กระทรวง ส. และได้พบการทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานซึ่งถูกกลั่นแกล้ง และบีบบังคับให้ทำงานอย่างยากลำบากจากผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม จะไม่ได้รับความช่วยเหลือในทุกกรณี โดยได้กล่าวทิ้งท้ายก่อนที่จะสามารถทวงความยุติธรรมคืนได้หลังจากที่ทุกข์ทรมานมาเป็นเวลา 20 ปี ว่า “สังคมนี้ไม่ได้ส่งเสริมคนดี แต่กลั่นกินคนดี ยิ่งไงคุณก็แพ้และไม่มีที่สำหรับคนดี หรือหากคนดีก็จริง แต่คนดีได้สักกี่ปี 5 ปี 6 ปี ก่อนที่คุณจะถูกกลั่น”⁶⁵⁵ ตัวอย่างเหล่านี้มีให้เห็นในทุกองค์กร รวมทั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 2 ท่าน ซึ่งเป็นผู้มีทัศนคติไม่ยอมรับการทุจริตในทุกรูปแบบ ยืนยันว่า การต่อต้านทุจริตในองค์กรทำให้ได้รับความเดือดร้อน ถูกกลั่นแกล้งและจับผิด ประกอบกับไม่ได้รับการเห็นใจหรือยอมรับจากเพื่อนร่วมงานจนไม่สามารถปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรนั้นได้ ปัญหาเหล่านี้ทำให้ข้าราชการที่ซื่อสัตย์ที่เรียกว่า “ข้าราชการน้ำดี” บางกลุ่ม เกรงกลัวอิทธิพลและยินยอมที่จะทำตามธรรมเนียมองค์กร เนื่องจากเกรงกลัวความเดือดร้อน

⁶⁵⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 สัตตรส, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 60 ,พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 54, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 50, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45.

⁶⁵⁵ Voice Online. 2561. เบลื้อชีวิตสุดอากัของข้าราชการหญิง “ผู้ทำดีไม่ได้ดี”. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2564 จาก <https://voicetv.co.th/read/1sz8gpd51>.

ที่จะเกิดกับตนและครอบครัว และเมื่อได้กระทำความผิดในครั้งแรกและครั้งต่อ มาแล้ว สุดท้ายจึง กลายเป็นผู้เข้าร่วมขบวนการทุจริตในที่สุด

ความเกรงกลัวที่นำไปสู่ความจำยอมทุจริตของเจ้าหน้าที่ส่วน ใหญ่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรที่สืบทอดจากกลุ่มข้าราชการเดิมและกลุ่มข้าราชการบรรจุใหม่ และพบว่า มีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกบังคับให้กระทำการทุจริต แม้ไม่ ต้องการกระทำทุจริต แต่ด้วยต้องรับผิดชอบงานในกระบวนการนั้นร่วมกันกับกลุ่มผู้ทุจริต

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกหนึ่งกล่าวว่า ตนเองได้รับ แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างซึ่งตนเองเห็นว่า งานจ้างดังกล่าวยังไม่เรียบร้อยจึงไม่อาจ ตรวจรับงานดังกล่าวได้ แต่ด้วยผู้รับจ้างและผู้บริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกันอย่างแนบแน่น จึงทำให้ถูกผู้บริหารท้องถิ่นบีบบังคับให้ต้องเซ็นตรวจรับงานจ้างดังกล่าว สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลที่ เป็นข้าราชการท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่และเคย นำอาวุธปืนเข้ามาในสถานที่ทำงาน จึงเกิดความเกรงกลัว จนต้องยินยอมกระทำการทุจริตร่วมกัน

(7) ปัจจัยด้านระบบการบริหารงานภายในองค์กร

การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีสภาบริหาร เพียงสภาเดียวโดยไม่มีกรถ่วงดุลตรวจสอบ และสภาการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่มักทำงานกันไปใน ทิศทางเดียวกัน ลักษณะเป็นทีมงานเดียวกัน และส่วนใหญ่จะเป็นทีมเดียวกันหรือกลุ่มเครือข่ายที่มี ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างกันก่อนตกลงรับสมัครเลือกตั้งด้วยกันและวางแผนมาแต่ต้นว่าแต่ละคน ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งใดต่างจากสภาการเมืองในระดับชาติที่ถูกแบ่งเป็นหลายฝ่าย หลายพรรคการเมือง มีฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลคานอำนาจกัน

การทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้นมีข้อดี คือ ทำให้การบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น แต่มีข้อเสีย คือ การทำงานในลักษณะทีมงานทำ ให้ไม่เกิดการตรวจสอบ โดยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีนายกองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดกลุ่มเครือข่ายที่มีสัมพันธ์พิเศษต่อกัน ส่งผลให้เกิด การใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์และการเก็บรายได้แล้วไม่นำส่งคลัง รวมถึงการแก้ไข หลักฐานทางการเงิน

ปัจจัยที่ทำให้ไม่เกิดการตรวจสอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก ประการหนึ่ง คือ การที่กลุ่มบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในท้องถิ่นมีจำนวนไม่มากและบ่อยครั้งที่ ผู้บริหารคนเดิมได้รับการเลือกซ้ำหลายสมัยให้สมัยเลือกตั้ง การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คนเดิมดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลายาวนาน มีข้อดี คือ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่และ ประชาชนของตนอย่างแท้จริง แต่จะมีข้อเสียในส่วนของประสิทธิภาพในการตรวจสอบทำให้การเฝ้า ระวังการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่กลุ่มผู้นำชุมชนใน

ท้องถิ่นผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกเห็นว่า ประชาชนไม่ควรมีหน้าที่เพียงแค่เลือกผู้แทนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรมีอำนาจเข้าไปเฝ้าระวังและตรวจสอบผู้แทนของตนด้วย อย่างน้อยก็เพื่อให้มีข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจเลือกผู้แทนในครั้งต่อไป แต่ด้วยระเบียบกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้มีสภาพบังคับเป็นเพียงหนังสือแจ้งแนวทางในทางปฏิบัติเท่านั้น ทำให้ไม่ได้ถูกนำไปใช้บังคับอย่างเคร่งครัด และพบว่าประชาชนบางรายที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นถูกเจ้าหน้าที่สั่งห้ามมิให้เสนอความคิดเห็น และประชาชนบางรายที่คัดค้านหรือเสนอความคิดเห็นในที่ประชุมจะไม่ถูกบันทึกไว้ในรายงานการประชุม

(8) การใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่น

การทุจริตโดยการใช้ดุลพินิจนั้น เห็นได้ชัดเจนในระบบการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนดหลักเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลและมาตรฐานกลางตลอดจนแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งเป็นการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานบุคคลในเทศบาล การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล และการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงอำนาจในการควบคุมดูแลราชการประจำ⁶⁵⁶ แต่ให้อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง การพิจารณาเลื่อนระดับ การสอบสวนทางวินัยแก่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ถือเป็นารวมศูนย์อำนาจไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียว

ข้อดีของการรวมศูนย์อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง การพิจารณาเลื่อนระดับ การสอบสวนทางวินัยแก่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ทำให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารงานและมีความคล่องตัวในสภาวะการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วน แต่การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวถือเป็นการผูกขาดอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลไว้ที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงผู้เดียว ทำให้เกิดอิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ขึ้นภายในองค์กรนำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นเหตุให้มีการเรียกรับเงินเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งในเรื่องการโอนย้าย การบรรจุแต่งตั้ง

⁶⁵⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 กฎวินีตติ, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 60/1, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 56, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 64, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 39.

การลงโทษวินัย รวมทั้งการให้สัญญาในการนำบุตรหลานของกลุ่มฐานคะแนนเสียงในเขตพื้นที่นั้นมาบรรจุกองตั้งหรือได้รับการจ้างงานหลังจากได้รับการเลือกตั้ง

การพิจารณาผลการประเมินการปฏิบัติราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น⁶⁵⁷ โดยผู้บัญชาเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาแล้วนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลก่อนนำเสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการทำให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เพราะการพิจารณาผลการปฏิบัติราชการส่วนใหญ่จะผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้ที่นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางส่วนเกรงกลัวและบางส่วนยอมเป็นผู้สนับสนุนผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อความก้าวหน้าทางราชการ การให้อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการประจำแก่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นการนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันแบบเป็นขบวนการ รวมทั้งการให้อำนาจผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจการพิจารณาความดีความชอบส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบและนำไปสู่ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁵⁸

การขาดการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในเรื่องการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นอีกหนึ่งกลไกความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁶⁵⁹ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล⁶⁶⁰ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล⁶⁶¹ คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา⁶⁶² ยกเว้นการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร

⁶⁵⁷ หนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท 0809.3/ว 24 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2560 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

⁶⁵⁸ ผู้จัดการออนไลน์. 2559. *ป.ช.ชี้มูล ฟันอาญา 53 นักการเมือง-ขรก.ท้องถิ่น จาก 19 จังหวัด ตาม "กม.ใหม่" รับสินบนถึงประหาร*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9590000061684>.

⁶⁵⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

⁶⁶⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 24.

⁶⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 26.

⁶⁶² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28.

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554⁶⁶³ ซึ่งถูกกำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร⁶⁶⁴

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยมีองค์ประกอบส่วนใหญ่ของกรรมการมาจากหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด ในขณะที่องค์ประกอบรองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น พัทยา จะมีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยในการพิจารณาเห็นชอบโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย รวมถึงการร้องทุกข์ต่าง ๆ จะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการตามที่กล่าวข้างต้นเพียงคณะเดียวไม่มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการชุดอื่นเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจแต่อย่างใด โดยมีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนที่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม⁶⁶⁵ เพื่อพิจารณาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษวินัยและการร้องทุกข์ของข้าราชการเพื่อให้ความเป็นธรรม การพิจารณาโทษทางวินัยและการร้องทุกข์จึงอยู่ในอำนาจคณะกรรมการระดับจังหวัดทำให้เกิดการเสนอผลประโยชน์เพื่อให้ลดโทษหรือยกเว้นโทษวินัย เกิดระบบอุปถัมภ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการในจังหวัดที่เป็นผู้กำกับดูแล และยังพบว่า การพิจารณาโทษทางวินัยหรือการร้องทุกข์ ข้าราชการที่เป็นกรรมการจะมีความยำเกรงในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด กรรมการบางคนรอดูที่ท่าของผู้ว่าราชการจังหวัดและลงมติของตนไปตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวก็ตามแต่กรรมการรายนั้นจะไม่มี ความกล้าที่จะแย้งหรือลงมติให้แตกต่างจากความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดได้

การให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัดเป็นประธานกรรมการโดยมีกรรมการส่วนใหญ่ของคณะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้อยู่ภายใต้กำกับดูแลย่อมส่งผลให้เกิดการครอบงำคณะกรรมการฯ ประกอบกับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้แทนที่มีความเป็นอิสระมีสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการลงมติและขาดการตรวจสอบถ่วงดุล จึงเท่ากับผูกขาดดุลพินิจการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ที่คณะกรรมการ

⁶⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 27.

⁶⁶⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 14.

⁶⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 24.

ระดับจังหวัดเพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้เกิดการรับสินบนหรือกระทำการอื่นใดเพื่อช่วยเหลือบุคคลใดบุคคลหนึ่งและนำไปสู่การทุจริตในที่สุด

การขาดองค์กรกลางในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เนื่องจากการกำหนดให้ผู้ลงโทษหรือผู้ร้องทุกข์ได้ดำเนินการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อมติของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งเป็นผู้ออกมติดังกล่าวเอง แม้จะมีข้อดีในการให้คณะกรรมการดังกล่าวได้ทบทวนมติของตน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจในการพิจารณาเพียงคณะกรรมการคณะเดียวและเป็นคณะเดิมที่ได้พิจารณาไปก่อนหน้านี้ โดยพบว่าการอุทธรณ์คำสั่งนั้นแทบไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทั้งยังสร้างความยุ่งยากและความล่าช้าและกลับส่งผลร้ายต่อผู้อุทธรณ์ที่มีได้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดให้เสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁶⁶⁶

ระเบียบการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และจัดทำประกาศแยกแต่ละจังหวัดก่อให้เกิดปัญหาทั้งในทางปฏิบัติมากมาย เช่นเดียวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมีเพียงคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เช่น คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ⁶⁶⁷ มีการกำหนดให้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นประกาศใช้ในแต่ละจังหวัดแยกจากกัน ทั้งที่การประกาศแยกตามเขตพื้นที่มีความแตกต่างกันในเนื้อหาของประกาศในส่วนของชื่อจังหวัดเท่านั้น เช่น ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.... ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.... ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีบริหารงาน และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล พ.ศ..... ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่าย

⁶⁶⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

⁶⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 19, มาตรา 23, มาตรา 25, มาตรา 28.

เงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น พ.ศ..... ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ.....ฯลฯ

การกำหนดให้ประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการฯ แบ่งเป็นรายจังหวัดแล้วและแบ่งแยกรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การแบ่งประเภทและจังหวัดนั้น ยังคงยึดถือแนวทางและถ้อยคำของประกาศตามที่ว่าส่วนกลางกำหนดจึงไม่เกิดประโยชน์มิได้เป็นไปตามความแตกต่างของบริบทในท้องถิ่น สร้างความยุ่งยากและไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

การพิจารณาโดยคณะกรรมการฯ แต่ละจังหวัดมิได้มีการกำหนดมาตรฐานการพิจารณา และถูกกำหนดให้การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในแต่ละจังหวัดไม่ผูกพันซึ่งกันและกัน ทำให้การลงโทษในการกระทำผิดวินัยที่มีรูปแบบเดียวกันในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน ไม่สามารถเทียบเคียงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ และพบว่า หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลที่ไม่ชัดเจนทำให้ต้องใช้การตีความ ทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง และการตีความประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด ประธานคณะกรรมการฯ จังหวัดจะมีอำนาจในการตีความประกาศดังกล่าว⁶⁶⁸ แต่คณะกรรมการระดับจังหวัดจะเลือกที่จะไม่ใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจากกลัวความรับผิดที่อาจมีขึ้นจากการตีความระบียบผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องได้ ทำให้ต้องมีการหารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและคณะกรรมการกฤษฎีกาทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาดำเนินการทำให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ที่อยู่บ่อยครั้ง โดยผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกรายหนึ่งกล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาโทษหรือพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐส่งสำนวนคดีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการทุจริตทำให้ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการระดับจังหวัดต้องผูกพันตามความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้น แม้อาจมีพยานหลักฐานว่า ผู้ถูกลงโทษมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกชี้มูลก็ตาม ทำให้การพิจารณาโทษต่าง ๆ ถูกส่งต่อไปยังศาลปกครองให้เป็นผู้ตัดสิน ทำให้ผู้ถูกลงโทษวินัยได้รับความเสียหายเป็นระยะเวลายาวนาน และต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาลเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมทำให้ระยะเวลาในการได้รับความเป็นธรรมยาวนานมากขึ้น

การให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลที่ขาดการตรวจสอบทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มิได้มีอิสระในการ

⁶⁶⁸ ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด..... เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล สืบค้นจาก <http://localmoi.go.th/municiple%20rule.pdf>.

บริหารงานบุคคลของตนเอง⁶⁶⁹ เกิดระบบอุปถัมภ์ในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของคณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด/พนักงานเทศบาล/พนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัดมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนเกินไป ทำให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีความซับซ้อนเต็มไปด้วยระบบอุปถัมภ์และการเรียกรับหรือการให้หรือเสนอให้ภายในจังหวัดและท้องถิ่นรุนแรงขึ้น และมีความล่าช้าและใช้ประโยชน์จากการที่กฎหมายกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยไม่มีอายุความ โดยระยะเวลาในกระบวนการสอบสวนวินัยเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้น ทำให้เกิดช่องว่างในการช่วยเหลือกันและชะลอเวลาการลงโทษวินัยให้ล่าช้าเพื่อช่วยเหลือเพื่อให้ได้เกษียณอายุราชการเพื่อให้ได้รับเงินบำเหน็จมาใช้จ่ายและแม้ถูกเรียกคืนฐานหลักลาภมิควรได้ก็จะมีการใช้จ่ายถ่ายโอนเงินจนกระทั่งไม่มีเงินที่จะต้องคืนแก่ทางราชการ จะเห็นได้ว่า กระบวนการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลายและมีสาเหตุหลักจากระบบอุปถัมภ์เป็นส่วนใหญ่

การให้ความเห็นชอบในการบรรจุแต่งตั้งถูกกำหนดให้มีการประเมินโดยคณะกรรมการระดับจังหวัดและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งมีข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ การเลื่อนระดับของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกตรวจสอบเอกสารผลงานจากฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุม ทำให้เกิดขบวนการรับจ้างทำผลงานของข้าราชการระดับจังหวัด ซึ่งจะบริการตั้งแต่กระบวนการรับทำเล่มผลงานไปเสร็จสิ้นกระบวนการ พบข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกว่า แม้ต้องการจะทำผลงานด้วยตนเองแต่เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดที่มีอำนาจจะสั่งแก้ไขหรือไม่ให้ผ่าน จนในที่สุดต้องยอมทำการจ้างให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดรายดังกล่าว เป็นผู้แก้ไขและจ่ายค่าจ้างให้จึงสามารถนำผลงานเสนอที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเลื่อนระดับได้ กระบวนการที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณานำเสนอที่ประชุมจึงเป็นช่องทางการเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจ ซึ่งกระบวนการทุจริตนี้จะมีเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดเกี่ยวข้องอยู่เสมอในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน มีผู้ร่วมกระทำการหลายคนโดยการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางเพื่อขอรับความช่วยเหลือในการบรรจุแต่งตั้ง หรือการโอนย้าย ฯ จากผู้มีอำนาจในคณะกรรมการผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง และเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดที่เป็นฝ่ายเลขานุการโดยที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์และเต็มใจในการจ่ายสินบน

การขาดความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นระดับเล็กที่มีกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จำนวนน้อย รวมทั้ง การกำหนดมาตรฐาน

⁶⁶⁹ สถาบันพระปกเกล้า. 2562. *ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5

การเลื่อนระดับของข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับมีมาตรฐานที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นบางส่วนเรียกตนเองว่า “ข้าราชการชั้นสอง”⁶⁷⁰ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดข้อจำกัดในการแสวงหาบุคคลที่มีศักยภาพมีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การขาดความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ทำให้ขาดแรงจูงใจและขาดความเอาใจใส่ รวมทั้งไม่มีความรักความผูกพันในองค์กร จึงทำงานไปวัน ๆ ไม่รักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานและรู้สึกว่าศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เท่ากับข้าราชการพลเรือนส่งผลต่อค่านิยมองค์กรและการธำรงตนเป็นข้าราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงการแสวงหางานใหม่ที่ดีกว่า ทำให้ขาดบุคลากรที่มีศักยภาพในการช่วยพัฒนาท้องถิ่นหรือพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

กลไกการตรวจสอบด้านบัญชีที่บกพร่อง โดยพบว่า มีเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁷¹ ทำให้เกิดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ลงนามตรวจรับการจ้างโดยมิได้ตรวจดูงานจริง⁶⁷² การที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินของแต่ละวันไว้ล่วงหน้าและมอบให้พนักงานไปกรอกข้อมูลการรับชำระเงินและจำนวนเงินภายหลัง โดยไม่ตรวจสอบการออกใบเสร็จและการรับเงินเป็นเป็นช่องทางให้พนักงานเบียดบังเงินของราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว⁶⁷³ หรือการที่ผู้บังคับบัญชาขาดการเอาใจใส่ในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต⁶⁷⁴ฯ

1.2.2 ปัจจัยภายนอกองค์กร

1) อิทธิพลของการเมืองระดับประเทศ

ระบบอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่น - การเมืองระดับประเทศ - ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงและมีอิทธิพลซึ่งกันและกันอย่างชัดเจน โดยพบว่า นักการเมืองระดับประเทศที่มีชื่อเสียงในพรรคต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยมีการแบ่งแยกพรรคกันอย่างชัดเจน สะท้อนถึงระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองระดับประเทศและนักการเมืองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ผู้แทนพรรคการเมืองจะมีการลงพื้นที่เพื่อช่วย

⁶⁷⁰ มติชน. 2562. *ท้องถิ่นเดือด!! จีเอ็มพี1 ทบทวนประกาศรับโอนข้าราชการ จากเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรม*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2563 จาก https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1605779.

⁶⁷¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.344/2561.

⁶⁷² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 1291/2560.

⁶⁷³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1055/2560.

⁶⁷⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 231/2559.

นักการเมืองท้องถิ่นหาเสียงและเปิดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในสังกัด แม้จะไม่มี การประกาศอย่างเป็นทางการว่า นักการเมืองท้องถิ่นคนใดเป็นผู้แทนตามสังกัดพรรคใด แต่ประชาชนในพื้นที่ย่อมทราบ เป็นอย่างดี เพราะในทุกพื้นที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันอย่างชัดเจน รวมถึงระบบอุปถัมภ์ระหว่าง การเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติที่มีความชัดเจน ทำให้เกิดกระบวนการทุจริตในการเสนอขอ งบประมาณ การอุดหนุนงบประมาณ และการรับเสนอจัดสรรงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ในรูปแบบ ต่าง ๆ⁶⁷⁵ โดยการกำหนดจำนวนค่าสินบนที่ต้องจ่ายจากการจัดสรรงบประมาณจะถูกคำนวณจาก ร้อยละของเงินที่ได้รับการจัดสรร

ผู้เข้าร่วมวิจัย จำนวน 5 รายให้ความเห็นว่า การกำหนดให้มีการจัดสรร งบประมาณโดยยื่นคำขอและได้รับการอนุมัติผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงการเพื่อของบประมาณมีการเรียกรับและการขอส่วนแบ่งผลประโยชน์ หากกระบวนการ จัดสรรงบประมาณถูกกำหนดให้ต้องมีการขออนุมัติ อนุญาตผ่านหน่วยงานจำนวนมาก ขั้นตอนและ การจ่ายเพื่อขอรับงบประมาณจะมีมากขึ้นตามลำดับ เพราะเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบดีว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีทุกหน่วยงานและไม่มีทางที่จะปราบปรามให้หมดไปได้ จึงเกิดเป็นค่านิยมในการนิ่งเฉยกับการทุจริต

2) การใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล

เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจเหนือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันภายในจังหวัดและทำให้ระดับการคอร์รัปชันรุนแรงมากขึ้น โดยสามารถ จำแนกได้ ดังนี้

(1) ปัญหาการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ผู้มีอำนาจ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งผู้ว่าราชการ จังหวัดโดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วย และมีข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ ประสานงานภายในจังหวัด จึงมีการออกกฎกระทรวง หนังสือ หรือคำสั่งในลักษณะที่เกินกว่าการใช้ อำนาจกำกับดูแล ทั้งปรากฏการออกหนังสือที่มีลักษณะเป็นการสั่งหรือข้อบังคับภายในหน่วยงาน ดังกล่าวที่ไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมายมารองรับการออกคำสั่ง จึงเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่มี มากกว่าการกำกับดูแลตามปกติ เช่น กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดเงื่อนไขและวิธีการ กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณี พิเศษการเบิกจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วน

⁶⁷⁵ Thai PBS. 2563. *ชายงบประมาณ: กลโกงที่รัฐทั่วสภาพอันทรกเกียรติ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/295502>.

ท้องถิ่นโดยไม่มีอำนาจ⁶⁷⁶ หรือกรณีกำหนดให้การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเดินทางไปราชการจะต้องเป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น⁶⁷⁷ เป็นต้น ซึ่งต่อมาศาลปกครองได้มีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันยังคงปรากฏหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้ถือปฏิบัติ ต้องปฏิบัติ และกำหนดแนวทางการดำเนินการ หรือการจัดทำโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น หนังสือแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน⁶⁷⁸ หรือการให้จัดหาอาหารกลางวันเด็กเล็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บรรเทาความเดือดร้อนผู้ปกครองในช่วงปิดภาคเรียนจากสถานการณ์แพร่ระบาดโควิด-19⁶⁷⁹ เป็นต้น ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลักษณะการทำงานตามนโยบายของผู้กำกับดูแลมิใช่ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือบริบทความแตกต่างกันของแต่ละพื้นที่และทำให้เกิดระบอบอุปถัมภ์ระหว่างผู้กำกับดูแลและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมา

การใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะผู้กำกับดูแลทั้งที่ปราศจากระเบียบรองรับนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งนำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรากฏข้อเท็จจริงว่า การใช้อำนาจบางรูปแบบเป็นการขอให้ท้องถิ่นดำเนินการส่วนที่ไม่ใช่ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เป็นการขอให้ดำเนินการให้หน่วยงานผู้กำกับดูแลโดยตรง เช่น กรณีนายอำเภอพยุหะคีรีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตเวรโปรดน้ำต้นดาวเรืองที่อำเภอปลูกไว้เพื่อปรับภูมิทัศน์ที่ว่าการอำเภอพยุหะคีรี⁶⁸⁰ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การใช้อำนาจเหนือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้หน่วยงานผู้กำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของอำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรในการสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร

⁶⁷⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 61/2549.

⁶⁷⁷ สยามรัฐออนไลน์. 2562. *มหากาพย์การฝึกอบรมท้องถิ่น* สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/rv/123506>.

⁶⁷⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ 0808.2/ว 1535 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2561.

⁶⁷⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0816.2/ว 2523 ลงวันที่ 30 เมษายน 2563.

⁶⁸⁰ หนังสือที่ว่าการอำเภอพยุหะคีรี ที่ ศก 2018/4231 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2563.

ปกครองส่วนท้องถิ่นและหยุดปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากเห็นว่า การปฏิบัติการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ รวมถึงในกรณีที่เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้กำกับดูแลว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย อีกทั้งในระหว่างสอบสวนหากผู้กำกับดูแล เห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นผู้ประสงค์ต่อการสอบสวน หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง จะสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้⁶⁸¹

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเหนือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาสู่ปัญหาการทุจริต การแสวงหาประโยชน์และสร้างระบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจของหน่วยผู้กำกับดูแลและหน่วยงานในกำกับดูแล เช่น การที่หน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแลขอรับสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ของกลุ่มจังหวัดและอำเภอ หรือการขอตัวบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช่วยปฏิบัติงานในหน่วยงานของจังหวัดและอำเภอ⁶⁸² และบางกรณีพบว่า สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดกรอบอัตรากำลังเพื่อจ้างบุคลากรแต่ให้ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแทนที่จะปฏิบัติงาน ณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้จ้างงาน⁶⁸³ หรือให้ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอ⁶⁸⁴ โดยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องขอมักเต็มใจที่จะให้การสนับสนุนบุคลากรตามที่ร้องขอ เพราะการที่มีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติหน้าที่เพื่อช่วยภารกิจงานของจังหวัดจะทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานคล่องตัว สร้างช่องทางด่วนในการดำเนินการ สิทธิพิเศษบางประการ และเพื่อขอความช่วยเหลือต่างตอบแทนในอนาคต

นอกจากการสนับสนุนบุคลากรแล้ว ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการสนับสนุนงบประมาณจำนวนมากให้แก่จังหวัดและอำเภอในกิจกรรมที่มีใช้อำนาจหน้าที่

⁶⁸¹ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 96 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

⁶⁸² หนังสือศาลากลางจังหวัดนครราชสีมา ที่ นม 0018.1/17232 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2558.

⁶⁸³ หนังสือสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ที่ พร 0023.2/ ว 603 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2566.

⁶⁸⁴ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดตรัง ที่ ตง 0023.2/ 824 ลงวันที่ 4 กันยายน 2560.

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดบางแห่งใช้อำนาจในการอนุมัติ ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอุดหนุนงบประมาณให้แก่ จังหวัดและอำเภอได้ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานผู้กำกับดูแล⁶⁸⁵ ปรากฏตามหนังสือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่าการที่หน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับ ดูแลขอรับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับนั้น ไม่เหมาะสมและควรสร้างมาตรการควบคุมที่ชัดเจน

3) ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีซับซ้อนมากกว่าระบบ อุปถัมภ์ในส่วนราชการอื่น ด้วยปัจจัยความใกล้ชิดในพื้นที่และภารกิจของหน่วยงานที่ต้องมีการ ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาค ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการในท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ ดังนี้

(1) ระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่

กระบวนการสร้างระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชน เริ่มต้นจากการมีบทบาทในพื้นที่ของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งก่อนจัดให้มีการเลือกตั้งโดยเริ่มจากการทำ กิจกรรมในพื้นที่ร่วมกันเพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างนักรการเมืองท้องถิ่นและผู้เป็นฐานเสียงหรือที่ เรียกว่า “หัวคะแนน” เนื่องจากนักรการเมืองท้องถิ่นไม่สามารถหาเสียงและสร้างฐานอำนาจทาง การเมืองได้เพียงลำพัง จึงจำเป็นต้องพึ่งพาผู้นำชุมชนต่าง ๆ เพื่อช่วยหาเสียงสนับสนุนรวมถึงเพื่อเป็น ตัวกลางในการจ่ายค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้แก่ตนส่งผลเสียระยะยาวและเป็นจุดเริ่มต้น ของโครงสร้างทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมทางการเมืองสิ่งเหล่านี้มิใช่ “การทุจริตการเลือกตั้ง” เท่านั้น แต่เป็นจุดเริ่มต้นที่สร้างแรงจูงใจและโอกาสในการทุจริตภายหลังการเลือกตั้งต่อไป

การทุจริตเลือกตั้งในท้องถิ่นสร้างระบบอุปถัมภ์และนำไปสู่ปัญหาใน การแสวงหาประโยชน์ด้วยการถอนทุนคืน รวมทั้งเพื่อลงทุนในอนาคต หากต้องการลงสมัครรับเลือกตั้ง ในสมัยหน้า และส่งผลให้เกิด “ปัญหาระบบอุปถัมภ์จากการให้ค้ำประกันสัญญา” ที่จะให้ภายหลังจากการ ได้รับตำแหน่ง เช่น การสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การเปิดกรอบ พนักงานจ้างลูกจ้างต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับสมัครบุคคลตามที่ได้ตกลงกันไว้ให้มา ปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จึงส่งผลให้มีการเปิดกรอบพนักงานจ้างและลูกจ้าง เหมมา และจ้างงานดังกล่าวที่ไม่จำเป็นไว้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งในหลายครั้งหลายกรณีระบบเส้นสาย เหล่านี้ทำให้หน่วยงานขาดโอกาสได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับใช้ประชาชน

⁶⁸⁵ หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุดที่ ตผ.0004/2448 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2554.

ในพื้นที่ และสร้างความแตกแยกในองค์กรเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน และในหลายกรณีนำมาสู่ การร้องเรียนมากมาย

นอกจากระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชนทั่วไป ยังพบระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชนที่เป็นครอบครัว เครือญาติ และเพื่อนสนิท รวมถึง ในฐานะอื่น ๆ เช่น ผู้มีพระคุณ อาจารย์กับศิษย์ ฯ และเป็นสาเหตุลำดับต้นๆ ที่ทำให้เกิดการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการออกกฎหมายเพื่อควบคุมความสัมพันธ์หรือการจำกัด ความสัมพันธ์ที่สร้างระบบอุปถัมภ์ให้ครอบคลุมทั้งหมดเป็นไปได้ยาก จึงมีเพียงบุคคลที่อาศัยในพื้นที่มี ความใกล้ชิดเท่านั้นที่จะทราบถึงระดับความสัมพันธ์และการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน ในลักษณะระบบอุปถัมภ์ได้

(2) ระบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับประชาชน

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ข้าราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้มีภูมิลำเนา หรือมีครอบครัวอยู่ในเขตที่ตั้งหรือเขตใกล้เคียงที่มีเป้าหมายเพื่อดูแลครอบครัว และส่วนใหญ่จะไม่ โยกย้ายหรือโอนไปที่ใดอีก ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจึงมักเป็นบุคคลเดิมที่ทำงานอยู่ในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นเป็นระยะเวลานาน ทำให้มีความผูกพันและคุ้นเคยกับคนในพื้นที่เป็น อย่างมาก ข้อดี คือ การติดต่อประสานงานขอความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถ ดำเนินการได้โดยง่าย และข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจะทราบถึงปัญหาในพื้นที่ที่ตนรับราชการ อยู่ได้เป็นอย่างดี ข้อเสีย คือ หากเกิดการทุจริตขึ้นในองค์กรนั้น การทุจริตจะไม่ถูกตรวจสอบตลอด ช่วงระยะเวลาที่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่คนเดิม และมูลค่าความเสียหายจะมากขึ้น ตามความยาวนานของระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวดำรงตำแหน่ง และพบว่า ท้องถิ่นเกือบ ทุก แห่งจะถูกแบ่งเป็นหลายฝ่าย โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของท้องถิ่นจะเป็นคนเพียง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่เป็นฝ่ายเดียวกับเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ทำให้การมีส่วนร่วมของ ประชาชนถูกจำกัดเฉพาะเฉพาะกลุ่มที่เป็นฝ่ายเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และประชาชนที่มีความเห็นต่างจะถูกกีดกันไม่ให้เข้ามีส่วนร่วมเนื่องจากเกรงว่าจะคัดค้านการ ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน

ผู้แทนเครือข่ายภาคประชาชนให้ข้อมูลที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการที่ปล่อยให้ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการร่วมกันทุจริตของประชาชนกลุ่มดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่และมีการแบ่งผลประโยชน์ รวมทั้งทำให้ประชาชนไม่ทำหน้าที่ของตนในการตรวจสอบ ปล่อยให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการด้วยความเกรงใจหรือความไว้วางใจ ก่อให้เกิดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันและเกิดความเสียหายแก่ ราชการ และข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจะทราบดีว่า ประชาชนคนใดเข้าร่วมกลุ่มใดและเป็น ฝ่ายใด จึงทำให้ไม่ปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมที่จะต้องรับฟังความเห็นของทุกฝ่าย

ระบบอุปถัมภ์ระหว่างราชการอื่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการที่กฎหมายให้อำนาจจังหวัด และอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหนือตัวบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบการพึ่งพาอาศัยกัน เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย เช่น การจัดทำเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ หากเป็นกรณีของตำบล ให้ส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา⁶⁸⁶ และการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบ⁶⁸⁷ และองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอต้องให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ⁶⁸⁸ โดยพบว่า ในบางกรณีผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่จังหวัดหรืออำเภอต้องการ เช่น กรณีจังหวัดอุดรธานีมีนโยบายในการสนับสนุนอาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เพื่อให้การสนับสนุนงานของสถานีตำรวจภูธรทุกแห่งภายในจังหวัดจึงมีหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนงบประมาณ⁶⁸⁹ เป็นต้น รวมทั้งการจ่ายเงินอุดหนุน และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนของเทศบาล⁶⁹⁰ ซึ่งการดำเนินการส่วนใหญ่ต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด การทำกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวข้องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนนอกเขตของสภาตำบล หรือทำกิจการร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น⁶⁹¹ และการมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด⁶⁹²

การที่กฎหมายกำหนดให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแล ถือเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน ซึ่งเป็นผลดีในการป้องกันมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใดที่ขัดต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏการแทรกแซงของผู้กำกับดูแลในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บ่อยครั้ง

⁶⁸⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62.

⁶⁸⁷ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 53.

⁶⁸⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71.

⁶⁸⁹ หนังสือจังหวัดอุดรธานี ด่วนที่สุด ที่ 0023.4/4261 ลงวันที่ 2 กันยายน 2562.

⁶⁹⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 67 ทวิ.

⁶⁹¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 53.

⁶⁹² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 49.

เช่น การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณอุดหนุนในกิจการของราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่มีงบประมาณ เช่น การให้เงินอุดหนุนหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยเคยปฏิบัติงาน ณ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดหนึ่ง และเคยได้รับผิดชอบตรวจร่างเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการตรวจสอบร่างงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งไว้ทุกหมวดรวมทั้งหมวดเงินอุดหนุนที่ต้องอุดหนุนซึ่งโดยส่วนใหญ่มีการตั้งงบประมาณอุดหนุนให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคทั้งในส่วนของจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งหน่วยงานอื่นตามหนังสือสั่งการของจังหวัด⁶⁹³ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีการตั้งงบประมาณอุดหนุนตามหนังสือสั่งการ⁶⁹⁴ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีงบประมาณจำกัด ต้องจัดสรรเงินงบประมาณที่มีไม่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่นมาอุดหนุนภารกิจดังกล่าว เพื่อให้ผู้กำกับดูแลเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติดังกล่าว

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นในการบริหารงาน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยหลายฉบับได้ให้อำนาจปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น การตกลงยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 4 และข้อ 89 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถใช้จ่ายเงินสะสมได้เมื่อทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติ (ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 181/2548 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548) หรือกรณีการยกเว้นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงประเภทรถส่วนบุคคลและรถประจำตำแหน่ง ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทย (ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 273/2549 สั่ง ณ วันที่ 18 สิงหาคม 2549) จะเห็นได้ว่า อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลมีอำนาจพิจารณายกเว้นระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณค่อนข้างมาก โดยกรณีดังกล่าวสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เคยมีหนังสือแจ้งถึงความไม่เหมาะสมในการขอรับเงินอุดหนุนของจังหวัดและอำเภอซึ่งไม่สามารถกระทำได้ และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณลดน้อยลงในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ประกอบกับพบว่ามีการ

⁶⁹³ สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดอุบลราชธานี ดพ 0097.1 อบ/0289 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2560 และหนังสือจังหวัดอุตรดิตถ์ ด่วนที่สุด ที่ อต 0023.4/ว 4261 ลงวันที่ 2 กันยายน 2562

⁶⁹⁴ หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ดพ.0004/2448 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2554

อนุมัติยกเว้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเหตุจำเป็นและสมควร ยกเว้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อ 34 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อ 67 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มีข้อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักได้แต่เฉพาะที่มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ระวังการขอรับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยเคร่งครัด และทบทวนการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ยกเว้นผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการเงินและพัสดุ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอยกเว้นผ่อนผันต่อกระทรวงมหาดไทยโดยตรงเท่านั้น เพื่อให้การยกเว้นผ่อนผันอยู่บนหลักการของกฎหมายไม่ขัดต่อหลักความมีส่วนร่วมได้เสีย และไปในมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ⁶⁹⁵ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวทางของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ยกเว้นผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบนั้น ขัดกับหลักความมีส่วนร่วมได้เสีย โดยเฉพาะในกรณีที่โครงการ/กิจกรรม ที่ขอรับเงินอุดหนุนนั้นเป็นการเสนอโดยผู้กำกับดูแลนั่นเอง

การให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นอีกปัจจัยที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ระหว่างหน่วยงาน ผู้กำกับดูแลและผู้ใต้กำกับดูแล กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณแก่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งส่งผลให้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือฝ่าฝืนกฎหมายและกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้กำกับดูแล หากมีการปฏิบัติล่าช้าย่อมทำให้ประชาชนมีความเข้าใจว่า เป็นในการใช้ดุลพินิจดำเนินการมีการช่วยเหลือกันเพื่อประวิงเวลาหรือพิจารณาโทษให้ต่ำลงเพื่อช่วยเหลือตอบแทนบุญคุณระหว่างกันได้⁶⁹⁶ เช่น กรณีการจัดโครงการต่าง ๆ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จะต้องแจ้งขอความร่วมมือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ในบางกรณีพบว่า มีการตั้งเป้าหมาย

⁶⁹⁵ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. โครงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “คุยกันเปิดอก ถกกันทุกปัญหา”. สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2567 จาก <https://www.olo.go.th/fileupload/1451516780.pdf>.

⁶⁹⁶ สำนักข่าวอิศรา. 30 เมษายน 2565. 1 ปี คำสั่ง มท.แจ้งยอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นถูกป.ช.ชี้มูลผิดใน 30 วัน ทำได้จริงหรือ? สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2567 จาก <https://www.isranews.org/article/open-issue/108458-news-10.html>

จำนวนเงินในการบริจาคไว้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แต่ละแห่งต้องระดมเงินให้ได้จำนวนเท่าใด⁶⁹⁷

ระบบอุปถัมภ์ได้รับความสนใจอย่างมากด้วยระบบราชการไทยที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทับซ้อนของประโยชน์ส่วนตนภายใต้ระบบอุปถัมภ์ซึ่งมิได้มีเพียงระบบอุปถัมภ์ที่เกิดจากโครงสร้างทางเครือญาติเท่านั้น แต่มีทั้งระบบอุปถัมภ์ทางสายเลือด ระบบอุปถัมภ์ทางโครงสร้างบังคับบัญชา ระบบอุปถัมภ์รุ่นพี่รุ่นน้อง ฯลฯ เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมของไทยที่ถูกกำหนดโดยคุณธรรม และจริยธรรม ส่งเสริมความกตัญญูรู้คุณและความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่มีน้ำใจ ทำให้ไม่สามารถที่จะบัญญัติกฎหมายใดมาปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ได้อย่างครอบคลุม ซึ่งบางครั้งระบบอุปถัมภ์นี้มิได้เป็นการทุจริตโดยชัดแจ้งหรือเป็นการผิดกฎหมายในสายตาของประชาชนในสังคมทั่วไป เนื่องจากในบางครั้งมีลักษณะเป็นเพียงการส่งเสริมผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้น การสรรหาบุคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาครัฐจึงปรากฏให้เห็นระบบอุปถัมภ์อยู่บ่อยครั้ง และเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันได้ดังนี้

1.3 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การแบ่งประเภทวิธีการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร คำพิพากษาศาลปกครอง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คำพิพากษาศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และจากรวบรวมสถิติคดีของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ⁶⁹⁸ โดยสามารถแบ่งรูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 3 วิธีการ ได้แก่ การทุจริตที่เกิดจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในและภายนอกหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทุจริตการทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ดังนี้

1.3.1 การทุจริตที่เกิดจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การทุจริตในเรื่องการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น การเรียกรับเงินเพื่อเปิดกรอบตำแหน่งและขอ

⁶⁹⁷ หนังสือจังหวัดอุตรดิตถ์ ตอนที่ 30 ที่ 0023.3/4653 ลงวันที่ 30 กันยายน 2562.

⁶⁹⁸ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างแล้ว.

ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น⁶⁹⁹ การเรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล⁷⁰⁰ หรือเรียกรับเงินจากพนักงาน ลูกจ้าง พนักงานจ้างตามภารกิจเพื่อช่วยเหลือให้บรรจุเข้าทำงาน⁷⁰¹ ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นกรณีมีการจ้างบุตร⁷⁰² ภรรยา หรือผู้มีความสัมพันธ์พิเศษอื่นเป็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขคะแนนของคณะกรรมการสัมภาษณ์⁷⁰³ เพื่อช่วยเหลือบุคคลใดให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง การทุจริตเบิกจ่ายค่าล่วงเวลา (เงินโอที) โดยไม่มีการปฏิบัติงานจริง

2) การทุจริตในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นรูปแบบการทุจริตที่มีมากที่สุดใ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีประมาณร้อยละ 80 - 90 ของการตรวจพบการทุจริตใ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหลายรูปแบบ⁷⁰⁴ ดังนี้

(1) ขั้นตอนวางแผนการจัดทำโครงการ

กระบวนการเริ่มต้นในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น การวางแผนการดำเนินโครงการถือเป็นขั้นตอนแรกในการดำเนินการ โดยจากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าการวางแผนโครงการต่าง ๆ ถือเป็นขั้นตอนแรกในการวางแผนเพื่อกระทำการทุจริต ดังนี้

- การเขียนแผนโครงการโดยไม่มีเจตนาจะดำเนินการจริงหรือดำเนินการเพียงบางกิจกรรม และจัดทำเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างโครงการตามที่ได้วางแผนไว้โดยไม่มีการดำเนินการจริง หรือไม่ดำเนินการครบถ้วนตามโครงการ⁷⁰⁵

⁶⁹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 395/2556

⁷⁰⁰ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 5740400727 40 - 1 - 003/2559 เลขแดงที่ : 2 - 101 - 59 096 - 2 - 5/2562 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullncul/naccCulpability.php>.

⁷⁰¹ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 51490093 07 - 1 - 167/2556 เลขแดงที่ : 1 - 246 - 56 097 - 1 - 3/2558 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullncul/naccCulpability.php>.

⁷⁰² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 349/2562

⁷⁰³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ป.ป.ช. *ข้อมูลความผิด นายก อบต.และพวก กรณีเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อช่วยเหลือให้สอบได้เป็นพนักงานส่วนตำบล*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullncul/naccCulpability.php>

⁷⁰⁴ สิริิน ขาวเพ็ชรดี. 2562. *วิเคราะห์ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลและแนวดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก https://www.ombudsman.go.th/ombstudies/download/Journals/ebook53_2-7.pdf

⁷⁰⁵ มติชนออนไลน์. 2560. *ปท.อุตรดิตถ์จี้ เอาผิด 5 ขรก.ท้องถิ่น ทุจริตงบ 9 ล้าน โครงการชุดลอกคลอง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก https://www.matichon.co.th/local/news_534812.

- การเสนอโครงการฯ ที่ไม่จำเป็นตามคำสั่งของนักการเมืองระดับชาติ หรือส่วนราชการระดับจังหวัดที่มีการคัดเลือกผู้รับจ้างไว้ล่วงหน้าก่อนมีการเสนอโครงการดังกล่าว และตกลงส่วนแบ่งจากโครงการดังกล่าวไว้ล่วงหน้าแล้ว

- การขอรับความช่วยเหลือจากผู้รับจ้างในการช่วยเขียนรายละเอียดโครงการบางประเภท โดยเฉพาะการจ้างที่ปรึกษาเพื่อทำการศึกษาวิจัยต่าง ๆ จะมีการขอให้ผู้รับจ้าง ช่วยเขียนรายละเอียดในโครงการหรือคุณสมบัติต่าง ๆ ทั้งนี้ หากได้ดำเนินโครงการดังกล่าวจะเลือก ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงเพื่อให้ผู้รับจ้างรายนั้นเป็นผู้ดำเนินโครงการ

- กำหนดโครงการที่จะดำเนินการเพื่อจ้างบริษัท หรือซื้อวัสดุจาก กิจการที่ผู้บริหารเชิดบุคคลอื่นเป็นเจ้าของกิจการบ่งหน้าหรือใช้ตัวแทนอำพรางอยู่ในเครือข่ายของ กลุ่มผู้บริหาร หรือบางกรณีอาจเป็นกิจการของพวกเขาของพวกพ้องของกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น การมีส่วนได้เสียใน สัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงและทางอ้อม เช่น กรณีบริษัทของบุตรชายของ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าบริษัทนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจะยก กิจการให้แก่บุตรชายไปแล้ว แต่ผู้บริหารท้องถิ่นยังคงพักอาศัยอยู่ในบ้านเดียวกันกับบุตรชาย พฤติการณ์จึงพอฟังได้ว่า มีส่วนรู้เห็นในสัญญา ถือเป็นมีส่วนได้เสียโดยอ้อม⁷⁰⁶ หรือกรณีสมาชิก เทศบาลชายวัสดุก่อสร้างให้แก่เทศบาลแม้เทศบาลจะสมัครใจที่จะซื้อวัสดุก่อสร้างที่ร้านขายวัสดุของ สมาชิกสภาารายดังกล่าว และไม่ปรากฏว่ามีผลประโยชน์หรือถูกบีบบังคับ ก็ถือว่าเป็นมีส่วนได้เสีย โดยตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาล⁷⁰⁷ หรือการให้ภรรยาของตนเป็นผู้รับจ้างในสัญญาที่ทำกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น⁷⁰⁸ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ชื่อบุคคลอื่นใน ขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น⁷⁰⁹

⁷⁰⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.127-128/2552.

⁷⁰⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.298/2551.

⁷⁰⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 684/2561.

⁷⁰⁹ คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 6 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 36/2563 คดีหมายเลขแดง ที่

- การจัดซื้อจัดจ้างโดยมีลักษณะแบ่งซื้อ แบ่งจ้าง⁷¹⁰ เพื่อให้สามารถซื้อโดยวิธีตกลงราคา⁷¹¹ เพื่อหลีกเลี่ยงวิธีสอบราคา⁷¹² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดตัวผู้รับจ้างหรือกีดกันการเสนอราคา

- การเรียกรับเงินสินบนเพื่อแลกเปลี่ยนกับโอกาสในมีสิทธิเข้าทำสัญญาในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁷¹³ หรือการเรียกรับเงินตอบแทนในการอนุมัติโครงการ⁷¹⁴

(2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

- การจัดทำเอกสารจัดซื้อจัดจ้างย้อนหลังอันเป็นเท็จ⁷¹⁵
- การจัดซื้อจัดจ้างโดยการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง เช่น กรณีการอนุมัติจ่ายเงินให้ขยายเขตปักเสาเดินสายส่งไฟฟ้าเข้าบ้านสมาชิกสภาอบต.เพียงหลังเดียว⁷¹⁶
- การทุจริตในการกำหนดราคากลาง⁷¹⁷
- การจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่มีการดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้⁷¹⁸
- การจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่างๆ ที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ในข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ⁷¹⁹ หรือการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ในข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ⁷²⁰

⁷¹⁰ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 52440745 47 - 2 - 048 /2559 เลขแดงที่ : 2 - 145 - 59 090 - 2 - 50 /2563 2563 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCulIncul/naccCulpability.php>.

⁷¹¹ สิริิน ชาวพีชชดี. อ้างแล้ว

⁷¹² ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 52441250 (04-1-052/2553) เลขแดงที่ : 1-043-53 (158-1-5/2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCulIncul/naccCulpability.php>.

⁷¹³ เรื่องเดิม

⁷¹⁴ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำที่ อท 584/2563 คดีหมายเลขแดงที่ 2741/2564.

⁷¹⁵ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 5540041077 04-1-091/2553 เลขแดงที่ : 1-066-53 100-1-5/2557 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCulIncul/naccCulpability.php>.

⁷¹⁶ คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 25/2561 คดีหมายเลขแดง ที่ 20/2562

⁷¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 843/2557

⁷¹⁸ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 5690040863 04-1-142/2556 เลขแดงที่ : 1-221-56 089-1-3/2557 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCulIncul/naccCulpability.php>.

⁷¹⁹ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 51442658 (04-1-211/2553) เลขแดงที่ : 1-190-53 (136-1-5/2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCulIncul/naccCulpability.php>.

⁷²⁰ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 51442658 (04-1-211/2553) เลขแดงที่ : 1-190-53 (136-1-5/2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCulIncul/naccCulpability.php>.

(3) การทุจริตในการดำเนินโครงการ

- การไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามโครงการที่ได้รับการอนุมัติ⁷²¹ หรือการทุจริตในการควบคุมงานและตรวจรับงานจ้าง
- การให้ผู้รับจ้างดำเนินการโดยไม่มีการจัดจ้างตามกฎหมาย⁷²²
- การเอื้อประโยชน์ให้ผู้รับจ้างโดยไม่ตรวจสอบหรือละเว้นการควบคุมงานตามโครงการของผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง
- การนำวัสดุเหลือใช้จากโครงการอื่นมาใช้ในโครงการเพื่อให้มีเงินเหลือจ่ายในโครงการและทำการยกยอดเงินโครงการ

(4) การทุจริตในการตรวจรับงานจ้าง

- การรับหรือเรียกทรัพย์สิน สิ่งของ ประโยชน์ใด ๆ ที่ไม่ควรได้จากบริษัท ห้างร้านที่เป็นผู้รับจ้างโดยมิชอบ⁷²³หรือเพื่อแลกเปลี่ยนกับการตรวจรับงานจ้าง
- การใช้อิทธิพลบีบบังคับให้กรรมการต้องตรวจรับงานจ้าง

(5) การทุจริตภายหลังการดำเนินโครงการ

- การเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนในการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน และลงนามในใบถอนเงิน /เช็ค ธนาकारเพื่อจ่ายเป็นค่าจ้างเหมา⁷²⁴ และการเรียกรับเงินส่วนแบ่งจากโครงการฯ

- การใช้อำนาจเพื่อสั่งคืนหลักประกันสัญญาแก่คู่สัญญา⁷²⁵

3) การใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เบียดบังยกยอดทรัพย์สินของราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตน ดังนี้

- การเบียดบังเงินของราชการไปเป็นประโยชน์สำหรับตนเอง⁷²⁶

⁷²¹ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำ ที่ อท 352/2563 คดีหมายเลขแดง ที่ 5122/2564.

⁷²² คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 27/2564 คดีหมายเลขแดง ที่ 58/2564.

⁷²³ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 54440647 (37-1-364/2554) เลขแดงที่ : 1-393-54 (174-1-5/2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

⁷²⁴ คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำ ที่ อท 13/2561 คดีหมายเลขแดง ที่ 156/2562.

⁷²⁵ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 52442344 06-2-087/2556 เลขแดงที่ : 2-166-56 012-2-3/2558 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

⁷²⁶ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 43940894 เลขแดงที่ : 18219352 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

- การทุจริตการจัดเก็บภาษี การประเมินภาษีให้น้อยลงกว่าความเป็นจริง เพื่อเรียกรับผลประโยชน์

- การเรียกรับในขั้นตอนการขออนุญาตสร้างหรือรื้อถอนอาคาร

- การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การไม่ดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ปล่อยให้คดีขาดอายุความโดยมีเจตนาที่จะช่วยผู้ต้องรับผิด การไม่ลงนามในบันทึกขอรับการประเมินการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น⁷²⁷ เป็นต้น

- การทุจริตในการเบิกจ่ายเงินโบนัส⁷²⁸ หรือเรียกรับเงินโบนัสจากผู้ได้บังคับบัญชา

- การยกยอกทรัพย์สินของทางราชการหรือการนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงการใช้ประโยชน์จากโครงการของราชการเพื่อใช้หาเสียงหรือประชาสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว⁷²⁹ การนำรถยนต์ราชการไปใช้ธุระส่วนตัว การใช้โทรศัพท์สำนักงานฯ ติดต่อธุระส่วนตัว เป็นต้น

- การใช้บุคลากรในสังกัดให้ปฏิบัติภารกิจที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นคนใดคนหนึ่งในเวลาราชการ

- การเรียกรับสินบน หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นในขั้นตอนการขออนุญาตสร้างหรือรื้อถอนอาคาร⁷³⁰

- การจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่มีสิทธิ⁷³¹

4) การทุจริตการเงินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 ดังนี้

- การรับเงินโดยไม่ออกไปเสร็จแล้วเบียดบังเงินดังกล่าวไปเป็นของตนเอง

- การปลอมลายมือชื่อเพื่อเบิกถอนเงิน

- การเบิกจ่ายเงินไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย เบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจฎีกา หรือไม่มีฎีกาประกอบการเบิกจ่าย

⁷²⁷ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำ ที่ อท 276/2561 คดีหมายเลขแดง ที่ 11765/2561.

⁷²⁸ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำ ที่ อท 550/2563 คดีหมายเลขแดง ที่ 2726/2564.

⁷²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อม. 154/2562.

⁷³⁰ คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำ ที่ อท 373/2560 คดีหมายเลขแดง ที่ อ 267/2561.

⁷³¹ คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 44/2561 คดีหมายเลขแดง ที่ อ 38/2561.

- การแก้ไขเอกสารทางการเงินโดยการใช้ปากกาหมึกเจลแบบลบได้เขียนระบุข้อความเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจเบิกจ่ายลงนาม แล้วนำเอกสารมาผ่านความร้อนเพื่อให้หมึกกระหาย แล้วจึงกรอกข้อความใหม่เพื่อนำไปเบิกเงินกับธนาคารโดยทุจริต

5) การทุจริตการประเมิน ITA

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งให้ข้อมูลที่ตรงกันว่า การกรอกข้อมูล ITA จะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพียงไม่กี่คน โดยจะมีเจ้าหน้าที่เก็บบัตรประชาชนเจ้าหน้าที่ทุกคนในหน่วยงาน เพื่อไปกรอกแบบสอบถามให้ และมีบางแห่งที่ให้ข้อมูลว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้กำกับการกรอกข้อมูลให้กรอกตามที่แจ้งไว้ รวมทั้งมีบางแห่งที่ใช้วิธีขอความร่วมมือโดยผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกคำสั่งโดยให้เหตุผลว่า เป็นการรักษาภาพลักษณ์ของหน่วยงาน และหากมีการรายงานผลไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบางจังหวัดให้ข้อมูลว่า หากหน่วยงานใดมีคะแนนที่ไม่ดีนักจะถูกเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดสั่งให้แก้ไขคะแนนให้ดีขึ้น หรืออาจถูกหน่วยงานตรวจสอบเข้าดำเนินการได้

1.3.2 การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในและภายนอกหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทุจริตในรูปแบบนี้เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานอื่นซึ่งจะมีความซับซ้อนและมีลักษณะเป็นขบวนการโดยวิธีการการแบ่งหน้าที่กันทำ เช่น

- การทุจริตในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีการทุจริตสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 31 แห่ง ซึ่งดำเนินการจัดสอบโดยมหาวิทยาลัย 2 แห่ง ได้มีการร่วมกันทุจริตโดยการสมคบกันและวางแผนแบ่งหน้าที่กันทำ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม กลุ่มอาจารย์ของมหาวิทยาลัยที่จัดสอบ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ได้รับการขึ้นบัญชีและบรรจุแต่งตั้งในการสอบ เริ่มจากการดำเนินการประสานงานการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบแข่งขันการจัดทำรายงานการประชุมเท็จ และเบิกเงิน ค่าเบี้ยประชุมและค่าเดินทางโดยไม่มีการจัดสอบจริง การจัดทำผลคะแนนปลอม จากผู้สมัครสอบที่สอบไม่ผ่านให้เป็นผู้สอบผ่าน หรือลักษณะการปลอมลายมือชื่อของอาจารย์และตราประทับของมหาวิทยาลัย การแก้ไขคะแนนของคณะกรรมการสัมภาษณ์⁷³² การปลอมแปลงผลคะแนนการสอบด้วยการจัดทำ

⁷³² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. อ้างแล้ว.

ผลการสอบขึ้นใหม่ทั้งฉบับ⁷³³ การแก้ไขกระดาษคำตอบเพื่อช่วยเหลือผู้เข้าสอบบางราย⁷³⁴ การเรียกรับเงินจากการต่อสัญญาจ้าง⁷³⁵ เป็นต้น

- การเรียกรับผลประโยชน์จากโครงการ หรือการทุจริตร่วมกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐของราชการส่วนภูมิภาคและเจ้าหน้าที่หน่วยงานท้องถิ่น⁷³⁶

1.3.3 การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน

1) การทุจริตการเลือกตั้ง

การทุจริตการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการทุจริตก่อนการเข้ารับตำแหน่ง โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ใ้ทั้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยการจัดทำให้เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่บุคคล หรือชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัดหรือศาสนสถานอื่น สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ทำการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ หรือจัดเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยง ตลอดจนห้ามการหลอกลวง บังคับ ชูเชื้อ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครใด⁷³⁷ ซึ่งในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม หรือแม้กระทั่งข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นรู้สึกว่าการแจกเงินเพื่อซื้อเสียงเป็นเรื่องปกติที่มีทุกพื้นที่ และมีได้มีผลจูงใจให้ประชาชนเลือกลงคะแนนให้ผู้แจกเงินเพื่อซื้อเสียงดังเช่นในอดีตอีกต่อไป เพราะผู้สมัครส่วนใหญ่จะแจกเงินให้ประชาชน และประชาชนจะรับเงินจากผู้สมัครทุกคนโดยจะเลือกลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนพึงใจ มิได้ลงคะแนนเสียงด้วยการจูงใจของผู้สมัครแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การซื้อเสียงเลือกตั้งนี้ถือเป็นก้าวแรกของการลงทุนเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง และการกระทำทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่อ ๆ ไป และเป็นเสียงสะท้อนของสังคมว่าสามารถยอมรับในพฤติกรรมกรรมการทุจริตเลือกตั้งได้

⁷³³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 42/2562.

⁷³⁴ คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 2 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 42/2561 คดีหมายเลขแดง ที่ 49/2561.

⁷³⁵ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำ ที่ อท 479/2563 คดีหมายเลขแดง ที่ 3529/2564.

⁷³⁶ องค์การต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย. *ปราบทุจริตคอร์รัปชัน ต้องเอาจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/846/4>.

⁷³⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 65.

การหาเสียงในปัจจุบันนอกจากการแจกจ่ายเงินให้กับประชาชนทั่วไปแล้ว ยังมีการหาเสียงในลักษณะของการให้ประโยชน์ตอบแทนอื่น เช่น การให้คำมั่นสัญญากับคนเฉพาะกลุ่มที่เป็นฐานคะแนนเสียง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้กับคนเฉพาะกลุ่ม⁷³⁸ การให้คำมั่นว่าจะรับบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งลูกจ้าง เป็นต้น

2) การตรวจรับงานจ้างหรือการจัดทำหลักฐานตรวจรับงานจ้างอันเป็นเท็จ⁷³⁹

การตรวจรับงานจ้างเป็นเท็จในรูปแบบนี้ เป็นรูปแบบการร่วมลงนามตรวจรับงานจ้างโดยประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินหรือประโยชน์อื่น ๆ และบางกรณีเกิดจากความเกรงใจหรือไว้เนื้อเชื่อใจในการลงชื่อโดยไม่มีการตรวจรับงานจ้างจริง

3) การทุจริตจากการจัดอบรมหรือการดำเนินโครงการต่าง ๆ

การทุจริตในรูปแบบการจัดอบรมหรือการดำเนินโครงการต่าง ๆ เกิดจากการที่ประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายการอบรมมีการลงชื่อเพื่อรับประโยชน์ตอบแทนโดยมิได้มีการอบรมจริง รวมถึงการลงชื่อเป็นคณะกรรมการ คณะทำงานในโครงการต่าง ๆ ของประชาชนและร่วมลงนามหรือร่วมทุจริตในการเบิกจ่ายโครงการต่าง ๆ เช่น กรณีดำเนินโครงการ 9101 ตามรอยเท้าพ่อ ภายใต้ร่มพระบารมี เพื่อการพัฒนาอาชีพด้านการเกษตรแก่เกษตรกรที่ประสบอุทกภัย ปี 2560 ที่ถูกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชี้มูลความผิดฐานทุจริต⁷⁴⁰ เป็นต้น

4) การให้ความร่วมมือในการทุจริตการประเมิน ITA

การประเมินคะแนนในส่วนของประชาชนนั้น บางแห่งจะมีผู้นำชุมชนเป็นผู้จดเลขประจำตัวประชาชนมาให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กรอกข้อมูลเอง และบางแห่งจะใช้วิธีการระบุชื่อประชาชนที่จะให้เป็นผู้ตอบแบบสอบถามและมีการชักจูงไว้ล่วงหน้า รวมถึงการให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้คอยให้คำแนะนำการตอบแบบสอบถามอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ประชาชนกรอกข้อมูลตามที่ต้องการ

1.3.4 การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคธุรกิจ

1) การทุจริตในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง

⁷³⁸ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำ ที่ อท 581/2563 คดีหมายเลขแดง ที่ 1538/2564.

⁷³⁹ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 51441558 04-1-008/2556 เลขแดงที่ : 1-087-56 125-1-5/2557 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

⁷⁴⁰ สำนักข่าว อีสรา. 2563. จุดเสียงทุจริตโครงการ 9101 สารคาม! สดง.พบเปิดบัญชี-ยืมเงิน 'คน' เดียวกัน 15 กลุ่ม รวด. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก https://www.isranews.org/content-page/item/85216-report00_85216.html.

การทุจริตที่เกิดจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการทุจริตที่มีมากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีประมาณร้อยละ 80 - 90 ของการตรวจพบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหลายรูปแบบ⁷⁴¹ ดังนี้

(1) การทุจริตในการการสมยอมในการเสนอราคา

การทุจริตในรูปแบบนี้จะมีการทำแบบเป็นขบวนการภายใต้การรู้เห็นของผู้รับจ้าง ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 และประมวลกฎหมายอาญา เช่น

- การทุจริตเพื่อช่วยเหลือผู้เสนอราคาบางรายให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญาด้วยการทุจริตการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนอันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคา หรือกำหนดคุณลักษณะเฉพาะในโครงการ⁷⁴² เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใด ได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกัน ผู้เสนอราคารายใดมิให้มีการเข้าแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมโดยการแลกเปลี่ยนประโยชน์ตอบแทนระหว่างผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับผู้รับจ้าง⁷⁴³

- การหาผู้รับจ้างเพื่อแกล้งเสนอราคาให้สูงขึ้น ด้วยมุ่งหมายให้ผู้รับจ้างรายใดรายหนึ่งเป็นผู้ชนะการเสนอราคาในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น โดยปัจจุบันโครงการที่ดำเนินการส่วนใหญ่ประมาณ ร้อยละ 90 ของโครงการที่จัดซื้อจัดจ้าง มีมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างไม่เกิน 2 ล้านบาท จึงใช้วิธีตกลงราคา เป็นเหตุให้เกิดการทุจริตในการสมยอมราคามากขึ้น⁷⁴⁴

- การกีดกันผู้รับจ้างมิให้ซื้อเอกสารสอบราคาโครงการ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ตอบแทน⁷⁴⁵

- การจำกัดผู้เข้าประมูลโดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างหรือที่เรียกว่า การล็อกสเปก ทำให้การแข่งขันน้อยและผู้รับจ้างมีอำนาจต่อรองสูง

⁷⁴¹ สิริิน ชาวพีชชติ. อ่างแล้ว.

⁷⁴² คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำ ที่ อท 293/2561 คดีหมายเลขแดง ที่ 12867/2561.

⁷⁴³ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำ ที่ อท 528-531/2563 คดีหมายเลขแดง ที่ 2504-2507/2564.

⁷⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.). 2564. ปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2564 จาก <https://researchcafe.org/an-examination-of-the-governments-procurement-database-to-design-effective-anti-corruption-prevention-strategy-for-government-procurement/>.

⁷⁴⁵ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 34/2563 คดีหมายเลขแดง ที่ 20/2564.

- การปกปิดประกาศสอบราคาโครงการโดยมุ่งหมายมิให้มีการเข้าแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม⁷⁴⁶

- การสมคบกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น/เจ้าหน้าที่กับผู้รับจ้างด้วยการตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาโครงการ⁷⁴⁷

(2) กระบวนการจัดซื้อวัสดุต่าง ๆ

การทุจริตที่เกิดจากการดำเนินการจัดซื้อวัสดุต่าง ๆ เช่น ที่ดิน⁷⁴⁸ หรือครุภัณฑ์ต่าง ๆ หรือค่าจ้างในการดำเนินโครงการ⁷⁴⁹ เป็นต้น เป็นการทุจริตในรูปแบบการจัดซื้อในราคาสูงเกินจริง⁷⁵⁰ หรือไม่เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดเข้าทำสัญญาโดยทุจริต⁷⁵¹

(3) การปกปิดประกาศสอบราคาจัดซื้อจัดจ้าง

การทุจริตในรูปแบบนี้ คือ การปกปิดประกาศสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่าง ๆ จงใจหรือละเลยไม่ปิดประกาศสอบราคาและเอกสารการสอบราคา ปกปิดประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง⁷⁵²หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการหรือระยะเวลาการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา⁷⁵³ เพื่อช่วยเหลือผู้เสนอราคาบางรายให้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีการเข้าแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม⁷⁵⁴

⁷⁴⁶ คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 83/2562 คดีหมายเลขแดง ที่ 6/2563.

⁷⁴⁷ คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 3 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 112/2563 คดีหมายเลขแดง ที่ 156/2563.

⁷⁴⁸ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 46440658 07 - 1 - 323/2554 เลขแดงที่ : 1 - 365 - 54 101 - 1 - 3/2558 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

⁷⁴⁹ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 53441960 06 - 1 - 306 /2553 เลขแดงที่ : 1 - 274 - 54 321 - 1 - 50 /2562 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

⁷⁵⁰ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 5640121111 12-1-327/2557 เลขแดงที่ : 1-427-57 458-1-4/2561 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

⁷⁵¹ สิริิน ชาวพีชชรี. อ่างแล้ว

⁷⁵² ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 48840332 02 - 2 - 081 /2551 เลขแดงที่ : 2 - 079 - 51 336 - 2 - 50 /2562 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

⁷⁵³ เรืองเดิม

⁷⁵⁴ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขดำที่ : 51440017 40 - 2 - 116 /2560 เลขแดงที่ : 2 - 312 - 60 103 - 2 - 50 /2563 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullIncul/naccCulpability.php>.

(4) การตรวจรับงานจ้างหรือการจัดทำหลักฐานตรวจรับงานจ้างอันเป็นเท็จ⁷⁵⁵

การตรวจรับงานจ้างเป็นเท็จในรูปแบบนี้ จะมีทั้งในส่วนเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเจตนาทุจริตเรียกรับเงินค่าตอบแทนในการตรวจรับงานจ้างจากผู้รับจ้าง และมีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ถูกบังคับให้ต้องลงนามตรวจรับงานจ้าง และบางกรณีเกิดจากความเกรงใจหรือไว้นิ่งเฉยใจในการลงชื่อโดยไม่มี การตรวจรับงานจ้างจริง อย่างไรก็ตาม ปัญหาหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การขาดบุคลากรที่มีทักษะเชี่ยวชาญเฉพาะด้านโดยเฉพาะในด้านของวิชาชีพที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน โดยผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ข้อมูลที่ตรงกันในเรื่องของปัญหาด้านบุคลากรที่มีวิชาชีพเฉพาะ โดยผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายช่างขององค์การบริหารส่วนตำบลจะรับผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพช่างซึ่งมีความรู้ในระดับปฏิบัติงาน แต่หน่วยงานตรวจสอบใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเป็นวิศวกรมาเป็นผู้ตรวจสอบ บ่อยครั้งที่นายช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกแบบแปลนผิดพลาดหรือคำนวณแบบผิดพลาดจากความไม่รู้ แต่จะถูกหน่วยงานตรวจสอบข้อมูลทุจริตทุกครั้ง ทำให้บัณฑิตจบใหม่กำลังใจในการพัฒนาหรือคิดโครงการใหม่ ๆ ขึ้นมาพัฒนาพื้นที่ของตน

(5) การทุจริตจากการจัดอบรมตามโครงการต่าง ๆ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะมีการจัดอบรมตามแผนงาน/โครงการให้กับประชาชนในพื้นที่อยู่เป็นประจำทั้งในสถานที่และนอกสถานที่ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนของ ค่าโรงแรม ค่ารถรับจ้าง ค่าเบรค ค่าอาหาร ฯลฯ ซึ่งพบว่าการทุจริตจากการจัดโครงการเหล่านี้เป็นรูปแบบหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุด โดยมีทั้งลักษณะการทุจริตในการเขียนโครงการขึ้นเพื่อเบิกจ่ายเงินโดยไม่ได้มีการดำเนินโครงการจริง⁷⁵⁶ หรือมีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการจริงโดยทุจริตในการเบิกจ่ายเงินโครงการ⁷⁵⁷ มีลักษณะเป็นการสมคบคิดกันระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้รับจ้างในโครงการ โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้พบข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างมีนัยยะสำคัญ ดังนี้

- การเบิกจ่ายค่าอาหารว่าง และอาหารกลางวันเป็นเท็จ⁷⁵⁸ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนผู้รับจ้างและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันออกใบเสร็จรับเงินค่าอาหารว่าง และอาหารกลางวัน ในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง หรือการเขียนกำหนดการอบรมเกิน

⁷⁵⁵ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขคดีที่ : 51441558 04-1-008/2556 เลขแดงที่ : 1-087-56 125-1-5/2557 สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564 จาก <https://www.nacc.go.th/naccCullncul/naccCulpability.php>.

⁷⁵⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 433/2562.

⁷⁵⁷ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำ ที่ อท 286/2563 คดีหมายเลขแดง ที่ 1362/2564.

⁷⁵⁸ คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 คดีหมายเลขดำ ที่ อท 4/2561 คดีหมายเลขแดง ที่ 91/2561.

ระยะเวลา 16.00 เพื่อให้มีการจัดอาหารว่างช่วงบ่าย ทั้งที่ในความเป็นจริงโครงการดังกล่าวได้ยุติการอบรมไปก่อนเวลา 14.00 น. แต่กลับมีการเบิกค่าอาหารว่างช่วงบ่ายทั้งที่ไม่มีการดำเนินการจริง

- การเบิกจ่ายค่ายานพาหนะ เนื่องจากจัดอบรมนอกพื้นที่ซึ่งต้องมีการจ้างเหมารถรับจ้าง จะมีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างรายใดรายหนึ่งที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับเจ้าหน้าที่ผู้จัดโครงการ หรือมีการออกใบเสร็จที่สูงเกินจากที่ชำระจริง โดยมีการคืนเงินบางส่วนให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ

- การเบิกค่าเช่าที่พัก โดยผู้ประกอบการให้เช่าที่พักมีการลดราคาห้องพักให้กับผู้จัดโครงการแต่กลับออกใบเสร็จรับเงินในราคาเต็ม โดยมีการคืนเงินส่วนต่างดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ผู้จัดโครงการ

- การจัดซื้อวัสดุ เครื่องเขียน อุปกรณ์ ที่ต้องใช้ในโครงการ โดยผู้รับจ้างที่เป็นร้านจำหน่ายวัสดุ หนังสือจำหน่ายราคาสินค้าแต่ละชนิดให้กับหน่วยงานในราคาที่สูงกว่าราคาขายจริงหน้าร้าน และเงินส่วนเกินเหล่านั้นจะถูกจ่ายคืนให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นภายหลังดำเนินการโครงการแล้วเสร็จ (บางกรณีจะสังเกตได้ว่า ราคาที่ติดแสดงที่สินค้าจะมี 2 ราคา ตัวอย่าง : ในป้ายราคาสินค้าจะติดราคา 199/250 บาท กล่าวคือ หากเป็นการซื้อขายปกติหน้าร้านจะจำหน่ายอยู่ที่ราคา 199 บาท แต่หากผู้ซื้อเป็นหน่วยงานของรัฐจะจำหน่ายในราคา 250 บาท) หรือการทุจริตในการจัดซื้อเอกสารประกอบการอบรม เช่น กรณีร้านถ่ายเอกสารมีการออกใบเสร็จรับเงินเกินราคาซื้อขายจริงให้กับเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกันกับร้านขายวัสดุ เพื่อส่งเป็นเงินสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซื้อสินค้าจากผู้รับจ้างต่อไป

การทุจริตในลักษณะดังกล่าว เงินส่วนเกินที่ได้ทำการทุจริตจากการเบิกจ่ายในโครงการจะถูกร้านค้าหรือผู้ประกอบการหักเงินบางส่วนไว้เพื่อจ่ายภาษีเงินได้ และคืนส่วนที่เหลือให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินโครงการ โดยเงินส่วนต่างเหล่านี้ บางกรณีจะถูกเบียดบังไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ และประเด็นที่มีความน่าสนใจในมูลเหตุจูงใจในการทุจริต บางกรณีมิใช่เกิดจากผลประโยชน์ที่ผู้ทุจริตได้รับเท่านั้น แต่เงินเหล่านี้จะถูกนำไปมอบให้ผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อใช้ในการบริหารจัดการในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น

- นำไปเป็นค่าใช้จ่ายอื่นในโครงการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายตามระเบียบได้เพื่อใช้ในการดำเนินโครงการ หรือนำไปจ่ายค่าวัสดุที่จัดซื้อในราคาที่สูงเกินจากอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบ เช่น การจัดเลี้ยงผู้เข้ารับการอบรมนอกเวลาอบรม การซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การจ้างวงดนตรี การจัดซื้อของที่ระลึกราคาสูงให้กับวิทยากร การจัดซื้อวัสดุที่เกินราคาที่กำหนดไว้ในระเบียบ เป็นต้น

- นำไปจ่ายให้กับประธานในพิธีหรือวิทยากรเกินกว่าที่เบิกจ่ายได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีความเชื่อว่า ข้าราชการระดับสูงที่มาเปิดงานหรือบรรยายให้ความรู้หากเบิกจ่ายตาม

ระเบียบที่กำหนดในอัตราชั่วโมงละ 600 หรือ 800 บาท จะเป็นการไม่เหมาะสมและไม่สมเกียรติของวิทยากร

- เก็บไว้เป็นเงินส่วนกลางของหน่วยงาน เพื่อใช้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถเบิกจ่ายตามระเบียบได้ เช่น การซื้อของขวัญ มอบของที่ระลึกให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ตามประเพณี การจัดเลี้ยงต้อนรับส่วนราชการที่มาตรวจเยี่ยมหรือลงพื้นที่ ฯลฯ โดยเจ้าหน้าที่ในองค์กรมีส่วนร่วมในการหาส่วนต่างโครงการไว้เพื่อเป็นกองกลาง ด้วยเข้าใจว่าเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ผลจากการศึกษาวิจัยปัจจัย รูปแบบ วิธีการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ช่องทางในการทุจริตของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เริ่มต้นก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบลก่อนการเริ่มจัดทำแผนพัฒนาตำบลจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแท้จริงแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจได้สะท้อนแนวทางการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นทุกปัญหาได้อย่างชัดเจนอยู่เสมอ เพราะ “ผู้แก้ปัญหาที่ดีที่สุด” คือ “ผู้ที่อยู่ใกล้ปัญหามากที่สุด” และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะประสบผลสำเร็จมิได้เลย หากไม่มีการรับรองโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่มากมาย แต่ยังมีจุดอ่อนหลายประการที่จำกัดสิทธิของประชาชนซึ่งจะได้อธิบายไว้โดยละเอียดต่อไป

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายเป็นกลไกการมีส่วนร่วมตามกฎหมายได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นผ่านการใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้กำหนดไว้⁷⁵⁹ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน

⁷⁵⁹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 9 มาตรา 35 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15 มาตรา 48 ทวิ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 7 มาตรา 58 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 10 มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 9 มาตรา 41.

ตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยเมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนของตน ได้แก่ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว จะมีสิทธิในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งตนได้เลือกตั้งไปปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกลไกการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเลือก เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป⁷⁶⁰ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 การใช้สิทธิในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประชาชนจึงต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่

- (1) เป็นประชาชนในท้องถิ่นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- (2) มีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

มาตรการที่สอง คือ กลไกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ถิ่นที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่กำหนดเพื่อคุ้มครองการประกอบกิจการของประชาชนที่จะต้องดำเนินการเพื่อขออนุญาตจากหน่วยงานราชการ โดยกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานราชการที่มีอำนาจตามกฎหมาย ในการอนุญาตต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการยื่นคำขอต่าง ๆ ที่หน่วยงานแห่งนั้นมีอำนาจพิจารณา รวมถึงขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมเจ้าหน้าที่รัฐให้กระทำตามอำเภอใจ และเพื่อลดปัญหาการประวิงเวลาเพื่อเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ

มาตรการสุดท้าย เป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลการพิจารณา คำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน การตีความ ความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย นโยบาย แผนงาน โครงการ งบประมาณรายจ่ายประจำปี คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือ

⁷⁶⁰ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 11 มาตรา 36 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19 มาตรา 48 ปีญจทศ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตริ มาตรา 64 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 23 มาตรา 52 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 19 มาตรา 50.

สัญญา่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ฯลฯ ที่เป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณา
 ดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงเหตุผลประกอบการตัดสินใจ
 ดำเนินการ ไม่ดำเนินการ หรือดเว้นการดำเนินการใดในท้องถิ่นว่ามีความถูกต้องอยู่ในขอบเขตของ
 กฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ เพื่อมิให้ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้
 อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนไว้ในความเบื้องต้น ความว่า “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่
 ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด
 เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครอง
 บ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์
 ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น” ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนได้กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไว้ในหลายมาตรา โดยสรุปแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สิทธิใน
 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และการป้องกันการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นไว้ ดังนี้

(1) สิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของ
 หน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 41)

(2) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการ
 พิจารณาโดยรวดเร็ว และฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการ
 กระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 41)

(3) สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงาน
 ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
 กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 51)

(4) สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการ
 ดำเนินการหรืออนุญาตในการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม
 สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม
 อย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ
 สุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน
 และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมาย
 บัญญัติ (มาตรา 58)

(5) สิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (มาตรา 43)

(6) สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม (มาตรา 43)

(7) สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน รวมถึงการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน (มาตรา 43)

(8) สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 254)

นอกจากสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรอง ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

(1) หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตามมาตรา 50 (3)

(2) หน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ตามมาตรา 50 (7)

(3) หน้าที่ในการไม่ร่วมมือในการทุจริต ตามมาตรา 50 (10)

นอกจากสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐในการปกครองท้องถิ่นและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ ดังนี้

(1) ส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

(2) ให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 57 (2))

(3) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (มาตรา 58)

(4) จัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติได้โดยสะดวก (มาตรา 59)

(5) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 63)

(6) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน (มาตรา 78)

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ข้อมูลกับประชาชนเพื่อสร้างความมีส่วนร่วมในการปกครองและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ ตลอดจนมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ⁷⁶¹ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและสร้างความโปร่งใสให้ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากบัญญัติรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ยังปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายลำดับรองโดยแบ่งตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งแต่ละฉบับได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คล้ายคลึงกัน แต่ในขณะที่เดียวกันก็ยิ่งปรากฏความแตกต่างกันในหลายประการ

⁷⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 253.

ก่อให้เกิดมาตรฐานที่แตกต่างทั้งที่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ควรมีการดำเนินกิจการในรูปแบบที่เป็นในทิศทางเดียวกัน ซึ่งได้มีแนวคิดและการจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁷⁶² แต่จนกระทั่งในปัจจุบันแนวคิดการจัดทำประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยก็ยังไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด โดยสรุปแล้วกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

2.2 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีอยู่ประจำทุกจังหวัด โดยมาตรา 7 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด⁷⁶³ ที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนไว้ ดังนี้

(1) สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 9⁷⁶⁴ โดยมาตรา 10⁷⁶⁵ ได้กำหนดให้อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

(2) สิทธิในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 35 โดยมาตรา 35/2 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

⁷⁶² กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2565 จาก http://www.dla.go.th/pub/256005_1.pdf.

⁷⁶³ มาตรา 7 ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

⁷⁶⁴ มาตรา 9 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁶⁵ มาตรา 10 อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

(3) สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา 11⁷⁶⁶ และสิทธิในการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 36⁷⁶⁷ โดยได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนสภาท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ซึ่งเห็นว่าสมาชิกสภาหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

(4) สิทธิในการรับทราบการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 30)

(5) สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 52)

2.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลไว้ 3 ประเภท ตามมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ได้แก่

(1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

(2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ซึ่งมีรายได้เพียงพอควรในการดำเนินการตามภารกิจที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

(3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ซึ่งมีรายได้เพียงพอควรในการดำเนินการตามภารกิจที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะในชุมชนไว้ ดังนี้

⁷⁶⁶ มาตรา 11 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง เมื่อ

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁶⁷ มาตรา 36 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(1) สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามประเภทของเทศบาล โดยกำหนดให้สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน และสภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน ตามมาตรา 15 ทั้งนี้ มาตรา 16 ได้กำหนดให้อายุของสภาสภาเทศบาลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

(2) สิทธิในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 48 ทวิ โดยมาตรา 48 สัตต กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

(3) สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาล มาตรา 19 และสิทธิในการถอดถอนนายกเทศมนตรี ตามมาตรา 48 ปัญจทศ โดยได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนสภาท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ซึ่งเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

(4) สิทธิในการรับทราบการประชุมสภาเทศบาล ตามมาตรา 30

(5) สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิในการเสนอร่างเทศบัญญัติตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 61 ทวิ⁷⁶⁸

(6) สิทธิในการออกเสียงประชามติในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 32 ทวิ⁷⁶⁹ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล

⁷⁶⁸ มาตรา 61 ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) นายกเทศมนตรี

(2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี

⁷⁶⁹ มาตรา 32 ทวิ ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ

จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่นโดยการออกเสียงประชามติ ถือเป็น การขอปรึกษาของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(7) สิทธิในการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบล ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 50⁷⁷⁰

2.4 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อจัดระเบียบบริหารของตำบล โดยกำหนดให้ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ มาตรา 6 และมาตรา 4 กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

(1) สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความแตกต่างจากสมาชิกสภาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เนื่องจากมาตรา 7 ได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดย

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตามมาตรา 6 นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ⁷⁷⁰ มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ฯลฯ

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ตำแหน่ง และมีสมาชิกสภาที่ได้จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁷⁷¹ตามจำนวนเขตของการเลือกตั้ง โดยมาตรา 45/1 ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

(1.1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตเลือกตั้งหนึ่งเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภา จำนวนหกคน

(1.2) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสองเขตเลือกตั้ง ให้สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลเขตเลือกตั้งละสามคน

(1.3) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสามเขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลเขตเลือกตั้งละสองคน

(1.4) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสี่เขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลเขตเลือกตั้งละหนึ่งคน เว้นแต่เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดสองเขตเลือกตั้งแรก ให้เขตเลือกตั้งนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกเขตเลือกตั้งละหนึ่งคน

(1.5) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีห้าเขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลเขตเลือกตั้งละหนึ่งคน เว้นแต่เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้เขตเลือกตั้ง นั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดเป็นประธานสภา ตำบล และมีรองประธานสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภา ตำบล (มาตรา 16) โดยสภาตำบลมีอายุตามที่มาตรา 16 กำหนดไว้ คือคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

(2) สิทธิในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 58⁷⁷¹ โดยมาตรา 58/2 กำหนดให้นายก องค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่ง ติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

(3) สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 47 ตรี⁷⁷² และ สิทธิในการถอดถอนองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 64⁷⁷³ โดยได้กำหนดสิทธิของประชาชนใน

⁷⁷¹ มาตรา 58 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁷² มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่มีลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁷³ มาตรา 64 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

การเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนสภาท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ซึ่งเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

(4) สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิในการเสนอร่างเทศบัญญัติตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 71⁷⁷⁴

(5) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 69/1⁷⁷⁵ โดยมีข้อสังเกตบางประการว่า สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เท่านั้น และไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ถูกกำหนดให้รวบรวมข้อมูลในพื้นที่ด้วยวิธีจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ การสำรวจ และการใช้แบบสอบถามแล้วจึงนำข้อมูลเหล่านั้นมาประมวลผลและให้องค์กรปกครอง

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁷⁴ มาตรา 61 ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) นายกเทศมนตรี

(2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี

⁷⁷⁵ มาตรา 69/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกรนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาปัญหาและนำมากำหนดเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น⁷⁷⁶ ภายใต้ตัวชี้วัดที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอ และตำบล พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้การจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน จะต้องจัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้านและชุมชนเพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาความต้องการต่าง ๆ ของหมู่บ้านและชุมชน และนำข้อมูลจากเวทีประชาคมหมู่บ้านและชุมชน โดยนำข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงสภาพความจำเป็นพื้นฐานของคนในครัวเรือนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ตามมาตราฐานขั้นต่ำ (ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน : จปร.)⁷⁷⁷ และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านที่แสดงถึงสภาพทั่วไป และปัญหาของ หมู่บ้านด้านต่าง ๆ (ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน : กชช.2ค)⁷⁷⁸ มาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน

2.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบบริหารราชการในกรุงเทพมหานคร โดยมาตรา 7 กำหนดให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานคร เป็นเขตและแขวงตามพื้นที่เขตและแขวง⁷⁷⁹ และกำหนดให้กฎหมายหรือระเบียบที่อ้างถึงเขตท้องที่อำเภอให้หมายถึงเขต อ้างถึงเขตท้องที่ตำบลให้หมายถึงแขวงในพื้นที่การบริหารของกรุงเทพมหานคร⁷⁸⁰ และได้กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

⁷⁷⁶ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น. สืบค้นจาก

<http://www.dla.go.th/work/planlocal/%E0%B8%84%E0%B8%B9%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD.htm>.

⁷⁷⁷ กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ปี 2560 – 2564. สืบค้นจาก

https://rdic.cdd.go.th/wp-content/uploads/sites/154/2017/07/bManualBook_BMN60.pdf

⁷⁷⁸ กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) ปี 2560 – 2564. สืบค้นจาก

http://app2.cdd.go.th/rdic/Manual/bManualBook_NRD60.pdf

⁷⁷⁹ มาตรา 7 ให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวงตามพื้นที่เขตและแขวงที่มีอยู่ในวันที่

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราช

กิจจานุเบกษา

ในเขตหนึ่งถ้าเห็นสมควรอาจแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นแขวงก็ได้ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่แขวงให้ทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁷⁸⁰ มาตรา 8 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงเขตท้องที่จังหวัดให้หมายถึงกรุงเทพมหานคร อ้างถึงเขตท้องที่อำเภอให้หมายถึงเขต อ้างถึงเขตท้องที่ตำบลให้หมายถึงแขวง อ้างถึงหัวหน้าเขตให้หมายถึงผู้อำนวยการเขตตามพระราชบัญญัตินี้

(1) สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา 10 จำนวนเขตละหนึ่งคน โดยหากเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน และหากปรากฏเศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นคนถ้าเกินเจ็ดหมื่นห้าพันคน ให้เขตดังกล่าวมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น⁷⁸¹ โดยมาตรา 17⁷⁸² ได้กำหนดให้อายุของสภากรุงเทพมหานครมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

(2) สิทธิในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 44⁷⁸³ โดยมาตรา 47⁷⁸⁴ กำหนดให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

(3) สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา 23 (9)⁷⁸⁵ และสิทธิในการถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามมาตรา 52 (9)⁷⁸⁶ โดยได้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต

⁷⁸¹ มาตรา 10 สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนเขตละหนึ่งคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขต แต่เขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นคนถ้าเกินเจ็ดหมื่นห้าพันคนให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เขตใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ถ้าในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ยังไม่มีผู้ได้รับเลือกตั้งครบจำนวนอีกให้ถือว่าสภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะครบอายุของสภากรุงเทพมหานคร เว้นแต่จะมีจำนวนสมาชิกไม่ถึงสองในสามของจำนวนตามวรรคหนึ่ง

⁷⁸² มาตรา 17 อายุของสภากรุงเทพมหานครมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

⁷⁸³ มาตรา 44 ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหนึ่ง ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนด

⁷⁸⁴ มาตรา 47 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

⁷⁸⁵ มาตรา 23 สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภากรุงเทพมหานคร

⁷⁸⁶ มาตรา 52 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

กรุงเทพมหานครมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

(4) สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 98⁷⁸⁷

(5) สิทธิในการรับทราบการประชุมสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา 35⁷⁸⁸

2.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบบริหารราชการในเมืองพัทยาโดยกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

(1) สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ตามมาตรา 9⁷⁸⁹ โดยมาตรา 15⁷⁹⁰ ได้กำหนดให้อายุของสภาเมืองพัทยา มีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

⁷⁸⁷ มาตรา 98 ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็แต่โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด

ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

⁷⁸⁸ มาตรา 35 การประชุมของสภากรุงเทพมหานครย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร แต่ถ้าหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดร้องขอให้ประชุมลับก็ให้ประชุมลับ

⁷⁸⁹ มาตรา 9 สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างให้สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุที่มีผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ถ้าในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้นยังได้ไม่ครบจำนวนอีก ให้ถือว่าสภาเมืองพัทยานั้นประกอบด้วยจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะครบอายุของสภาเมืองพัทยา เว้นแต่จะมีจำนวนสมาชิกไม่ถึงสองในสามของจำนวนตามวรรคหนึ่ง

⁷⁹⁰ มาตรา 15 อายุของสภาเมืองพัทยานี้กำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง

(2) สิทธิในการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 41⁷⁹¹ โดยมาตรา 45⁷⁹² กำหนดให้นายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

(3) สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาเมืองพัทยา ตามมาตรา 19 (8)⁷⁹³ และสิทธิในการถอดถอนนายกเมืองพัทยา ตามมาตรา 50 (8)⁷⁹⁴ โดยได้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตพื้นที่เมืองพัทยามีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 71⁷⁹⁵

(5) สิทธิในการรับทราบการประชุมสภาเมืองพัทยา (มาตรา 35)⁷⁹⁶

⁷⁹¹ มาตรา 41 ให้เมืองพัทยามีนายกเมืองพัทยาคณะหนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยាកเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁹² มาตรา 45 นายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่นายกเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

⁷⁹³ มาตรา 19 สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่อ (8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁹⁴ มาตรา 50 นายกเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁹⁵ มาตรา 71 ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกเมืองพัทยา สมาชิก หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่สมาชิกเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ ต้องมีสมาชิกลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเมืองพัทยา

⁷⁹⁶ มาตรา 35 การประชุมสภาเมืองพัทยาต้องกระทำโดยเปิดเผยตามลักษณะที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาเมืองพัทยา แต่ถ้านายกเมืองพัทยาหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ

2.7 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือร่างเทศบัญญัติท้องถิ่นได้ ภายใต้เงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คน หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุด โดยกำหนดให้ใช้จำนวนที่น้อยที่สุดสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้⁷⁹⁷ ด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องดังกล่าวจะต้องปรากฏรายละเอียด⁷⁹⁸ ดังนี้

(1.1) เอกสารที่มีชื่อ ชื่อสกุล และเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อทุกคน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ

(1.2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องมีสาระสำคัญและเป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547)⁷⁹⁹ ซึ่งต้องแบ่งเป็นข้อและปรากฏหลักการพร้อมทั้งเหตุผลในการเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

(1.3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่เกิน 10 คน และคำรับรองของผู้แทนว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

(2) เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หากผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อ ให้ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ตามความประสงค์ของผู้ร้อง โดยให้ประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้อง วิธีการประกาศเชิญชวน และระยะเวลาดำเนินการของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่จะกำหนดให้เกิน 10 คนมิได้ และในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบ

⁷⁹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

⁷⁹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

⁷⁹⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 43.

ความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ⁸⁰⁰

(3) เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของคำร้องให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และหากเห็นว่าคำร้องนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดและอาจมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ หากปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือเป็นความผิดวินัย⁸⁰¹ กรณีที่มีการตรวจพบว่ามีกรปลอมลายมือชื่อ หากหักจำนวนลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้ว ยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวนที่กำหนด ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้⁸⁰² โดยผู้ใดกระทำการปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง⁸⁰³

(4) ในกรณีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวไปยังผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้คำรับรองภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาให้คำรับรองภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง และมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาท้องถิ่น โดยหากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้คำรับรอง ให้แจ้งเหตุผลของการไม่ให้คำรับรองด้วย⁸⁰⁴

(5) ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ โดยให้สภาท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนของผู้เข้าชื่อร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด โดยสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด⁸⁰⁵

⁸⁰⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 9.

⁸⁰¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 16.

⁸⁰² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 11.

⁸⁰³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 15.

⁸⁰⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 12.

⁸⁰⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 13.

2.8 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น⁸⁰⁶ หรือผู้บริหารท้องถิ่น⁸⁰⁷ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิยื่นขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) กรณีองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และพัทยา กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิยื่นขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และหากเป็นกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภากรุงเทพมหานคร

กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ดังนี้

⁸⁰⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19(8), พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตี(9), พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 19(8), พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 28(9), พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 11(8).

⁸⁰⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 ปีญทศ(8), พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64(8), พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 50(8), พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 52(9), พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 36(8).

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นครั้งหลังสุด เข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายใต้หลักเกณฑ์⁸⁰⁸ ดังต่อไปนี้

(1.1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(1.2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 100,001 – 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(1.3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 500,001 – 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(1.4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 1,000,001 คนขึ้นไป ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁸⁰⁹

(2.1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(2.2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างไร

(2.3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2.4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อ ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

(3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องดังกล่าวให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับแจ้งคำร้องดังกล่าว

⁸⁰⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
มาตรา 5.

⁸⁰⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
มาตรา 6.

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงแก้ออกกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว หรือเมื่อครบกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำร้องให้ทราบ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนด⁸¹⁰

(5) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และปิดประกาศบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งคำร้องขอลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ออกกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ถ้ามี) และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่น้อยกว่า 20 วันก่อนวันลงคะแนนเสียง⁸¹¹

(6) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด⁸¹² โดยการลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับด้วยการทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่องที่ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย”⁸¹³

(7) หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้⁸¹⁴

(8) สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะพ้นจากตำแหน่ง ภายใน 2 เดือนนับตั้ง

⁸¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
มาตรา 7.

⁸¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
มาตรา 8 วรรคสอง

⁸¹² พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
มาตรา 8 วรรคหนึ่ง

⁸¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
มาตรา 13

⁸¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
มาตรา 23 วรรคหนึ่ง

(8.1) ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

(8.2) มีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง⁸¹⁵

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของหลักการกระจายอำนาจแต่ด้วยกฎหมายที่กำหนดสิทธิดังกล่าว ยังกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดอย่างมากมาตามทีกล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นรูปธรรม ทั้งที่การมีส่วนร่วมต่าง ๆ เป็นหลักการที่แสดงให้เห็นถึงการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยประชาชนซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพสูงที่สุดเนื่องจากมีลักษณะเชิงป้องกันและตรวจสอบไปพร้อมกัน ซึ่งควรมีลักษณะการควบคุมเชิงป้องกันการกระทำของรัฐได้ทั้งในรูปแบบของการโต้แย้ง การพิจารณาหรือ และการไต่สวนสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมการกระทำทางปกครองและการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันยังต้องมีการควบคุมโดยการให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการเพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อเท็จจริงที่เพียงพอและเพิ่มศักยภาพในการมีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นต่อไป

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะในประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของประชาชน เป็นกลไกตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542⁸¹⁶ โดยกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

⁸¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 23 วรรคสอง

⁸¹⁶ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 98 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 71.

3.1 พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กลไกทางกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ฉบับที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537⁸¹⁷ เท่านั้น และไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 32 ทวิ คงเป็นเพียงการใช้สิทธิในการออกเสียงประชามติเพื่อให้คำปรึกษาในการดำเนินกิจการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น แต่สิทธิของประชาชนนี้จะมีขึ้นเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีได้เสนอต่อประธานสภาเทศบาลให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นเพื่อเป็นการขอปรึกษาของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ⁸¹⁸ เท่านั้น กล่าวคือ ประชาชนมิได้มีสิทธิในการยื่นคำร้องขอในการลงประชามติเพื่อออกเสียงประชามติได้เองแต่อย่างใด

นอกจากการออกเสียงประชามติเพื่อเสนอความเห็นแล้ว ยังปรากฏกลไกการตรวจสอบของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงาน หรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 18 ซึ่งถือเป็นรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทุจริตมากที่สุด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁸¹⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 69/1.

⁸¹⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 32 ทวิ.

3.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ⁸¹⁹ โดยกฎหมายได้กำหนดให้ “การเสนอราคา” หมายถึง การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐในเรื่องดังต่อไปนี้⁸²⁰(1) การซื้อ (2) การจ้าง (3) การแลกเปลี่ยน (4) การเช่าทรัพย์สิน (5) การจำหน่ายทรัพย์สิน (6) การได้รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ (7) การได้รับสิทธิใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้วิธีการที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

(1) ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยการดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ผู้กระทำผิดที่มีชื่อบุคคลตามข้อ (1) ด้วยการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

(3) กรณีที่การกระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แล้วส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น

⁸¹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

⁸²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใด ผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบ แก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ โดยผู้กระทำผิดและผู้ที่เป็นธุระ ในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกัน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการ ทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า⁸²¹

(2) การให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่น เพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้บุคคลร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการ เสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะได้รับ หรือเพื่อจูงใจให้บุคคลไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา โดยผู้กระทำผิด และผู้เรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อกระทำการถือเป็นผู้ร่วม กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละ 50 สิบของจำนวนเงินที่มี การเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า⁸²²

(3) การข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการใด ๆ ในการเสนอราคาหรือไม่เข้าร่วม ในการเสนอราคา หรือถอนการเสนอราคา หรือต้องทำการเสนอราคาตามที่กำหนด โดยใช้กำลัง ประทุษร้ายหรือขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญหรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น โดยผู้กระทำผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 -10 ปี และปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่ จำนวนใดจะสูงกว่า⁸²³

(4) การใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาส เข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด โดยผู้กระทำผิดต้องระวาง โทษจำคุกตั้งแต่ 1 – 5 ปี และปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดระหว่างผู้ร่วม

⁸²¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

⁸²² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

⁸²³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

กระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า⁸²⁴

(5) การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยรู้ว่าราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ หรือเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและการกระทำเช่นนั้น เป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ โดยผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 – 3 ปี และปรับร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า และค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น⁸²⁵

(6) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 – 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท⁸²⁶

(7) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 – 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท⁸²⁷

(8) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 – 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท⁸²⁸

⁸²⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

⁸²⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

⁸²⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

⁸²⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 11.

⁸²⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12.

(9) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณา หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจูงใจหรือทำให้จ่ายยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 7 – 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท⁸²⁹

นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ยังปรากฏพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการส่วนใหญ่เป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ดังที่ปรากฏในหมายเหตุ⁸³⁰ ตอนท้ายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานกลางในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน เพื่อสร้างความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2560 บังคับใช้กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับ

⁸²⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

⁸³⁰ หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง⁸³¹ ซึ่งปัจจุบันยังไม่ปรากฏกฎกระทรวงที่กำหนดหน่วยงานให้หน่วยงานอื่นอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้

การแบ่งประเภท “พัสดุ” ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 ความว่า “พัสดุ หมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” กฎหมายฉบับนี้จึงแบ่งพัสดุดังกล่าวออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

(1) สินค้า ได้แก่ วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่นใด รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในสินค้านั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสินค้านั้น

(2) งานบริการ งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ การรับขนในการเดินทางไปราชการหรือไปปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ งานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) งานก่อสร้าง ได้แก่ งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างสาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใด และการซ่อมแซม ต่อเติม ปรับปรุง รื้อถอน หรือการกระทำอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันต่ออาคาร สาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในงานก่อสร้างนั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของงานก่อสร้างนั้น

4. งานจ้างที่ปรึกษา ได้แก่ งานจ้างบริการจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเพื่อเป็นผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม ผังเมือง กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม การศึกษาวิจัย หรือด้านอื่นที่อยู่ในภารกิจของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ

5. งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ได้แก่ งานจ้างบริการจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเพื่อออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

6. การดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายฉบับนี้ ได้แบ่งวิธีจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 3 วิธี⁸³² ได้แก่

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ โดยการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องดำเนินการด้วยวิธีประกาศเชิญชวน เว้นแต่

⁸³¹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 4.

⁸³² พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 55.

(1.1) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(1.2) พัส্তুที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมีคุณลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อน หรือต้องผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการโดยผู้ประกอบการที่มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือมีความชำนาญเป็นพิเศษ หรือมีทักษะสูง และผู้ประกอบการนั้นมีจำนวนจำกัด

(1.3) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้พัส্তুนั้นอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัส্তু

(1.4) เป็นพัส্তুที่โดยลักษณะของการทำงาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุชี้แจงเป็นการเฉพาะ

(1.5) เป็นพัส্তুที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(1.6) เป็นพัส্তুที่ใช้ในราชการลับ หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของหน่วยงานของรัฐหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

(1.7) เป็นงานจ้างซ่อมพัส্তুที่จำเป็นต้องถอดตรวจ ให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์

(1.8) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
หากเป็นกรณีตาม 1.1 – 1.8 กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีคัดเลือก และจะต้องใช้วิธีเฉพาะเจาะจง หากเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) การจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) การจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুที่มีผู้ประกอบการซึ่งมีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียว หรือการจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนผู้ให้บริการโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศไทยและไม่มีพัส্তুอื่นที่จะใช้ทดแทนได้

(ง) มีความจำเป็นต้องใช้พัส্তুนั้นโดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(จ) พัส্তুที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัส্তুที่เกี่ยวข้องกับพัส্তুที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัส্তুนั้น โดยมูลค่าของพัส্তুที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัส্তুที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว

(ฉ) เป็นพัส্তুที่จะขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(ช) เป็นพัส্তুที่เป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(ซ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁸³³

(2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อราคา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนด (วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท) ที่ออกตามความในมาตรา 96 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัส্তুภาครัฐ พ.ศ. 2560⁸³⁴ ในกรณีดังต่อไปนี้

(3.1) การจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুที่เกี่ยวกับการจัดงานพระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

(3.2) การจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือระเบียบที่ออกตามกฎหมายอื่น

(3.3) การจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুที่เกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์

(3.4) การจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুจากรัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลในเครือของหน่วยงานของรัฐเดียวกัน ดังต่อไปนี้

(ก) รัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลที่มีหน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนรวมอยู่ด้วยในรัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของทุนทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของทุนทั้งหมดและเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุด

⁸³³ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัส্তুภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 56.

⁸³⁴ กฎกระทรวงกำหนดกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัส্তুโดยวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2561 ข้อ 2.

(ข) รัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลที่มีหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลตาม (ก) แห่งเดียวหรือหลายแห่งถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนรวมอยู่ด้วยหรือรวมกัน รัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของทุนทั้งหมด

(ค) รัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลที่มีหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลตาม (ก) หรือรัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลตาม (ข) ในลำดับขั้นแรกหรือในขั้นต่อ ๆ ไปแห่งเดียวหรือหลายแห่งถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนรวมอยู่ด้วยหรือรวมกัน รัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของทุนทั้งหมด

(3.5) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ

(3.6) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่เกี่ยวกับการจัดประชุมสุดยอดอาเซียนและการประชุมที่เกี่ยวข้องทุกระดับ รวมทั้งการเตรียมการ การประชาสัมพันธ์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องสำหรับการเป็นประธานอาเซียนของประเทศไทยใน พ.ศ. 2562

หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นไปเพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งปรากฏในมาตรา 6⁸³⁵ และมาตรา 8⁸³⁶ โดยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน “หมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต” ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการตระหนักของวาทะสำคัญของความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐของผู้ร่างกฎหมาย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ปรากฏสาระสำคัญซึ่งได้ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ดังนี้

(1) กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐและกรมบัญชีกลางรวมทั้งปิดประกาศเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานภาครัฐ⁸³⁷

⁸³⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 6.

⁸³⁶ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 8.

⁸³⁷ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 11.

(2) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์⁸³⁸ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงาน หรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐโดยคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตอาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ⁸³⁹ โดยจัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตทราบ⁸⁴⁰

(3) สิทธิในการร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐตามมาตรา 220 โดยยื่นข้อร้องเรียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และการร้องเรียนนี้ถือเป็นการดำเนินการตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่หากผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐแล้ว ย่อมไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้⁸⁴¹

แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 จะได้มีบทบัญญัติที่ปรับปรุงแก้ไขเพื่อป้องกันการทุจริตในภาครัฐในหลายขั้นตอน และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดการตรวจสอบภาครัฐและสร้างความโปร่งใสก็ตาม แต่ยังปรากฏถึงการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างต่อเนื่อง⁸⁴² โดยเฉพาะในสถานการณ์โรคระบาด โควิด 19 (Covid – 19) ซึ่งต้องมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเร่งด่วน พบว่า ปรากฏข่าวการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยโรคระบาดโควิด 19 อย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ได้อนุมัติจ่ายขาดเงินสะสม ประจำปีงบประมาณ 2563 วงเงิน 17,174,000 บาท เพื่อดำเนินการโครงการจัดซื้ออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคและการทำความสะอาดร่างกายแก่กลุ่มผู้มีความเสี่ยงสูงต่อการติดโควิด จำนวน 27,700 คน ซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป

⁸³⁸ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 16.

⁸³⁹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 17.

⁸⁴⁰ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 18.

⁸⁴¹ ชาลูนชัย แสงศักดิ์. (2567). *กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ*. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

⁸⁴² มติชนออนไลน์. 2564. *ไทม์* ร้อง ‘กมธ.ปราบโกง’ สอบ ‘บิ๊กตู่’ ปมทุจริตจัดซื้อจัดจ้างโครงการ 191 มูลค่า 7 พันล้านบาท. สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน 2564 จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_2940011.

โดยไม่มี การสืบราคา และไม่มี การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนแต่ในการขอ อนุมัติโครงการดังกล่าวได้มีการผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น⁸⁴³ และปรากฏว่าการร้องเรียน เกี่ยวกับเรื่อง การทุจริตจัดซื้อจัดจ้างอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีร้องเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิ มีการใช้งบประมาณในการจัดซื้อ วัสดุทางวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ เพื่อใช้ในการควบคุม โควิด-19 รวมมูลค่าวงเงินกว่า 100 ล้านบาท และกรณีร้องเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เจลแอลกอฮอล์ของเก่า นำมาบรรจุขวดใหม่ แจกจ่ายให้กับหน่วยงาน และประชาชนใช้⁸⁴⁴ ทำให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงมีปัญหาการทุจริตและการคอร์รัปชันในกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การเรียกรับเงินสินบน หรือการตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ที่มีแต่ทวี ความรุนแรงขึ้น แม้ในสถานการณ์ไม่ปกติดังเช่นในสถานการณ์โรคระบาดและเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก

เมื่อพิจารณาจากสิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ มาตรา 119 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิ อุทธรณ์ ต้องเป็นผู้ยื่นข้อเสนอก่อนที่ไม่เป็นผู้ชนะหรือได้รับการคัดเลือกเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างตามสัญญา ของรัฐดังกล่าวเท่านั้น และต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผล ซึ่งเป็นระยะเวลา ที่น้อยมากในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งการพิจารณาทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง นั้น ประกอบกับมาตรา 115 ของพระราชบัญญัติได้จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ โดยห้ามมิให้อุทธรณ์ใน วิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกณฑ์ในการพิจารณา และการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง (3) กล่าวคือ ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างได้ เท่ากับเป็น การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ.2539 ประกอบข้อ 1 (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) โดยกรณีดังกล่าว ศาลปกครองกลางได้เคยมีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ 2351/2560 ว่าเป็นการที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 3 ประกอบมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษาที่ 443/2561 โดยวางหลักว่า แม้ผู้ไม่มีสิทธิยื่น อุทธรณ์ประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐแต่เมื่อเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก การกำหนดคุณสมบัติตาม TOR ที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบ

⁸⁴³ มติชนออนไลน์.2563. 'ป.ป.ช.' แฉลงพื้น อบจ.ลำพูน-เอกชน ทุจริต จัดซื้อแอร์เซ็ทโควิด-19 แพงเกินจริง สืบค้น เมื่อ 24 กันยายน 2564 จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_2397865.

⁸⁴⁴ ข่าวช่อง 7. 2564. คอลัมน์หมายเหตุเลข 7 : ป.ป.ช. ตรวจสอบ อบจ. 2 แห่ง ล่อทุจริตจัดซื้อครุภัณฑ์ป้องกันโควิด-19 สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน 2564 จาก <https://news.ch7.com/detail/512158>.

กฎหมายกำหนดไว้ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิยื่นข้อเสนอราคา ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองย่อมมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น หน่วยงานรัฐจึงต้องยึดถือกฎหมายและถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จนกว่าจะได้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบ คือ การประวิงเวลา เพื่อให้มีการเสนอสินบนจากผู้ใช้บริการ หรือเพื่อทำการเรียกรับสินบนซึ่งปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้รับรู้ถึงระยะเวลา ขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง การอนุญาต การจดทะเบียนที่ต้องขออนุญาต อนุมัติ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

4. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการแรก เป็นสิทธิในการรับทราบการประชุมสภาท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542⁸⁴⁵ โดยสิทธิในการเข้าประชุมสภานี้มีได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่อย่างไร

มาตรการที่สอง คือการรับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8

มาตรการที่สาม ได้แก่ สิทธิในการรับทราบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีของหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 11

มาตรการสุดท้าย เป็นกลไกทางกฎหมายที่ถือว่ามีความสำคัญมากที่สุดในการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

⁸⁴⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 30; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 30; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 35; และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 35.

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยกฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการทั้งหมด ด้วยการเข้าตรวจดู การขอสำเนาหรือการขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้นั้นจะมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับข้อมูลดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามเปิดเผยไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

4.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ⁸⁴⁶ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานรัฐ⁸⁴⁷ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งแม้จะมีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 20 ปี แต่กลับพบว่า มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้เกิดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐยังมิได้สัมฤทธิ์ผลอย่างรูปธรรมแต่อย่างใด⁸⁴⁸ ทั้งที่กฎหมายนี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการให้ประชาชนสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐอื่น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของภาครัฐโดยหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้⁸⁴⁹ หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกระทรวงกำหนดหน่วยงานอื่นตามข้อนี้

⁸⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41.

⁸⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59.

⁸⁴⁸ ชาญณรงค์ เอี่ยมสำอาง. 2560. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2564 จาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/AJPU/article/view/95614>

⁸⁴⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4.

ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ถูกกำหนดไว้ในกำหนดนิยามของ “ข้อมูลข่าวสาร” และ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ”⁸⁵⁰ ไว้ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพถ่าย ภาพวาด ภาพพิมพ์ การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดข่าวสารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ภายใต้หลักการ เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น⁸⁵¹ โดยกฎหมายกำหนดข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการดังต่อไปนี้ ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา⁸⁵²

1. โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
2. สรุปรายงานหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
3. สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
4. กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

5. ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

รูปแบบที่ 2 ข่าวสารของราชการที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้⁸⁵³

1. ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

⁸⁵⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4.

⁸⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. 2549. *สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร*. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2564 จาก http://www.sisaket.go.th/Information_Center/handbook.pdf.

⁸⁵² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7.

⁸⁵³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9.

2. นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
3. แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
4. คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน
5. สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
6. สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
 7. มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย
 8. ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด
 ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร โดยหน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐทั้งหมด ยกเว้นข้อมูลข่าวสาร ดังต่อไปนี้
 1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์⁸⁵⁴
 2. ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
 3. ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม
 4. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว
 5. ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด
 6. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

⁸⁵⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14.

7. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย⁸⁵⁵

รูปแบบที่ 3 ข่าวสารที่เปิดเผยให้ประชาชนรับทราบเฉพาะราย

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ประชาชนรับทราบ และตรวจสอบตามรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 กฎหมายยังกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร้องขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ โดยคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร⁸⁵⁶ และได้กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารตามข้อ 2 - 7 ข้างต้นนั้น กฎหมายนี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดว่า “คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา” ทั้งนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารผู้ยื่นคำร้องขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นได้⁸⁵⁷

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ แต่ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามความเหมาะสม⁸⁵⁸ ซึ่งได้กำหนดไว้ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ ประกาศ ณ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ดังนี้

1. ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสถานที่สำหรับประชาชนสามารถใช้ในการค้นหาและศึกษาข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้สะดวกตามสมควร ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มี
2. ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำตรรชนที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารตามข้อ 1 ได้เอง
3. ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามข้อ 1 ไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบเองได้โดยสะดวก กรณีมีความจำเป็นในเรื่องสถานที่ จะแยกข้อมูลข่าวสารบางส่วนไปเก็บไว้ต่างหากหรือให้บริการ ณ สถานที่แห่งอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารประกอบด้วย

⁸⁵⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15.

⁸⁵⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11.

⁸⁵⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 18.

⁸⁵⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9.

4. การให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐจะกำหนดระเบียบปฏิบัติ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวก ของประชาชน ผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารด้วย

5. การดำเนินการตามข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะจัดข้อมูล ข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้ง ของหน่วยงานของรัฐนั้น ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้บริการแทนก็ได้

เนื่องจากประกาศนี้ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลาานาน จึงทำให้ล่าสมัยและยังไม่ สามารถกำหนดวิธีการที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในโลกยุคปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและสารสนเทศอย่างมาก ทำให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารกระจุกกระจายอยู่ทุกหนแห่งและสามารถสืบค้นได้ง่าย จึงควรมีการ ปรับปรุงประกาศดังกล่าวซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมาย ให้สัมฤทธิ์ผล

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการ เมื่อเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการในกรณีดังต่อไปนี้⁸⁵⁹

1. ไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร
2. ไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้
3. ไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตน
4. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็น ว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร

จากข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษและการปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่ส่งเสริม ในด้านดังกล่าวไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตมากนัก โดยสามารถแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับประเด็นที่ได้ศึกษาวิจัยในหลายรูปแบบ

4.2 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่กำหนดเพื่อคุ้มครองการประกอบกิจการของประชาชนที่จะต้องดำเนินการเพื่อขอ อนุญาตจากหน่วยงานราชการ เช่น การจดทะเบียนพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

⁸⁵⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 13.

การขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2552 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ หรือรายละเอียดที่ชัดเจนในการดำเนินการ จึงมีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมและสร้างความชัดเจนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่⁸⁶⁰ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต⁸⁶¹ ซึ่งอาจเป็นหนึ่งในช่องทางที่แก้ปัญหาการทุจริตในรูปแบบการประวิงเวลาเพื่อขอรับสินบนของเจ้าหน้าที่ โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

4.2.1 กำหนดหน้าที่หน่วยงานรัฐให้จัดทำคู่มือสำหรับประชาชน

การกำหนดให้หน่วยงานราชการที่มีอำนาจตามกฎหมาย ในการอนุญาต ต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน โดยอย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่น

(2) ปิดประกาศคู่มือสำหรับประชาชนไว้ ณ สถานที่ที่กำหนดให้ยื่นคำขอและเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และจัดสำเนาให้ประชาชนที่ต้องการคู่มือดังกล่าว โดยอาจคิดค่าใช้จ่ายตามควร แต่ต้องระบุค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนด้วย

(3) กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำขอและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตไว้ ณ ที่เดียวกันตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด⁸⁶²

(2) กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

(2.1) ตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอให้ถูกต้องครบถ้วน หากเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือยื่นขาดเอกสารหรือหลักฐานใดให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบหรือแก้ไขหรือเพิ่มเติมทันที

(2.2) หากเป็นกรณีที่ยื่นคำขอไม่อาจดำเนินการแก้ไขคำขอให้ครบถ้วนถูกต้องได้ในขณะนั้น ให้เจ้าหน้าที่บันทึกความบกพร่องและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่จะต้องยื่น

⁸⁶⁰ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตจำนวนมาก การประกอบกิจการของประชาชนจะต้องขออนุญาตจากส่วนราชการหลายแห่ง อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลา เอกสารและหลักฐานที่จำเป็น รวมถึงขั้นตอนในการพิจารณาไว้ทำให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการยื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุญาตซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁸⁶¹ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 7.

⁸⁶² พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 7.

เพิ่มเติม พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการไว้ในบันทึกดังกล่าวด้วย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามไว้ในบันทึกนั้น โดยมอบสำเนาบันทึกดังกล่าว ให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน และหากครบกำหนดระยะเวลาแล้วผู้ยื่นคำขอไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำขอหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คืนคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอพร้อมทั้งแจ้งเป็นหนังสือถึงเหตุแห่งการคืนคำขอให้ทราบด้วย โดยผู้ยื่นคำขอมีสหิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งคืนคำขอตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือจะยื่นคำขอใหม่ก็ได้⁸⁶³

(2.3) หากผู้ยื่นคำขอได้จัดทำคำขอถูกต้องและแนบเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วนตามที่ระบุในคู่มือสำหรับประชาชนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอื่นใดอีกไม่ได้ และจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอนั้นไม่ได้

(2.4) หากกรณีที่ความไม่สมบูรณ์หรือความไม่ครบถ้วนของคำขอนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือการทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้ไม่อาจอนุญาตได้ให้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า⁸⁶⁴

(3) กำหนดผู้ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายและกำหนดบทลงโทษ

หากครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามคู่มือประชาชนที่ได้ประกาศไว้แล้ว แต่ผู้อนุญาตยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุก 7 วันจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมทั้งส่งสำเนาการแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบทุกครั้ง การไม่ดำเนินการแจ้งผู้ยื่นคำขอและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบให้ถือว่าผู้อนุญาตกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เว้นแต่จะเป็นเพราะมีเหตุสุดวิสัย⁸⁶⁵

(4) กำหนดให้พิจารณำบังคับใช้กฎหมายส่วนที่เป็นคุณ

หากในระหว่างดำเนินการตามคำขอ มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับใดเกี่ยวกับคำขอดังกล่าว ให้ใช้ได้เฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ยื่นคำขอเท่านั้น⁸⁶⁶

กฎหมายนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการของภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เนื่องจากยังพบว่า ในทางปฏิบัติยังเกิดความยุ่งยากของขั้นตอนในการออกใบอนุญาต และใช้ระยะ

⁸⁶³ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 9.

⁸⁶⁴ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 8.

⁸⁶⁵ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 10.

⁸⁶⁶ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 11.

เวลานานซึ่งไม่เป็นไปตามที่คู่มือได้กำหนดไว้⁸⁶⁷ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กฎหมายนี้มิได้มีแนวทางการบังคับในส่วนการกำกับดูแลหรือกำหนดโทษที่ชัดเจน ประกอบกับการให้สินบนในลักษณะนี้บางครั้งเป็นการสมยอมระหว่างผู้ให้และผู้รับเพื่อให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วกว่าที่กำหนดไว้ในคู่มือที่ประกาศไว้ ซึ่งบางหน่วยงานได้แก้ปัญหาโดยการมีช่องทางการใช้บริการที่รวดเร็วให้แก่ประชาชน เช่น กรมการกงสุลกำหนดให้การทำพาสปอร์ต หรือ หนังสือเดินทางมีช่องทางด่วน โดยผู้ให้บริการต้องรับภาระในการจ่ายที่สูงขึ้น ดังนี้

(1) การทำหนังสือเดินทางแบบปกติ ผู้ยื่นคำขอสามารถเลือกรับเล่มเองที่ทำการที่ยื่นคำขอ ภายใน 2 วันทำการ หรือให้ดำเนินการจัดส่งทางไปรษณีย์ แบบ PSP ใน 3 วันทำการ หรือแบบ EMS 5 - 7 วันทำการ โดยต้องชำระค่าธรรมเนียม 1,000 บาท และค่าจัดส่งไปรษณีย์ไม่เกิน 60 บาท

(2) การทำหนังสือเดินทางแบบด่วน โดยผู้ยื่นคำขอสามารถรับเล่มได้ในวันทำการถัดไป โดยต้องชำระค่าธรรมเนียม 2,000 บาท

(3) การทำหนังสือเดินทางแบบด่วนพิเศษ โดยผู้ยื่นคำขอสามารถรับเล่มภายในวันเดียวกัน โดยต้องชำระค่าธรรมเนียม 3,000 บาท

การเพิ่มช่องทางด่วนแบบผู้ยื่นคำขอต้องรับภาระค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้น อาจเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการลดการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มช่องทางด่วนในลักษณะดังกล่าวอาจส่งผลให้ประชาชนต้องจ่ายค่าสินบนที่สูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้เปราะบางทางสังคมทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการจากภาครัฐที่มีความเป็นธรรม ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมสูงขึ้น

5. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการแรก เป็นกลไกการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวข้างต้นต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมและให้

⁸⁶⁷ มติชน ออนไลน์. 8 กันยายน 2559. โวย! พร.บ.อำนวยความสะดวกไม่สะดวกจริง เอกชนแฉรัฐต้องคำขอขึ้นทะเบียน สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2564 จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_278183

ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตเพื่อต่อต้าน หรือชี้เบาะแสเพื่อป้องกันการทุจริต และจัดให้มีช่องทางการแจ้งเบาะแสที่ง่าย สะดวก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้ง กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนนี้จึงเป็นกลไกที่ต้องอาศัยการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรการมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตประการที่สอง เป็นการสร้างมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแสหรือพยานที่ได้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 โดยการปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสและพยาน รวมทั้งพยานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 88 และกำหนดบทลงโทษทางวินัยร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลไว้ในมาตรา 37⁸⁶⁸ และการปกปิดข้อมูลตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสซึ่งได้กระทำโดยสุจริตไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญามาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยแบ่งเป็น 6 กรณี ดังนี้

(1) การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ให้ข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส

กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้แจ้งเบาะแสสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับความคุ้มครองหากคาดหมายได้ว่า อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากเหตุที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม การขอรับการคุ้มครองของเจ้าหน้าที่จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวหรือไม่ หากเห็นว่าพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน และ ในกรณีจำเป็นและได้รับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับการคุ้มครองพยาน ตามมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 131 หรือการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน

⁸⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 37.

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 53 ประกอบมาตรา 54 จากคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี

(2) การยกเว้นโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 134 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเข้ามีส่วนร่วมโดยการแจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูล หากเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำความผิดเนื่องจากถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่

(2.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ทำหนังสือโต้แย้งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว

(2.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น

(3) การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 52 กำหนดห้ามมิให้มีการดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับผู้ให้ข้อมูลที่ถูกกักไว้เป็นพยาน โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด

(4) การจ่ายค่าทดแทนความเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา กรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดของผู้แจ้งเบาะแส ผู้ให้ข้อมูล พยานหรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว โดยจะต้องปรากฏว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาโดยเจตนา และต้องเป็นผลสืบเนื่องจากการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 106 หรือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 54 วรรคสอง แล้วแต่กรณี

(5) การมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการทุจริตผ่านการรับทราบข้อมูลทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 106 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมของในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของท้องถิ่น ตามมาตรา 102 (9) และมาตรา 103 เพื่อเป็นการร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเฝ้าระวังการทุจริตที่จะสะท้อนผ่านความผิดปกติของทรัพย์สินที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของท้องถิ่น รวมทั้งคู่สมรสและบุตรของบุคคลเหล่านั้นมีอยู่ซึ่งอาจเพิ่มสูงขึ้นหรือน้อยลงอย่างผิดปกติ

(6) การรับรางวัลหรือเงินรางวัลจากการแจ้งเบาะแสการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 113 ประกอบมาตรา 125 กำหนดให้ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสความร้ายผิดปกติของผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของท้องถิ่น รวมทั้งคู่สมรสและบุตรของบุคคลดังกล่าวที่นำไปสู่การสอบสวนและยึดอายุทรัพย์สินเหล่านั้นตกเป็นของแผ่นดิน อาจได้เงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และอาจได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 55 และหากผู้แจ้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจอาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษก็ได้ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการทุจริตคอร์รัปชันหลายฉบับ ทั้งการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ทุจริตและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส โดยอธิบายได้ ดังนี้

5.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นต้น โดยประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายพื้นฐานที่มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ทุจริตและได้กำหนดนิยามของคำว่า “ทุจริต” ไว้ในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

“โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบ ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น⁸⁶⁹

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่⁸⁷⁰

เมื่อพิจารณาจากนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานที่กระทำทุจริตต่อหน้าที่ย่อมหมายถึง ผู้ใดซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ที่ใช้อำนาจของเจ้าพนักงานนั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะ

⁸⁶⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1).

⁸⁷⁰ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16).

ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁸⁷¹ และนอกจากการกำหนดนิยามตามภาค 1 แล้ว ประมวลกฎหมายอาญา ยังกำหนดความผิดในการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147 - 166 และได้กำหนดโทษเจ้าหน้าที่รัฐไว้ ดังนี้

1. ความผิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง หน้าที่ในการทำ จัดการ รักษาทรัพย์สิน หรือดูแลกิจการใด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษที่จะลงไว้ในอัตราโทษสูงสุดคือ จำคุกตลอดชีวิต และโทษปรับสูงที่สุดเป็นเงินไม่เกิน 400,000 บาท ดังนี้

1.1 ความผิดฐานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้น เป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 - 400,000 บาท ตามมาตรา 147

1.2 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาลหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่และปรับตั้งแต่ 100,000 - 400,000 บาท ตามมาตรา 151

1.3 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วน ได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 - 400,000 บาท ตามมาตรา 152

1.4 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 -10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 - 200,000 บาท ตามมาตรา 153

2. ความผิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษ ที่จะลงไว้ในอัตราโทษสูงสุดคือ ประหารชีวิต และโทษปรับสูงที่สุดเป็นเงินไม่เกิน 400,000บาท ดังนี้

2.1 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือ จูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้อง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 - 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 - 400,000 บาท หรือประหารชีวิต ตามมาตรา 148

2.2 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดใน ตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับ

⁸⁷¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 17.

แต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 – 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท ตามมาตรา 150

2.3 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 – 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 157

2.4 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่ง ซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 165

2.5 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้ งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 166

2.6 ความผิดฐานเจ้าพนักงาน สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือ ผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบ ด้วยหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 – 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท หรือประหารชีวิต ตามมาตรา 149

3. ความผิดเกี่ยวกับการเรียกเก็บ หรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงิน อื่นใด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษที่จะลงไว้ในอัตราโทษสูงสุดคือ จำคุกตลอดชีวิต และโทษปรับสูงสุด เป็นเงินไม่เกิน 400,000 บาท ดังนี้

3.1 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บหรือ ตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริตเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสีย หรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 – 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท มาตรา 154

3.2 ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้าใด ๆ เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย โดยทุจริตกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 – 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000 – 400,000 บาท ตามมาตรา 155

4. ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษที่จะลงไว้ในอัตราโทษสูงสุดคือ จำคุกไม่เกิน 10 ปี และโทษปรับสูงสุดเป็นเงินไม่เกิน 200,000 บาท ดังนี้

4.1 ความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และปรับไม่เกิน 200,000 บาท ตามมาตรา 161

4.2 ความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร ได้กระทำการในหน้าที่ในการรับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใด ขึ้น หรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ หรือรับรองเป็นหลักฐานว่า ได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง หรือละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจดเปลี่ยนแปลงข้อความเช่นนั้น หรือรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้น มุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 140,000 บาท ตามมาตรา 162

5. ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือเอกสารที่เจ้าหน้าที่ได้รักษาไว้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษที่จะลงไว้ในอัตราโทษสูงสุดคือ จำคุกไม่เกิน 7 ปี และโทษปรับสูงสุดเป็นเงิน 140,000 บาท ดังนี้

5.1 ความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใดอันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 140,000 บาท ตามมาตรา 158

5.2 ความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์สินหรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยฉ้อฉล ทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสิ่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 159

6. ความผิดเกี่ยวกับการเปิดเผยความลับของราชการ ฐานเป็นเจ้าพนักงานรู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำโดยประการใด ๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 164

ประมวลกฎหมายอาญาดูเป็นกฎหมายดั้งเดิมในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งหากพิจารณาโทษที่จะลงแก่เจ้าหน้าที่ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะเห็นได้ว่า กฎหมายอาญาได้กำหนดโทษเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการทุจริตไว้อย่างรุนแรง คือ โทษสูงสุดประหารชีวิต แต่ด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงทวีความรุนแรงจึงมีความพยายามในการตรากฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอีกหลายฉบับ รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมี

ประสิทธิภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 กำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁸⁷²

5.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2561

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่ารวมถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นอีกหนึ่งกลไก ที่ส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามี ตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น⁸⁷³ ดังนั้น การทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. ผู้กระทำมีตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวล กฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น
2. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ
3. มีการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีพฤติการณ์ที่อาจทำให้ ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น
4. เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

⁸⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28.

⁸⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4.

การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมความร่วมมือจากภาคประชาชนโดยการให้ความรู้ และการแจ้งเบาะแสการทุจริต⁸⁷⁴ ด้วยการกำหนดให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

2. จัดให้มีช่องทางที่มีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก การแจ้งข้อมูล เบาะแสหรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้ง

3. ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

4. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการตามข้อ 1 – 3 โดยกฎหมายได้กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกิน 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน ซึ่งถือว่าเป็นการยอมรับความสำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดมาตรการปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านมาตรการส่งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้กำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในกรณีที่เป็นการร้ายแรงผิดปกติให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่⁸⁷⁵ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่าเรื่องที่มีการกล่าวหาเรื่องใดมิใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือกล่าวหาในเรื่องที่มีได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁸⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33.

⁸⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122.

ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกร้องดำเนินการทางวินัยไปตามหน้าที่และอำนาจตาม ซึ่งกรณีนี้กฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป

2. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใดสอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามมาตรา 91 (2) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา⁸⁷⁶ โดยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁸⁷⁷

การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปรากฏ 3 ความผิดหลัก ดังนี้

1. การทุจริตต่อหน้าที่
2. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
3. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสไว้ ดังนี้

1. กำหนดให้ปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยานไว้เป็นความลับ⁸⁷⁸
2. กำหนดโทษทางวินัยแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลผู้แจ้งเบาะแส และหากเป็นกรณีที่กระทำโดยจงใจให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁷⁹
3. คุ้มครองผู้แจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสซึ่งได้กระทำโดยสุจริตให้ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาหาก⁸⁸⁰

4. กรณีผู้แจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสเป็นเจ้าของพนักงานของรัฐ บุคคลนั้นอาจร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการ

⁸⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 90.

⁸⁷⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98.

⁸⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36.

⁸⁷⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 37.

⁸⁸⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 132.

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวหรือไม่ หากเห็นว่าควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป และอาจเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม⁸⁸¹

5. กรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ หากได้ทำหนังสือโต้แย้ง หรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง หรือให้ยื่นยันคำสั่งแล้ว หรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ⁸⁸²

6. กรณีผู้แจ้งเบาะแสเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน และไม่ว่าในกรณีใดผู้ใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้ ในกรณีจำเป็นและได้รับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับการคุ้มครองพยาน⁸⁸³

7. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้ การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้รับความคุ้มครองหรือช่วยเหลือก่อน และในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าทดแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย⁸⁸⁴

⁸⁸¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 133.

⁸⁸² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 134.

⁸⁸³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 88.

⁸⁸⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 131.

มาตรการหนึ่งในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นไปตามมาตรา 106⁸⁸⁵ ที่กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 102 (9)⁸⁸⁶ ประกอบข้อ 3 ของประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นบางตำแหน่ง⁸⁸⁷ ต้องเปิดเผยข้อมูลการถือครองบัญชีทรัพย์สิน

⁸⁸⁵ มาตรา 106 เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) เฉพาะนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลตามมาตรา 102 (2) (3) (7) และ (9) รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และเอกสารประกอบต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สิน และภาพถ่ายทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยการเผยแพร่ให้กำหนดช่วงระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลตามมาตรา 102 (9) ดำเนินไปได้อย่างไร
คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่ง อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลนั้นก่อนการเปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปได้ โดยแจ้งให้ผู้ยื่นทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว

⁸⁸⁶ มาตรา 102 ในการดำเนินการตามมาตรา 28 (3) อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

⁸⁸⁷ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2561 ข้อ 3 ให้ตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

- 1) กรุงเทพมหานคร
- (1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (2) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

และหนี้สิน รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรของผู้บริหารท้องถิ่นที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้บริหารท้องถิ่น ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 103⁸⁸⁸ ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งในระดับ ปลัดและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักปลัด และเจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการ ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่ง ของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 103 พ.ศ. 2561 ข้อ 31⁸⁸⁹

2) เมืองพัทยา

(1) นายกเมืองพัทยา

(2) รองนายกเมืองพัทยา

3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4) เทศบาลนคร

(1) นายกเทศมนตรี

5) เทศบาลเมือง

(1) นายกเทศมนตรี

6) เทศบาลตำบล

(1) นายกเทศมนตรี

7) องค์การบริหารส่วนตำบล

(1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

⁸⁸⁸ มาตรา 103 เจ้าพนักงานของรัฐตำแหน่งใดจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้นำความในวรรคสองของมาตรา 102 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

⁸⁸⁹ (31) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

31.1 กรุงเทพมหานคร

31.1.1 รองปลัดกรุงเทพมหานคร

31.1.2 หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

31.1.3 ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล

31.1.4 ผู้อำนวยการสำนักการแพทย์

31.1.5 ผู้อำนวยการสำนักอนามัย

31.1.6 ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา

31.1.7 ผู้อำนวยการสำนักการโยธา

31.1.8 ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ

-
- 31.1.9 ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม
 - 31.1.10 ผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว
 - 31.1.11 ผู้อำนวยการสำนักการคลัง
 - 31.1.12 ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
 - 31.1.13 ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม
 - 31.1.14 ผู้อำนวยการสำนักการจราจรและขนส่ง
 - 31.1.15 ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง
 - 31.1.16 ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 31.1.17 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร
 - 31.1.18 ผู้อำนวยการเขต
 - 31.2 เมืองพัทยา
 - 31.2.1 ปลัดเมืองพัทยา
 - 31.2.2 รองปลัดเมืองพัทยา
 - 31.2.3 หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา
 - 31.2.4 ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา
 - 31.2.5 ผู้อำนวยการสำนักการสาธารณสุข
 - 31.2.6 ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม
 - 31.2.7 ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - 31.2.8 ผู้อำนวยการสำนักการช่าง
 - 31.2.9 ผู้อำนวยการสำนักการช่างสุขาภิบาล
 - 31.2.10 ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคม
 - 31.2.11 ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และงบประมาณ
 - 31.2.12 ผู้อำนวยการสำนักการคลัง
 - 31.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 31.3.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)
 - 31.3.2 ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)
 - 31.4 เทศบาลนคร
 - 31.4.1 ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)
 - 31.4.2 ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)
 - 31.5 เทศบาลเมือง
 - 31.5.1 ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)
 - 31.5.2 ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)
 - 31.6 เทศบาลตำบล
 - 31.6.1 ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง)

และหากการแจ้งเบาะแสของประชาชนนำไปสู่การตรวจสอบการ “ร่ำรวยผิดปกติ”⁸⁹⁰ ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินการไต่สวนเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 113⁸⁹¹ และศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 125⁸⁹² ประชาชนผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน และการชี้ช่องแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้นั้นอาจได้เงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด⁸⁹³ โดยให้จ่ายในอัตราร้อยละ 15 ของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลัง แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท

31.6.2 ผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)

⁸⁹⁰ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

⁸⁹¹ มาตรา 113 ในกรณีที่เกิดการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินพบว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

⁸⁹² มาตรา 125 ถ้าศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ใดซึ่งถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่สามารถบังคับเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้บังคับเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลถึงที่สุดแล้ว หากปรากฏว่ามีการโอนหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินก่อนหรือหลังมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถบังคับคดีเอากับทรัพย์สินที่ถูกศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเพิกถอนการโอนนั้นได้ หากไม่สามารถเพิกถอนการโอนนั้นได้ เพราะเหตุแห่งการแปลงสภาพหรือเหตุอื่นให้ดำเนินการตามมาตรา 84 โดยอนุโลม

⁸⁹³ มาตรา 137 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หากผู้ชี้ช่องแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่องแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้นั้นอาจได้เงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ตามข้อ 17 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ. 2553⁸⁹⁴

กรณีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ระดับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ดังนี้

5.3 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยาม คำว่า “ทุจริตในภาครัฐ”⁸⁹⁵ หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ ดังนั้นการกระทำทุจริตในภาครัฐตามกฎหมายฉบับนี้จึงแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่

1. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ว่า หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งมีองค์ประกอบเช่นเดียวกันกับ คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

2. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มการบัญญัติคำว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ต้องการที่จะ แยกการทุจริตในหน้าที่ราชการ และการประพฤติมิชอบออกจากกัน และหากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ได้กำหนดอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตใน

⁸⁹⁴ ข้อ 17 การจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบน ให้จ่ายเมื่อทรัพย์สินที่เกิดจากการรัวรายผิดปกติ หรือที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น หรือทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหากรณีบังคับอาากับทรัพย์สินดังกล่าว ตกเป็นของแผ่นดิน อันเป็นผลมาจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยให้จ่ายในอัตราร้อยละสิบห้าของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท

⁸⁹⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3.

ภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸⁹⁶ โดยที่ไม่ปรากฏอำนาจในการดำเนินการกรณีเกิดการประพฤติมิชอบแต่อย่างใด โดยกฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบและข้อแตกต่างของการทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ ดังนี้

1. “ทุจริตต่อหน้าที่” และ “ประพฤติมิชอบ” มีองค์ประกอบในการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เหมือนกัน

2. “ประพฤติมิชอบ” มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยไม่มีเจตนาพิเศษในการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

3. “ประพฤติมิชอบ” ไม่มีการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ที่มีพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ดังเช่นการทุจริตต่อหน้าที่

คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้มีอำนาจไต่สวนเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ⁸⁹⁷ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงหรือระดับผู้บริหาร

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ถูกตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีเรื่องในความรับผิดชอบจำนวนมากเกินขนาดขององค์กร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น⁸⁹⁸ โดยในปี พ.ศ. 2560 คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวน 4,018 เรื่อง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ยักยอกทรัพย์สิน ทุจริตโครงการของรัฐบาล การจัดซื้อจัดจ้างและเรียกรับเงิน โดยหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ องค์กรปกครอง

⁸⁹⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 17 (4).

⁸⁹⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 23.

⁸⁹⁸ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. *ความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2564 จาก

ส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 17.35 และรองลงมาเป็นกระทรวงมหาดไทย คิดเป็นร้อยละ 15.11⁸⁹⁹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดสองหน่วยงานเป็นทั้งหน่วยงานภายใต้กำกับดูแลและหน่วยงานผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย

นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีอำนาจในการไต่สวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ⁹⁰⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพื่อลงโทษทางวินัยในทางปฏิบัติการลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีการพิจารณาที่แตกต่างกันตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 554/2561⁹⁰¹ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐ ยึดถือเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจเห็นว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษ ทั้งมาตรา 31 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้บัญญัติให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ตาม มาตรา 114 และการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. ซึ่งเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจัยอุทธรณ์แล้ว มาตรา 116 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการพิจารณา วินิจัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

⁸⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. *เจาะลึกทุจริตกับ ป.ป.ท.* สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2564 จาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/610601_complain_result2560/

⁹⁰⁰ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 40.

⁹⁰¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา. *เรื่องเสร็จที่ 554/2561*. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2564 จาก <https://www.krisdika.go.th/krisdika-comment-search>.

ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และที่มาและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. ต่างก็มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร โดยในส่วนของ การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. นั้น ต่างก็ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. จึงเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งจึงไม่อาจมีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่งได้

การที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับผู้ถูกกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะเช่นกัน ดังนั้น ก.พ.ค. จึงย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และกฎ ก.พ.ค. ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลมีความจำเป็นต้องมีความเห็นตามคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับเดียวกัน

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่มีฐานะที่ได้รับรองตามกฎหมายของทั้งสององค์กรยังมีความแตกต่างกัน โดยกฎหมายได้กำหนดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ก็ได้

1. เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้
2. เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน 5 ปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้
3. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าไม่ใช่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
4. เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว และไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ

นอกจากหน้าที่ในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ดังนี้

1. การกิจในการดำเนินการส่งเสริมรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. การกิจในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส รวมทั้งเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
3. ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐด้วยการดำเนินการรวบรวมและเผยแพร่ ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ
4. เผยแพร่ความรู้โดยการจัดฝึกอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรอื่นอีกด้วย⁹⁰²

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเงื่อนไขในการปกปิดข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสไว้ว่า หากกรณีผู้แจ้งเบาะแส ไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดของผู้กล่าวหาไว้ในมาตรา 24 วรรคสอง⁹⁰³ และหากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญที่สามารถชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในคดีอื่น กฎหมายได้ห้ามมิให้ ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้ เป็นพยานนั้น รวมทั้งบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุดทั้งในเรื่องของการ ดำรงตำแหน่งที่เป็นอยู่และการเลื่อนขั้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นตาม มาตรา 58⁹⁰⁴

⁹⁰² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51.

⁹⁰³ มาตรา 24 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ จะทำได้ ว่าจะหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

ในกรณีที่กล่าวหาด้วยวาจา ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหาและจัดให้ลงลายมือชื่อผู้ กล่าวหาในบันทึกการกล่าวหาแล้ว และในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นสาระสำคัญของผู้กล่าวหา

ในกรณีที่กล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อและที่อยู่ของ ตนต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการ ได้สมนข้อเท็จจริงต่อไปได้

⁹⁰⁴ มาตรา 58 บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูก กล่าวหา รายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานในการวินิจฉัยชี้มูลการ

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด และหากเห็นว่ามีเหตุอันสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว ให้บุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไป หรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาสำหรับบุคคลดังกล่าวตามมาตรา 54⁹⁰⁵ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

หากการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลดังกล่าว หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เนื่องจากการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา และกฎหมายนี้ได้สร้างมาตรการจูงใจการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการให้อำนาจคณะกรรมการ

กระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้กันบุคคลไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่งแล้ว ห้ามมิให้ ดำเนินคดีอาญาหรือ ดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่ บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง[๒๕]

การคุ้มครองตามวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงตำแหน่งอยู่และการเลื่อนชั้น เงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครองเมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน

⁹⁰⁵ มาตรา 54 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าคดีใดสมควรให้จัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคล ตามมาตรา 53 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไป หรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานใน คดีอาญาสำหรับบุคคลดังกล่าวด้วย

ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตาม วรรคหนึ่งหรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิด อาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิ ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ด้วย

ป.ป.ท. ในการพิจารณาจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลนั้นตามมาตรา 55⁹⁰⁶ ของพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือกรณีผู้ให้ถ้อยคำ แจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 56⁹⁰⁷ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณา เลื่อนขึ้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษก็ได้ หากเห็นว่าเป็นประโยชน์ ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่งตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้อย่างกว้างและไม่ได้กำหนดบทบาทที่มีลักษณะเฉพาะในการสร้างความมีส่วนร่วมของ ประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายได้กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจพิจารณาไม่รับเรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการ กระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ อาจทำให้การแจ้งเบาะแสดของประชาชน เกิดปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริต เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังมีอุปสรรคใน การเข้าถึงข้อมูลหรือพยานหลักฐานในความครอบครองของภาครัฐซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐซึ่งยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ ความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจ ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 จึงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

⁹⁰⁶ มาตรา 55 คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 53 ตาม ระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

⁹⁰⁷ มาตรา 56 ในกรณีบุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการ หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสดหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และ สมควรได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

และหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน⁹⁰⁸ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการร้องขอให้มีการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน โดยเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้นได้ โดยมีช่องทางในการร้องเรียนที่หลากหลายช่องทาง เช่น ทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ และจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือร้องเรียนด้วยตนเอง

ข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. 2564 - 2566 มีจำนวนเรื่องร้องเรียน 4,866 เรื่อง 5,250 เรื่อง และ 5,380 เรื่องตามลำดับ ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีจำนวน 3 คนเท่านั้น ประกอบกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 กำหนดให้เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้วเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประชาชนจึงร้องเรียนได้เพียงการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐเท่านั้น หากเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการทุจริตซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือดำเนินการล่าช้าเท่านั้นที่สามารถร้องขอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ดำเนินการตรวจสอบได้ โดยพบว่าสถิติเรื่องร้องเรียนของประชาชนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2564 - 2566 ที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพียง 19 เรื่อง 46 เรื่อง และ 12 เรื่องตามลำดับ ในขณะที่เรื่องร้องเรียนของประชาชนที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกลับสูงถึงจำนวน 2,685 เรื่อง 2,839 เรื่อง และ 3,388 เรื่องตามลำดับ⁹⁰⁹ ดังที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีค่อนข้างจำกัดโดยไม่อาจเข้ามีบทบาทโดยตรงในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่นได้ คงมีเพียงอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ขององค์กรอิสระนั้นในกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

⁹⁰⁸ นันทกุล ศรีสุทธิชัย, ศาสตรา วิริยานุพงศ์, สุคนธา ศรีภิรมย์. 2566. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของ ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/WPSMS/article/view/267520>.

⁹⁰⁹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2567. สถิติเรื่องร้องเรียน (รายปี). https://ombstudies.ombudsman.go.th/more_news.php?cid=176&filename=index.

5.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่วนที่ 5 มาตรา 238 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ⁹¹⁰ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีภารกิจในการตรวจสอบการเงินใน 2 ลักษณะ⁹¹¹ ได้แก่

1. การตรวจสอบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบการเงินทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเก็บรักษา การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี และการตรวจสอบงบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี

2. การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการตรวจสอบโดยให้ความสำคัญการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้เป้าหมายคุ้มค่า บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะโครงการที่มีความเสี่ยงสูงเป็นที่สนใจของสาธารณชน

3. การตรวจสอบสืบสวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบสืบสวนเป็นการตรวจสอบโดยให้ความสำคัญกับการทุจริตเชิงนโยบายและการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการได้ข้อมูลจากเรื่อง

⁹¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 240.

⁹¹¹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 2561. รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2563 จาก <https://www.audit.go.th>.

ร้องเรียน ข่าวดสารหรือบัตรสนเท่ห์ ในลักษณะการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยาน และแจ้งผลการตรวจสอบไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

4. การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบการดำเนินงานเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานตามแผนงาน งาน โครงการและ/หรือแผนยุทธศาสตร์ เพื่อแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและคุ้มค่าหรือไม่ พร้อมให้ข้อเสนอแนะวิธีการและแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไข

5. การตรวจสอบเชิงป้องกันปรามการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบเชิงป้องกันปรามเป็นการตรวจสอบในลักษณะที่เป็นการป้องกัน หรือหยุดยั้งการกระทำที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต ไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่คุ้มค่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ

6. การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ เป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ทั้งในส่วนของ การประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. การตรวจสอบเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบเงินอุดหนุน เป็นการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุน หรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความถูกต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยรับตรวจในความรับผิดชอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวน 71,928 หน่วย ดังนี้

1. ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 62,540 หน่วย
2. ราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 8,707 หน่วย
3. รัฐวิสาหกิจและบริษัทย่อย จำนวน 269 หน่วย
4. กองทุนและเงินหมุนเวียนกองทุน จำนวน 170 หน่วย
5. หน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 242 หน่วย

จากรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในปีงบประมาณ 2560 พบว่า ได้เข้าตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด โดยปรากฏการเข้าตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นงบการเงิน จำนวน 3,033 หน่วย เป็นการเข้าตรวจสอบ

งบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2,566 หน่วย ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 161 หน่วย รัฐวิสาหกิจและบริษัทย่อย จำนวน 121 หน่วย กองทุนและเงินหมุนเวียน 92 หน่วย และหน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 93 หน่วย การตรวจสอบสืบสวน 230 หน่วย เป็นการเข้าตรวจสอบงบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 140 หน่วย ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 83 หน่วย รัฐวิสาหกิจและบริษัทย่อย จำนวน 4 หน่วย และหน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 3 หน่วย และจากการตรวจสอบงบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2,566 หน่วย พบว่ามีข้อสังเกต จำนวน 2,290 หน่วย⁹¹² โดยสรุปมูลค่าความเสียหายเป็นตัวเงิน จำแนกตามหน่วยงานและลักษณะงานตรวจสอบ เป็นเงิน 33,620.74 ล้านบาท เป็นความเสียหายที่เกิดจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 26,526.21 ล้านบาท เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6,159.13 ล้านบาท รัฐวิสาหกิจ จำนวน 58.67 ล้านบาท กองทุนและเงินหมุนเวียน 59.47 ล้านบาท และหน่วยงานอื่นของรัฐ 817.26 ล้านบาท⁹¹³ โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไว้ ดังนี้

1. หน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงให้ประชาชนรับทราบ⁹¹⁴

2. หน้าที่ในการเผยแพร่นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินประจำปีและนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินระยะยาว ในเรื่องทิศทางและเป้าหมายในการตรวจเงินแผ่นดิน ผลสัมฤทธิ์ในการตรวจเงินแผ่นดิน การพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วให้ประชาชนทราบ⁹¹⁵

3. หน้าที่ในการเผยแพร่หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินให้ประชาชนทราบ⁹¹⁶

ประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต่างมีความสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐอย่างมาก แต่จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และมีหน่วยงาน

⁹¹² เรื่องเดิม หน้า 22

⁹¹³ เรื่องเดิม หน้า 23

⁹¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8.

⁹¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 28.

⁹¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 29.

ตรวจสอบที่มีอำนาจเฉพาะด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับหลัก และกฎหมายที่จะมีส่วนช่วยในการเสริมมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สัมฤทธิ์ผล แต่ในปัจจุบันกลับพบว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมิได้ลดลง แต่กลับเพิ่มมากขึ้นและเพิ่มความ ซับซ้อนมากขึ้น กลายเป็นภัยเงียบที่บ่อนทำลายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศและบ่อนทำลาย คุณภาพทรัพยากรมนุษย์ผ่านการจัดการบริการสาธารณะที่ไม่มีประสิทธิภาพ และจากการศึกษาพบว่า กฎหมายในส่วนของกลไกผู้ทุจริตที่มีอยู่อย่างมากมาย และมีความรุนแรงด้วยการกำหนดโทษใน อัตราสูง กลับให้ความสำคัญในส่วนของภาคประชาชนซึ่งส่วนสำคัญที่จะช่วยเฝ้าระวังการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งที่จะสามารถทำให้ ภาคประชาชนมีความตระหนัก กระตือรือร้น และเห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการ ดำเนินการของภาครัฐก็คือ การได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอที่จะเห็นความสำคัญของตนในการ พัฒนาท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนได้เสียและรับประโยชน์โดยตรงเพื่อเข้ามีส่วนร่วมอย่างเข้าใจในบทบาท ของตน

6. การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

การดำเนินการตามอนุสัญญา UNCAC มีการประเมินผลการปฏิบัติของรัฐบาลที่เป็น วงรอบตามข้อ 63 เพื่อส่งเสริมและทบทวนการดำเนินการตามอนุสัญญา UNCAC ตามกลไกทบทวน (Review Mechanism) ในการประชุมของรัฐบาลแห่งอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime)⁹¹⁷ โดยมีผู้เชี่ยวชาญของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ เป็นผู้ประเมินและมีสำนักงาน ว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะผู้ประเมิน ระยะเวลาการประเมินแต่ละวงรอบมีระยะเวลา 6 ปี ซึ่งเรียกว่า The Implementation Review Mechanism หรือ การประเมิน IRM

การประเมินรอบที่ 1 ระหว่างปี ค.ศ. 2010 – 2015 เป็นการประเมินผลการปฏิบัติตาม อนุสัญญา UNCAC หมวดที่ 3 เรื่องการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย

⁹¹⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2019. *Country Review Report of Thailand*.

Retrieved May. 27, 2022, from

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_09_02_Thailand_Final_Country_Report.pdf

(Criminalization and Law Enforcement) และหมวดที่ 4 เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) โดยประเทศบาห์เรน (Bahrain) และประเทศเนปาล (Nepal) เป็นผู้ประเมินประเทศไทย และการประเมินรอบที่ 2 ระหว่างปี 2016 – 2021 เป็นประเมินผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ หมวดที่ 2 เรื่องมาตรการป้องกัน (Preventive Measures)⁹¹⁸ โดยประเทศอิหร่าน (Iran) และประเทศภูฏาน (Bhutan) เป็นผู้ประเมินประเทศไทย⁹¹⁹ โดยประเทศไทยมีการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้ประเมินว่าเป็นการดำเนินการที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพมี ดังนี้

- (1) ประเทศไทยอนุญาตให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้แม้ในกรณีที่ไม่มีสนธิสัญญากำหนดไว้
- (2) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย กรณีมีการร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากรัฐที่มีข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศไทย
- (3) การมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความผิดทางอาญาอย่างกว้างที่สามารถอำนวยความสะดวกในการให้ความร่วมมือ
- (4) ความพยายามของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการทำข้อตกลงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูลและการใช้กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างแข็งขัน
- (5) การกำหนดให้บุคคลบางประเภทต้องดำเนินการยื่นคำชี้แจงทางการเงินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมหลักฐานสนับสนุนที่สามารถพิสูจน์การมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาในปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว (มาตรา 105)⁹²⁰

⁹¹⁸ กระทรวงการต่างประเทศ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต. อ้างแล้ว.

⁹¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2022. Thailand. Retrieved May. 27, 2022, from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Ftha.html>.

⁹²⁰ มาตรา 105 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นพร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยในกรณียื่นเป็นเอกสาร ผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย ทั้งนี้ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการ ให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่มีมอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

หลักเกณฑ์ ระยะเวลา การขยายระยะเวลา วิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และหลักฐานประกอบตามวรรคหนึ่งให้ไปไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยอาจกำหนดให้ยื่นด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ การกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับรูปแบบและวิธีการใช้อิเล็กทรอนิกส์แทนการใช้เอกสารได้ด้วย รวมทั้งให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวัน

(6) การที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้ดำเนินขอขเขตการสัมมนา ในการจัดสัมมนาสำหรับสถาบันการเงินและธุรกิจและวิชาชีพที่ไม่ใช่ทางการเงิน⁹²¹

ผลการประเมิน IRM ปรากฏผลการประเทศไทยในการดำเนินการที่ควรปรับปรุงซึ่งเกี่ยวข้องกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายเชิงป้องกันการทุจริต ข้อ 5 และด้านองค์การป้องกันการ ทุจริต ข้อ 6

สืบเนื่องจากการดำเนินการภายในประเทศไทยมีลักษณะเป็นการดำเนินการผ่านกลไก สามระดับในระดับนโยบาย ระดับชาติ และระดับปฏิบัติ ที่ยังมีการประสานงานในการดำเนินการตาม นโยบายและกลไกป้องกันการทุจริตที่ค่อนข้างอ่อนแอ นอกจากนี้ ยังไม่มีการประเมินผลกระทบหรือ รายงานเพื่อประเมินมาตรการที่เกี่ยวข้อง⁹²² ประเทศไทยจึงควรมีการติดตามประสิทธิภาพและ ผลกระทบของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ และใช้มาตรการเพิ่มเติมเพื่อ ส่งเสริมการประสานงานและลดความทับซ้อน และความซับซ้อนในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ใน ระดับต่างๆ

(2) การป้องกันการทุจริตในภาครัฐ (ข้อ 7) และด้านจรรยาบรรณเจ้าหน้าที่รัฐ (ข้อ 8)

(2.1) ประเทศไทยไม่ได้ใช้มาตรการขั้นสูงในการคัดเลือก ฝึกอบรม และหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ รัฐในตำแหน่งที่เสี่ยงต่อการกระทำทุจริต จึงควรพยายามกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความเสี่ยง ต่อการทุจริตในหน้าที่เป็นพิเศษ และกำหนดขั้นตอนการคัดเลือก การฝึกอบรม และการหมุนเวียน บุคคลในตำแหน่งดังกล่าว ตามความเหมาะสม

(2.2) ประเทศไทยไม่มีข้อกำหนดสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรายงานกิจกรรม ภายนอก รวมถึงผลประโยชน์ที่มีใช่ทางการเงิน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ใน

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นตามกำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) (2) (3) และ (9) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง

(2) ตำแหน่งตามมาตรา 102 (4) (5) (6) (7) (8) และตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด นอกจาก (1) ให้ยื่น เมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีตาม (1) ถ้าพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ภายในหนึ่งเดือน ผู้นั้นไม่ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่แต่ไม่ต้องห้ามที่ผู้นั้นจะยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน

ในกรณีตาม (1) หรือ (2) ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สินด้วย เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใหม่ แต่ไม่ต้องห้ามที่ผู้นั้นจะยื่นเพื่อเป็น หลักฐาน

⁹²¹ Ibid p 7.

⁹²² Crime. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Ibid. p 2.

ส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานสาธารณะ⁹²³ จึงควรพิจารณาใช้มาตรการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรายงานหรือเปิดเผยกิจกรรมภายนอก รวมทั้งผลประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงิน ซึ่งอาจนำไปสู่การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และกำหนดมาตรการเพื่อจัดการหรือจัดการความขัดแย้งดังกล่าวเมื่อเกิดขึ้น

(2.3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 105⁹²⁴ กำหนดให้ผู้มีตำแหน่งตามที่ถูกกำหนดต้องรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของตน รวมทั้งคู่สมรส คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เมื่อรับและพ้นจากตำแหน่ง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูง อาจจำเป็นต้องรายงานทุก ๆ สามปีขณะดำรงตำแหน่ง โดยต้องเผยแพร่ข้อมูลการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ภายใน 30 วันนับจากวันกำหนดส่งบัญชีสำหรับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ จะเปิดเผยต่อสาธารณะเฉพาะผลการตรวจสอบบัญชีเท่านั้นที่

(3) ด้านการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ (ข้อ 9)

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อหัวหน้าหน่วยงานจัดซื้อได้ในกรณีที่อาจมีการละเมิดกฎและขั้นตอนภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ประกาศผลการประมูล คำตัดสินดังกล่าวถือเป็นที่สุดและไม่อาจ

⁹²³ Crime United Nations Office on Drugs and. (2022). *Thailand*. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Ftha.html> P. 4

⁹²⁴ มาตรา 105 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นพร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยในกรณียื่นเป็นเอกสาร ผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย ทั้งนี้ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการ ให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่มีอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

หลักเกณฑ์ ระยะเวลา การขยายระยะเวลา วิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และหลักฐานประกอบตามวรรคหนึ่งให้ไปเป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยอาจกำหนดให้ยื่นด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ การกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับรูปแบบและวิธีการใช้อิเล็กทรอนิกส์แทนการใช้เอกสารได้ด้วย รวมทั้งให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวัน

การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นตามกำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) ตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) (2) (3) และ (9) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง

โต้แย้งได้ยังคงเป็นระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม ประเทศไทยควรพิจารณาขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้มากกว่าเจ็ดวัน⁹²⁵

(4) ด้านการรายงานต่อสาธารณะ (ข้อ 10) และการมีส่วนร่วมของสังคม (ข้อ 13)

แม้ประเทศไทยมีมาตรการในการเข้าถึงข้อมูลภายใต้กฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ โดยการตีพิมพ์ข้อมูลในราชกิจจานุเบกษาหรือเผยแพร่ให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบและเปิดเผยเมื่อมีการร้องขอ หากถูกปฏิเสธในการเข้าถึงข้อมูลประชาชนอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการและศาลปกครอง รวมทั้งมีการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลร่วมกับการใช้เว็บไซต์ของทางราชการ และนำพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 รวมถึงการรับฟังประชาชนในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความจำเป็นต้องส่งเสริมการสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อส่งเสริมภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็ง ประเทศไทยจึงควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป

(5) ด้านการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย (ข้อ 32) และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (ข้อ 33)

(5.1) พระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 กำหนดประเภทความผิดในการขอรับการคุ้มครองพยานตาม มาตรา 8⁹²⁶และมาตรการในการคุ้มครองตาม มาตรา 10 แต่ไม่สามารถ

⁹²⁵ Ibid. p 4.

⁹²⁶ มาตรา 8 พยานในคดีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ อาจได้รับการคุ้มครองตามมาตราพิเศษได้

(1) คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(2) คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา

(3) คดีความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจาร เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(4) คดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม ได้แก่ ความผิดฐานอั้งยี่และช้องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา และให้หมายความรวมถึงความผิดอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกันโดยกลุ่มอาชญากร ที่มีกรวางแผนอย่างเป็นระบบและมีการวางเครือข่ายเป็นขบวนการหรือองค์กรลับอย่างซับซ้อนและเป็นสัดส่วน

(5) คดีความผิดที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น

(6) คดีซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยานเห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน

ครอบคลุมความผิดเกี่ยวกับการทุจริตได้ทั้งหมด เช่น ความผิดที่เกิดจากการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น จึงควรมีการพิจารณาให้มีการคุ้มครองพยานที่เกี่ยวข้องกับความผิดทั้งหมดที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้

(5.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/5⁹²⁷ และมาตรา 103/2⁹²⁸ และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 53 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้น พ.ศ. 2554 กำหนดมาตรการคุ้มครองพยานโดยพิจารณาเป็นรายกรณี โดยประเทศไทยไม่มีการจัดตั้งโครงการเพื่อคุ้มครองพยานโดยเฉพาะ ประกอบกับประเทศไทยไม่ได้ทำข้อตกลงในการคุ้มครองพยานโดยการย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงควรปรับปรุงและเสริมสร้างมาตรการคุ้มครองพยาน ด้วยการจัดตั้งโครงการคุ้มครองพยาน และการเตรียมการสำหรับการคุ้มครองพยานผู้เชี่ยวชาญ ญาติและบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดในต่างประเทศ

(5.3) พระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ระบุนิยามของ“พยาน”⁹²⁹ ไม่ครอบคลุมถึงผู้เสียหาย แม้ประเทศไทยได้ชี้แจงว่า สามารถจัดทำมาตรการสำหรับการคุ้มครองเบื้องต้น

⁹²⁷ มาตรา 103/5 ในกรณีบุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไปอาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป

⁹²⁸ มาตรา 103/2 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คดีใดสมควรจัดให้มีผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การรั่วรั่วผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย

ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับคำตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

⁹²⁹ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

แก่ผู้เสียหายได้ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 จะไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงผู้เสียหาย แต่อย่างไรก็ตาม คณะผู้ประเมินเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174⁹³⁰ เมื่อเริ่มเปิดคดี พนักงานอัยการและผู้ต้องหาต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับคดี ย่อมทำให้ทราบความคิดเห็นและข้อกังวลของเหยื่ออาชญากรรมในคดี รวมทั้งข้อกังวลของเหยื่ออาชญากรรม ซึ่งควรกำหนดให้สามารถให้ความคุ้มครองได้ แม้ได้ทำการปิดคดีดังกล่าวแล้ว จึงควรวิเคราะห์ในมุมมองและข้อกังวลใจของพยานหรือผู้เสียหาย เมื่อไม่ได้ทำหน้าที่เป็นพยานประกอบด้วย

(5.4) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 53⁹³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/2 และมาตรา 103/5 บัญญัติการคุ้มครองหรือการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รายงานการทุจริต ร่ำรวยผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดี โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา โดยที่มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและมาตรการคุ้มครองพยาน ไม่มีบทบัญญัติความคุ้มครองเป็นการเฉพาะต่อการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมหรือการถูกปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องอื่นๆ ในที่ทำงาน เนื่องจากการเป็นพยานหรือแจ้งเบาะแส ประเทศไทยจึงควรพิจารณาการเสริมมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในการคุ้มครองบุคคลที่รายงานโดยสุจริตและมีเหตุผลอันสมควรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในข้อเท็จจริงใดๆ เกี่ยวกับความผิดที่กำหนดไว้⁹³²

(5.5) การให้ข้อเท็จจริงและข้อมูลที่ไม่ใช่พฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ตำแหน่งของทรัพย์สินที่ถูกยกยอก หรือทรัพย์สินที่ถูกแปรสภาพ (การฟอกเงิน) เป็นต้น จะไม่ได้รับการพิจารณา

“พยาน” หมายความว่า พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน

⁹³⁰ มาตรา 174 ก่อนนำพยานเข้าสืบ โจทก์มีอำนาจเปิดคดีเพื่อให้ศาลทราบคดีโจทก์ คือแถลงถึงลักษณะของฟ้อง อีกทั้งพยานหลักฐานที่จะนำสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยเสร็จแล้วให้โจทก์นำพยานเข้าสืบ

เมื่อสืบพยานโจทก์แล้ว จำเลยมีอำนาจเปิดคดีเพื่อให้ศาลทราบคดีจำเลย โดยแถลงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายซึ่งตั้งใจอ้างอิง ทั้งแสดงพยานหลักฐานที่จะนำสืบ เสร็จแล้วให้จำเลยนำพยานเข้าสืบ

เมื่อสืบพยานจำเลยเสร็จแล้ว โจทก์และจำเลยมีอำนาจแถลงปิดคดีของตนด้วยปากหรือหนังสือหรือทั้งสองอย่างในระหว่างพิจารณา ถ้าศาลเห็นว่าไม่จำเป็นต้องสืบพยานหรือทำการอะไรอีกจะสั่งงดพยานหรือการนั้นเสียก็ได้

⁹³¹ มาตรา 53 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานอาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำค้ำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

⁹³² Crime. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Ibid. p 106 – 111.

คุ้มครองตาม มาตรา 103/6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมาตรา 78⁹³³ แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว

(6) ด้านความร่วมมือกับหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (ข้อ 37)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/6⁹³⁴ กำหนดให้บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาอีกคดีหนึ่งให้ปากคำหรือให้เบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญสาระในหลักฐานตามคำพิพากษาคดีชั้นต้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร บุคคลดังกล่าวอาจได้รับความคุ้มครองในฐานะพยานและไม่ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ไม่ครอบคลุมผู้สมรู้ร่วมคิดที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ประเทศไทยจึงควรพิจารณาให้การยกเว้นการดำเนินคดีกับผู้สมรู้ร่วมคิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ถูกดำเนินคดี และดำเนินมาตรการเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญานี้ในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่มีอำนาจในการสอบสวน โดยมีวัตถุประสงค์และเพื่อให้ความช่วยเหลือตามข้อเท็จจริงเฉพาะแก่หน่วยงานที่มีอำนาจที่มีส่วนในการป้องกัน ระวัง ยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการก่ออาชญากรรมและเพื่อยึดอายัด หรือริบทรัพย์สินดังกล่าว ในการบรรเทาโทษผู้ต้องหาที่ให้ความร่วมมืออย่างมากในการสอบสวนหรือดำเนินคดีกับความผิดที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้⁹³⁵

จากข้อมูลมาตรการและกลไกทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากมาย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกลับไม่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริต โครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

⁹³³ มาตรา 78 เมื่อปรากฏว่ามีเหตุบรรเทาโทษ ไม่ว่าจะได้มีการเพิ่มหรือการลดโทษตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ ถ้าศาลเห็นสมควรจะลดโทษไม่เกินครึ่งหนึ่งของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นก็ได้

เหตุบรรเทาโทษนั้น ได้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้เฝ้าเวลาบาปญญาตกอยู่ในความทุกข์อย่างสาหัส มีคุณความดีมาแต่ก่อน รู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น ลุแก่โทษต่อเจ้าพนักงานหรือให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา หรือเหตุอื่นที่ศาลเห็นว่า มีลักษณะทำนองเดียวกัน

⁹³⁴ มาตรา 103/6 บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกั้นผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

⁹³⁵ Ibid. p 116 – 117.

โทษในการกระทำทุจริตจึงมิใช่ปัจจัยเพียงปัจจัยเดียวที่จะสามารถทำให้การปราบปรามทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัมฤทธิ์ผล โดยที่ทั่วโลกยอมรับว่า การมีส่วนร่วมและการตระหนักรู้ของประชาชนในการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริต จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ข้อจำกัดด้านกฎหมายที่มีโครงสร้างของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ และด้านความพร้อมของประชาชนและภาครัฐ จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความไม่ไปในทิศทางเดียวกันของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดข้อโต้แย้งต่าง ๆ มากมาย จะเห็นได้จากความพยายามผลักดันจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการยกร่าง ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ขึ้น โดยจากการสืบค้นได้ปรากฏร่างกฎหมายนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2548 โดยกระทรวงมหาดไทย⁹³⁶ ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีเป็นอย่างยิ่งในการผลักดันให้มีประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่บั่นทอนและซ้ำเติมวิกฤตของประเทศ และเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกในปัญหาหลักที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ กัดกร่อนรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ซึ่งการแก้ไขปัญหเหล่านี้ ประการแรก คือ เครื่องมือในการแก้ไขปัญหา ซึ่งได้แก่ กฎหมายและระเบียบเพื่อตัดโอกาสในการกระทำความผิด และประการที่สอง คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่เพื่อให้สังคมได้ตระหนักถึงพิษภัยที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป

⁹³⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2565 จาก <https://www.krisdika.go.th/data/comment/note7.htm>.

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแท้จริงแล้วไม่สามารถแก้ไขได้เพียงการปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากทั้งปัจจัยภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และปัจจัยภายนอกซึ่งเกิดจากระบบการเลือกตั้งและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าปัจจัยการทุจริตของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยที่เหมือนกัน คือ ปัจจัยด้านแรงจูงใจ ปัจจัยด้านอำนาจ และปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรหรือชุมชน

การทุจริตเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเพราะไม่เพียงทำลายองค์กรเท่านั้น ยังเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศไทย และมีเชื้อเรื่องไกลตัวแต่เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคน และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อกลุ่มคนที่มีความเปราะบางทางสังคม เนื่องจากต้นทุนที่เกิดจากการทุจริตจะถูกผลักภาระให้ประชาชนเป็นผู้จ่าย และสิ่งที่เป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา คือ “การที่ทุกคนในสังคมยอมรับร่วมกันว่า การทุจริตเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน เศรษฐกิจ การเมือง และเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ถ้าตนเองได้รับประโยชน์”⁹³⁷ รวมทั้งการที่ประชาชนมองว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เพราะสังคมเกิดความล้มเหลวด้านศีลธรรม

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และการวิจัยเอกสารต่าง ๆ ทำให้ผู้วิจัยตระหนักถึงความสำคัญในการกรอบที่จะมาเป็นฐานความคิดของประชาชนโดยจากการศึกษาเอกสารประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นปัญหาที่สำคัญมากในประเทศไทย แต่ในขณะนี้ ปัญหาที่สำคัญมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากพบว่า ระดับการอดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมอยู่ในระดับที่

⁹³⁷ โปสดี ทุตย์. 2556. โพลล์ชี้คนไทยรับได้รัฐบาลโกงตนเองได้ประโยชน์. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2564 จาก

สูงมาก โดยเจ้าหน้าที่เชื่อว่า การทุจริตคอร์รัปชันมีทุกหน่วยงาน รวมถึงในหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นก็ยังมีทุจริต ซึ่งสะท้อนถึงการสร้างสังคมที่เอื้อต่อการทุจริต และเพิ่มระดับความสามารถในการหาเหตุผลเข้าข้างตนเองเพื่อจะกระทำผิด ในขณะที่ประชาชนไม่เชื่อมั่นในการดำเนินการของภาครัฐ และไม่สนใจโดยเชื่อว่า เจ้าหน้าที่ไม่จริงจังในการแก้ปัญหา และมีระบบอุปถัมภ์ระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานตรวจสอบ แม้จะเข้ามามีส่วนร่วมก็จะไม่สามารถทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ และทำให้เกิดอันตรายแก่ตนเองเพราะไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้เกิดค่านิยมการอดทนต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่และประชาชนยังคงมีเช่นในปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันย่อมรุนแรงมากขึ้น เพราะการต่อสู้กับการทุจริตต้องอาศัยพลังจากทุกภาคส่วนในสังคมที่จะตระหนักร่วมว่า การต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันคือสิ่งสำคัญ ทำทนาย และจำเป็น โดยผู้ทุจริตจะต้องรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการถูกลงโทษไม่ว่าผู้ใดจะเป็นใคร ตำแหน่งใด หรือมีฐานะทางสังคมเช่นไรก็ตาม เพื่อสะท้อนให้เห็นว่า ความยุติธรรมยังมีในสังคมไทย ค่านิยมหรือความเข้าใจของประชาชนจึงมีความสำคัญ

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและประชุมกลุ่มย่อยมีความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร โดยสามารถสรุปได้ว่า การให้อำนาจตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนภูมิภาคก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ประกอบกับประชาชนไม่เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นของตนและไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะกฎหมายให้สิทธิเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมนั้น แต่ไม่ได้ให้อำนาจใดในการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงสามารถกระทำได้โดยการนำอำนาจกลับคืนสู่ประชาชนในการร่วมตัดสินใจและเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยจากการศึกษาวิจัยด้านปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบข้อมูลที่มีนัยยะสำคัญซึ่งสามารถนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. บทวิเคราะห์สาเหตุและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ประกอบแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่

การวิเคราะห์แนวทางป้องกันและแก้ไขการคอร์รัปชันและเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดและทฤษฎี ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริต (The Fraud Triangle) ของ โด널ด์ เครสซี (Donald Cressey) และทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม (Theory of Rational Choice) ของแกรี เบกเกอร์ (Gary Becker)⁹³⁸ เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่ออธิบายว่า เพราะเหตุใดเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดความคิดที่จะกระทำการทุจริต โดยจากการศึกษาวิจัยลักษณะของผู้กระทำการทุจริตที่เป็นองค์ประกอบภายนอก และภายในเป็นไปตามสมมติฐานของทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริตในประเด็นที่กล่าวว่า ผู้ทุจริตมิใช่อาชญากรมืออาชีพไม่มีประวัติอาชญากรรมและเป็นที่น่าเชื่อถือของสังคม แต่ได้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแรงจูงใจ โอกาส และการหาเหตุผลเข้าข้างตนเองของผู้ทุจริต โดยผู้ทุจริตจะชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุนที่ตนจะต้องเสียไปก่อนกระทำการทุจริต และจะกระทำทุจริตเมื่อเห็นว่า ประโยชน์ที่ตนได้รับอยู่สูงกว่าต้นทุนที่ตนเสียไปเสมอ

2. หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ทฤษฎีกฎในทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economic Theory)⁹³⁹ เป็นกรอบแนวคิดในการค้นหาปัจจัยที่มีส่วนเกื้อกูลหรือปัจจัยที่สามารถลดแรงจูงใจในการทุจริตของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้สมมติฐานว่า นอกจากต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว วัฒนธรรมองค์กรหรือค่านิยมองค์กรที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรยังถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรุนแรงขึ้นหรือลดระดับลง ในมุมมองที่ให้ความสำคัญกับ “สถาบัน (Institutional)” โดยถือว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นหนึ่งในสถาบันทางสังคมโดยมีเจ้าหน้าที่ในองค์กรซึ่งมีสถานะเป็นผู้เล่น (Players) ซึ่งอยู่ภายใต้กติกาที่กำหนดไว้ร่วมกัน (Rules of the game) ทั้งในส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Law) และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Norms) ตามทฤษฎีดังกล่าว

3. แนวคิดสมการคอร์รัปชัน (Controlando la corrupción) ของศาสตราจารย์ โรเบิร์ต คลิทการ์ด (Robert Klitgaard) จะเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงการผูกขาดการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้กำกับดูแลตามกฎหมายและการขาดกลไกความรับผิดชอบในสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบของการบังคับใช้กฎหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเชื่อมโยงปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตไปสู่การวิเคราะห์มาตรการในการป้องกันและลดระดับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁹³⁸ Gary S. Becker. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 273.

⁹³⁹ Oliver E. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 137.

การคอร์รัปชันมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดจากระบบอำนาจและขั้นตอนของราชการ ทั้งสิ้น สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกว่า ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการทุจริต ยังมีขั้นตอนมากขึ้นเท่าใด ย่อมทำให้มีผู้เกี่ยวข้องในระบบราชการจำนวนมากทำให้เกิดขบวนการ ทุจริตที่ซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น โดยผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า โครงการสาธารณะที่มีการคอร์รัปชันหลาย โครงการ เงินสินบนจะถูกรวบรวมจากท้องถิ่น จังหวัด เพื่อส่งให้ส่วนกลางและมักเกี่ยวข้องกับ การเมืองในระดับชาติ โดยจะมีการจัดสรรผลประโยชน์ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อป้องกันมิให้มีการ ตรวจสอบหรือการร้องเรียน และนำไปสู่การสร้างเครือข่ายและบุญคุณต่อกันที่ต่างฝ่ายต่างมีข้อสัญญา ในการรักษาความลับให้แก่กัน โดยการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ หลายสาเหตุซึ่งผู้วิจัยขอไล่เรียงจากสาเหตุที่สำคัญมากที่สุด ดังนี้

1.1 บทวิเคราะห์สาเหตุการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาสามารถแบ่งกลุ่มผู้ทำการคอร์รัปชันได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- (1) กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับประเทศ (Political groups)
- (2) กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ (Group of Government Officials)
- (3) กลุ่มภาคเอกชน องค์กรธุรกิจ (Private sector, Business Organizations)
- (4) กลุ่มภาคประชาชน (Group of People)

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้พบว่า ระดับการบริหารราชการแผ่นดินไม่มีอิทธิพลต่อ สาเหตุการคอร์รัปชัน เพราะประเทศกลุ่มตัวอย่าง เช่น ประเทศญี่ปุ่น หรือสาธารณรัฐเกาหลีมีการ บริหารราชการแผ่นดินเพียง 2 ระดับ (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น) ยังคงมีการทุจริต ในราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการสาธารณะเป็นส่วนมาก โดยเฉพาะ การอนุมัติ หรือการพิจารณาคัดเลือกผู้รับจ้าง เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากส่วนกลางสูงมาก แต่ยังคงปรากฏการทุจริตในการ จัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐและการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างไม่แตกต่างจากในประเทศไทย

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า โอกาสในการทุจริตที่เกิดจาก การให้อำนาจตามกฎหมายและโครงสร้างการบริหารราชการเป็นสาเหตุหลักที่สำคัญของการคอร์รัปชัน และเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นประการแรกของการแก้ไขปัญหา เนื่องจาก "หากไม่มีโอกาส ย่อมไม่เกิดการทุจริต" โดยอธิบายได้ ดังนี้

1.1.1 โอกาสในการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้

1) โอกาสจากการผูกขาดอำนาจ

สิ่งที่สร้าง "โอกาส" ได้มากที่สุด คือ การผูกขาดอำนาจและการขาดกลไก ความรับผิดชอบตามแนวคิดสมการคอร์รัปชัน และอำนาจตามกฎหมายนี้ก่อให้เกิดการเสนอสินบน รวมถึงการผูกขาดอำนาจดุลพินิจ สิ่งเหล่านี้ย่อมสร้างโอกาสในการทุจริต

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า “อำนาจ (Power)” มีส่วนสำคัญในการสร้างโอกาส และสร้างความชอบธรรมในการกระทำทุจริตหรือการกำหนดนโยบายที่เรียกโดยทั่วไปว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption)” ที่สร้างกระบวนการทุจริตอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการมีอำนาจหรือการผูกขาดอำนาจตัดสินใจไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง นอกจากนี้จะไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ และเพิ่มความเสี่ยงในการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพราะการผูกขาดอำนาจลดระดับมาตรฐานการตรวจสอบในองค์กร หากพิจารณาจากระบบการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศจะไม่ได้มีการผูกขาดอำนาจบริหารงานบุคคลไว้ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นในประเทศไทยที่กำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการประเมินการปฏิบัติราชการ การประเมินเพื่อรับโอนพนักงานส่วนท้องถิ่น การประเมินผลการทดลองการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่ถูกจัดตั้งภายในจังหวัด และดำเนินการออกเป็นประกาศของจังหวัดตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีข้อเสียในการสืบค้นข้อมูลประกาศจังหวัดต่าง ๆ ที่ยุ่งยากและไม่เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการฯ หรือสำนักงานที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลข้าราชการท้องถิ่นและมีมาตรฐานการประเมินรายบุคคลที่ชัดเจนดังเช่นการจัดตั้งคณะกรรมการความเสมอภาค (Equity Committee) ที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลเทศบาลในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การแยกระบบบริหารงานบุคคลข้าราชการประจำออกจากข้าราชการฝ่ายการเมืองจึงอาจเป็นหนึ่งในมาตรการที่สามารถช่วยลดระบบอุปถัมภ์และลดจำนวนการสร้างเครือข่ายการทุจริตได้ระดับหนึ่ง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า โครงสร้างที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากระบบอุปถัมภ์ภายในและภายนอกองค์กร เนื่องจากแรงจูงใจส่วนบุคคลด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ความต้องการความก้าวหน้าในสายงาน เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความก้าวหน้า ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์พิเศษกับผู้บริหารท้องถิ่น ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำมาสู่ความรู้สึกว่าต้องทดแทนบุญคุณ ด้วยการสนับสนุนการทำความผิดหรือช่วยปิดบังซ่อนเร้นความผิด
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการสร้างความสัมพันธ์พิเศษกับผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสร้างระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้กำกับดูแลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา

- การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากไม่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบได้ ทำให้ใช้อำนาจช่วยเหลือบุคคลที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับตน เช่น ช่วยเหลือบุตรในการเข้ารับราชการ ช่วยญาติพี่น้องของตนให้เข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ ฯ

- ระบบอุปถัมภ์สร้างวงจรและเครือข่ายคอร์รัปชัน เนื่องจากระบบอุปถัมภ์สร้างความสัมพันธ์พิเศษทำให้มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน เกิดระบบพรรคพวก และสร้างเครือข่ายที่จะปกป้องและช่วยซ่อนเร้นการกระทำทุจริตได้ หรือที่เรียกว่า “พวกเดียวกัน” ยิ่งในองค์กรมีระบบอุปถัมภ์ที่ยังรากลึกมากเพียงใด การตรวจจับก็จะยิ่งยากขึ้นเท่านั้น หรืออีกลักษณะหนึ่ง คือ การมีผู้มีอิทธิพล ผู้มีอำนาจในสังคมคอยช่วยเหลือ จะทำให้ผู้ทุจริตตัดสินใจกระทำทุจริตเนื่องจากเชื่อว่า แม้จะถูกตรวจสอบและตรวจพบการทุจริตก็จะมีผู้มีอำนาจคอยช่วยเหลือให้ไม่ต้องรับโทษ ฯลฯ

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างการบังคับบัญชาที่ให้นักการเมืองท้องถิ่นมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายประจำ รวมถึงอำนาจในการประเมินความดีความชอบ การโยกย้าย การบรรจุแต่งตั้ง การดำเนินการทางวินัย ฯลฯ ทำให้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ข้าราชการฝ่ายประจำที่ควรมีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการตามคำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่กล้าเสนอแนะหรือคัดค้านคำสั่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การผูกขาดอำนาจ ย่อมทำให้ผู้ทุจริตรู้ว่าตนเป็นผู้มีอำนาจ ไม่ว่าจะใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบยิ่งมากเพียงใด โอกาสที่จะถูกตรวจสอบและถูกลงโทษจะมีน้อยลง และหากเป็นอำนาจที่มีลักษณะผูกขาดจะส่งผลให้ออกาสที่จะกระทำทุจริตมีมากขึ้นและโอกาสที่ถูกลงโทษน้อยลง ในขณะเดียวกัน อำนาจได้สร้างโอกาสในการใช้อำนาจเพื่อเรียกรับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

- การผูกขาดอำนาจในการใช้ดุลพินิจ อำนาจในลักษณะดังกล่าวถือเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการทุจริต เช่น

- ลดโอกาสในการตรวจสอบ และหากเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดย่อมไม่เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล ซึ่งจะนำไปสู่การทุจริต (Absolute Power Corrupts Absolutely)

- ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กร และภายนอกองค์กร และสร้างเครือข่ายหรือขบวนการทุจริต ด้วยการใช้อำนาจบารมี (Power) สร้างบุญคุณ

- ก่อให้เกิดความเกรงกลัว (Fear) เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

- ก่อให้เกิดช่องทางการทุจริต เช่น การประวิงเวลาเพื่อเรียกรับสินบน การใช้อำนาจในการอนุญาต อนุมัติเพื่อเรียกรับสินบน ฯลฯ

- เป็นเครื่องมือในการแก้แค้นผู้แฉเบาะแสของผู้ทุจริต

(2) อำนาจดุลพินิจตามกฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

(2.1) กฎหมายที่ทำให้เกิดการใช้อดุลพินิจ (Discretion) คือ กฎหมายที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้อดุลพินิจ และกฎหมายที่ไม่ชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อดุลพินิจในการตีความเพื่อใช้บังคับกฎหมายในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

(2.2) กฎหมายที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาชัดเจน หรือที่เรียกว่า ระยะเวลาเร่งรัด ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อดุลพินิจในการดำเนินการให้ล่าช้าเพื่อช่วยเหลือผู้ใด หรือประวิงเวลาให้ล่าช้าเพื่อสร้างโอกาสในการเรียกรับผลประโยชน์

การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนแต่เป็นการให้อำนาจในการใช้อดุลพินิจที่ตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างระบบอุปถัมภ์ด้วยการที่เจ้าหน้าที่ผู้น้อยที่อยู่ภายใต้อำนาจ หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้อำนาจผู้กำกับดูแลพยายามสร้างความสัมพันธ์พิเศษเพื่อรักษาประโยชน์และสถานะของตน และนำไปสู่ดุลพินิจที่เบี่ยงเบนเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือการใช้อดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในที่สุด ประกอบกับ มาตรการตรวจสอบที่อ่อนแอก่อให้เกิดโอกาสในการทุจริต จะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนของการทุจริตในสหราชอาณาจักรในปัจจุบันที่ถูกกล่าวถึงในการแฉเบาะแสของประชาชนที่ลดน้อยลงเนื่องจากประชาชนมีความเกรงกลัวและขาดความเชื่อมั่นในรัฐ

ระบบตรวจสอบดังกล่าวจึงมิใช่หมายความเพียงแต่ระบบตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่เท่านั้น แต่หมายรวมถึงระบบตรวจสอบโดยภาคประชาชนที่เข้มแข็งแล้ว ย่อมส่งผลให้โอกาสในการก่อทุจริตของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงได้ หากวิเคราะห์ตามแนวคิดสมการคอร์รัปชัน (Controlando la corrupción) จะเห็นได้ว่า การผูกขาดอำนาจเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริต การแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การเสริมสร้างระบบตรวจสอบ หากพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบการดำเนินโครงการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economic Theory) จะเห็นได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันหนึ่งที่อยู่ภายใต้กติกาทางสังคม และเปรียบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเสมือนการเล่นเกมที่มีผู้เล่น คือ บริษัทหรือองค์กรเอกชนที่ยื่นข้อเสนอในโครงการสาธารณะนั้น มีกรรมการผู้ควบคุมเป็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผู้ควบคุมองค์กรคือ เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการสมยอมกันเพื่อให้กำหนดผลการแพ้ชนะในเกมกีฬาดังกล่าวล่วงหน้าโดยไม่โปร่งใส ผู้ที่จะตรวจพบ และเห็นความผิดปกติ

เหล่านั้นได้ คือ ประชาชนผู้เข้าชมเกมดังกล่าว ดังนั้น หากเกมกีฬาใดที่มีการปกปิดหรือปิดกั้นการเข้าถึงมากเกินไปโดยยอมทำให้การตรวจพบความผิดปกติเป็นไปได้ยากขึ้น เพราะการตรวจพบความผิดปกติใด ๆ ย่อมถูกจำกัดอยู่ภายใต้ภาวะและวิสัยของประชาชนแต่ละคน ซึ่งมีความแตกต่างด้านข้อมูล ที่ตนมีประกอบกับความรู้ความสามารถและพื้นฐานความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล จึงต้องมีการเพิ่มจำนวนประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลให้มากที่สุด เพื่อให้มีผู้ตรวจพบความผิดปกติที่เกิดขึ้นในเกมนั้น กล่าวคือ การที่จะตรวจสอบการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ การเพิ่มจำนวนผู้รับรู้ถึงกระบวนการขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดการตรวจสอบมากที่สุด ในขณะเดียวกันยอมเป็นการเพิ่มเงื่อนไขด้านความเสี่ยงให้ผู้ทุจริต ทำให้ผู้ทุจริตต้องซึ้งใจและทุจริตได้ยากมากขึ้น ความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นในการถูกตรวจสอบและมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการลดแรงจูงใจในการทุจริตได้ดี สอดคล้องกับทฤษฎีทางนิติเศรษฐศาสตร์ที่ว่า เมื่ออาชญากรเห็นโอกาสในการสูญเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับแล้วยอมจะไม่กระทำทุจริต

2) โอกาสจากโครงสร้างระบบการบริหารราชการ

ปัจจัยหนึ่งที่เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชันมาจากโครงสร้างระบบบริหารราชการ ยิ่งระบบราชการมีความซับซ้อนมากเพียงใดยอมเพิ่มขึ้นตอน มูลค่าการคอร์รัปชันและจำนวนผู้ทุจริตนำไปสู่การทุจริตอย่างเต็มรูปแบบในองค์กร ส่งผลให้การตรวจสอบยากมากขึ้น และมีผลต่อระดับความรุนแรงของการทุจริต การตัดสินใจและพฤติกรรมของผู้อยู่ในองค์กรเป็นไปตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ โดย “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นสถาบันที่มีเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรเป็นผู้เล่น (Players) ภายใต้กติกาที่กำหนดไว้ร่วมกัน (Rules of the game) ทั้งในส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Law) และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Norms) ที่หากมี “โอกาส” ย่อมทำให้มีโอกาสที่จะหาเหตุผลเข้าข้างตนเองเพื่อตอบสนองแรงจูงใจหรือความต้องการของตนส่งผลให้ผู้นั้นตัดสินใจกระทำการคอร์รัปชันตามแนวคิดทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริต

1.1.2 แรงจูงใจที่เกิดจากกติกาขององค์กรหรือสังคม

จากการศึกษาพบว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและในต่างประเทศมิได้มีลักษณะที่มีความแตกต่างกัน และการทุจริตของทุกประเทศที่ได้ทำการศึกษาความเสี่ยงมักเกิดในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างบริการสาธารณะมากที่สุด และมักถูกเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ที่เกิดจากวัฒนธรรมภายในประเทศโดยเฉพาะในประเทศแถบทวีปเอเชียที่ได้การศึกษาคอร์รัปชันไม่ได้จำกัดเพียงในรูปแบบทรัพย์สินหรือเงินตราเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงผลประโยชน์ที่สามารถตีราคาได้และไม่สามารถตีราคาได้แต่เป็นความพึงพอใจระหว่างบุคคล เช่น ระบบอุปถัมภ์ การซื้อขายตำแหน่งราชการ หรือการให้สินบนต่าง ๆ ล้วนเกิดจากแรงจูงใจเฉพาะเรื่องทั้งสิ้น

แม้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกอาจมีการกล่าวถึงการทุจริตเนื่องจากความเกรงกลัวในอำนาจหรือเกรงกลัวที่จะถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับอันตรายอื่น หรือในกรณีการทุจริต

เนื่องจากถูกบังคับโดยการใช้อำนาจหรืออิทธิพลก็ตาม แต่ความต้องการความปลอดภัยในชีวิตหรือหน้าที่การงานหรือเพื่อความสบายใจของตน อาจถือได้ว่าเป็นสิ่งเหล่านี้เป็น แรงจูงใจหรือประโยชน์ที่ทำให้เกิดความพึงพอใจทั้งสิ้น ตามที่ได้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความมีเหตุและผลของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับข้อมูลที่มีและทัศนคติของบุคคลตามทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรมและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ มีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

- ผู้ให้ข้อมูลทุกคนผ่านประสบการณ์พบเห็นการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน ยอมรับว่า การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งปกติที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกับการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรอื่น ๆ

- กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เคยกระทำทุจริตหรือมีส่วนร่วมในการทุจริตส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การทุจริตที่อยู่ในรูปแบบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบมิใช่การกระทำที่ผิดต่อสังคมแต่อย่างใด หากเป็นไปได้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินต่อไปได้ และมีความจำเป็นต้องกระทำ เนื่องจากปัญหาด้านระเบียบกฎหมายที่ออกโดยส่วนกลางไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

- ผู้ให้ข้อมูลที่มีประสบการณ์ในการพบเห็นการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นตรงกันว่า การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ และทำได้ดีที่สุดแค่เพียงไม่เข้าร่วมเป็นขบวนการทุจริต ซึ่งมาจากค่านิยมที่ถูกปลูกฝังจากสังคมว่า คนฉลาดคือคนที่สามารถเอาตัวรอดได้ในสถานการณ์ที่ลำบากหรือเข้าขั้นวิกฤติได้ ผ่านนิทานหรือสุภาษิตต่าง ๆ เช่น “รู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี” หรือ “รู้หลบเป็นปีก รู้หลีกเป็นหาง” หรือ “เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม” สะท้อนถึงค่านิยมและวัฒนธรรมที่ถูกปลูกฝังมาอย่างยาวนาน

- ผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นบางส่วนมีความเข้าใจว่า การทุจริตเล็กน้อยที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่องค์กร เป็นเรื่องปกติที่คนส่วนมากในองค์กรปฏิบัติกันมาอย่างยาวนาน และไม่รู้สึกรู้ว่าเรื่องเหล่านี้เป็นการทุจริต เช่น การมาสาย กลับก่อนเวลา การนำอุปกรณ์ต่าง ๆ ขององค์กรไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เช่น นำปากกา กระดาษไปใช้ส่วนตัว ฯลฯ ซึ่งเป็นสิ่งปกติที่เจ้าหน้าที่รัฐอื่นในองค์กรกระทำกัน และเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐองค์กรอื่น ๆ ปฏิบัติเช่นเดียวกันทุกองค์กร

- ผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นบางส่วนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าความถูกต้อง ซึ่งสิ่งเหล่านี้แท้จริงแล้วได้ถูกปลูกฝังผ่านคำสอนของครอบครัว องค์กรการศึกษา เช่น การเป็นคนดีจะต้องมีความกตัญญู บิดามารดาต้องดูแลปกป้องบุตร ฯลฯ และวัฒนธรรมเหล่านี้ได้ถูกรับรองผ่านกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 193 ที่กำหนดให้การฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยาของผู้กระทำ ศาลย่อมมีสิทธิที่จะใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษก็ได้

- ความไม่เสมอภาคและการได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันจากผู้คนในสังคมเป็นสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลทุกคนกล่าวถึงว่า สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเลือกปฏิบัติในสังคมก่อให้เกิดค่านิยมในการดิ้นรนเพื่อให้ได้รับการปฏิบัติที่ดีจากสังคมและได้รับการยอมรับจากสังคม ภายใต้แรงจูงใจต่าง ๆ ดังนี้

- สังคมในปัจจุบันให้ความสำคัญทางวัตถุนิยม ทำให้ผู้ทุจริตต้องการเงินและผลประโยชน์ เพื่อยกระดับฐานะของตน เพราะเชื่อว่า หากมีเงินแล้วจะทำให้ชีวิตมีความสุข และได้รับการยอมรับจากคนในสังคม โดยจากประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูลพบว่า คนทุจริตจำนวนมาก ร่ำรวยได้รับการยอมรับและยกย่องจากสังคม ทั้งที่ประชาชนในสังคมท้องถิ่นทราบดีว่า คนเหล่านั้นเป็นผู้ทุจริตคอร์รัปชัน

- สังคมในปัจจุบันให้ความสำคัญกับผู้มีอำนาจ โดยผู้ทางสังคมหรือผู้มีอำนาจจะได้รับการปฏิบัติที่ดีจากสังคม และเงินตราจะนำไปสู่ความมีอำนาจ โดยอำนาจจะนำมาสู่การได้รับการยอมรับจากองค์กร และทำให้สามารถใช้อำนาจเพื่อสร้างความชอบธรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ ซึ่งเชื่อว่า สิ่งเหล่านี้จะนำมาสู่ชีวิตที่ดี ได้รับการบริการที่ดีจากทุกภาคส่วน และได้รับการยกย่องจากคนในสังคม

- ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ผลประโยชน์และอำนาจ สามารถทำให้การกระทำที่ผิดในสังคมเกิดความชอบธรรมและได้รับการยอมรับได้ และเชื่อว่า สามารถเปลี่ยนทุกอย่างได้ รวมถึงความยุติธรรม

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และจากการศึกษาเอกสารทั้งหมด จะเห็นได้ว่า สาเหตุจากสิ่งจูงใจหรือแรงกดดัน (Incentive) รวมถึงการหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง เป็นผลโดยตรงจากความเป็นสถาบัน (Institutional) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กร (Organization) ซึ่งอยู่ภายใต้กติการ่วมกัน (Rules of the game) ซึ่งมีทั้งกติกาที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของ รัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบต่าง ๆ และกติกาที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Norms) ที่มีการสั่งสมประสบการณ์จากเจ้าหน้าที่ในองค์กรซึ่งมีสถานะเป็นผู้เล่น (Players) หลายคน ที่มีแนวคิดภายใต้และตัดสินใจจากข้อมูลที่ตนมีภายใต้ประสบการณ์ที่สั่งสมมาอย่างยาวนานของผู้เล่นแต่ละคน ภายใต้การตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลที่มาจากค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กร (Norms) โดยการมีโครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์ และการผูกขาดอำนาจ เป็นตัวแปรในการสร้างโอกาสทำให้เกิดความคิดในการกระทำทุจริตของนักการเมืองท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งทุกปัจจัยล้วนมีความสัมพันธ์กับโอกาสในการรับโทษ และโอกาสในการถูกตรวจสอบที่จะน้อยลงตามระดับของระบบอุปถัมภ์ การผูกขาดอำนาจ และโครงสร้างองค์กร และส่งผลโดยตรงต่อการรับผิดชอบ หรือประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์คอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยที่แฝงอยู่ในแรงจูงใจส่วนหนึ่งจึงเกิดจากกฎของสังคมในองค์กรทั้งที่เป็นรูปแบบกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และกฎของสังคมที่ไม่เป็นทางการที่เกิดจากค่านิยม วัฒนธรรม องค์กร และทัศนคติส่วนบุคคลที่มีความแตกต่างกัน (Rules of the game (Law+Norms)) เช่น สังคมที่มีค่านิยมในการให้ความสำคัญกับผู้ที่ร่ำรวยหรือมีตำแหน่งหน้าที่การงานในระดับสูง ย่อมสร้างแรงจูงใจในความต้องการเงินตราหรือตำแหน่งมากขึ้น หรือในสังคมที่มองว่า การเอาตัวรอดได้ดีในทุกสถานการณ์ถือเป็นการกระทำของผู้ฉลาดและการต่อต้านในเรื่องที่ตนเองไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ ย่อมสร้างแรงจูงใจในการนิ่งเฉยและการยอมรับหรืออดทนต่อการทุจริตได้สูงขึ้น ฯลฯ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีสามเหลี่ยมทุจริตและทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลในการก่ออาชญากรรม ภายใต้แนวคิดที่ว่า มนุษย์ทุกคนเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Homo Economicus) และมนุษย์มีพฤติกรรมในทางแสวงหาประโยชน์ส่วนตนสูงสุดภายใต้ความจำกัดและเงื่อนไขต่างๆ และจะพิจารณาระหว่างต้นทุน ผลประโยชน์ ความเสี่ยง โดยคำนวณความเสี่ยงด้วยปัจจัยเหตุการณ์แวดล้อมอื่น เมื่อตัดสินใจจะกระทำการหรือไม่กระทำการใด โดยจะตัดสินใจกระทำการเมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเสี่ยงและต้นทุนที่ตนเสียไปเสมอ

กลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจะสามารถเพิ่มระดับความเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบและถูกลงโทษ⁹⁴⁰ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของ สำนักงาน ป.ป.ท.⁹⁴¹ ที่พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากระบบการตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยจากสถิติการดำเนินคดีกับผู้ทุจริตที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าร้อยละ 90 มาจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการร้องเรียนของประชาชน แม้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะมีระบบการตรวจสอบภายใน โดยการสืบค้นข้อมูลการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดในประเทศไทยมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในหน่วยงานประกอบกับมีการตรวจสอบจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี แต่ไม่สามารถป้องกันการทุจริตหรือลดจำนวนการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากพบว่า การเข้าตรวจสอบของเจ้าหน้าที่จากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจะมี

⁹⁴⁰ พชรตัญญู วัชรพนัตถ์ธาดา. 2562. ปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสาร การเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 12 ฉบับที่ 2. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2565 จาก https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:J1smQGeatAU:https://so03.tci-thaijo.org/index.php/polscilaw_journal/article/download/249757/168234/+&cd=1&hl=th&ct=clnk&gl=th.

⁹⁴¹ โกวิท พงษ์งาม. 2563. การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2565 จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER43/DRAWER026/GENERAL/DATA0000/00000211.PDF>

การแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่า เจ้าหน้าที่จากจังหวัดจะเข้าตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดในวันที่เท่าใด เพื่อให้เตรียมการตรวจรับไว้ล่วงหน้า และพบว่าในบางจังหวัดเจ้าหน้าที่จากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจะแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งที่จะเข้าตรวจเป็นผู้จัดหารถที่ใช้ในการเดินทางลงพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาจากสถิติการร้องเรียนเพื่อแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันมิได้เกิดจากการตื่นตัวของภาคประชาชน และมักเกิดขึ้นเพราะปัจจัยทางการเมือง กล่าวคือ ผู้ร้องเรียนส่วนใหญ่จะเป็นคู่แข่ง หรือคู่แข่งทางการเมืองท้องถิ่น โดยภาคประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงภายในท้องถิ่น พบว่า ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการทุจริต ทราบถึงการทุจริตแต่ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่และกลุ่มประชาชนบางกลุ่มช่วยเหลือด้วยการปกปิดข้อเท็จจริงในบางครั้ง เนื่องจากไม่ต้องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพราะเกรงกลัวว่าจะเกิดความเดือดร้อนและไม่ปลอดภัยในภายหลังซึ่งถือเป็นหนึ่งในต้นทุนที่ประชาชนต้องชั่งน้ำหนักในการเข้ามีส่วนร่วมตรวจสอบการทุจริต และพบว่า การตรวจพบการทุจริตมักเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหาร ซึ่งจะสามารถสอบสวนจนได้พยานหลักฐานสำคัญในการดำเนินคดี แต่หากเป็นการตรวจสอบในวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารชุดเดิม การแสวงหาพยานหลักฐานจะเป็นไปอย่างยากลำบาก และในบางกรณีจะไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้เลย⁹⁴²

1.1.3 การหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง (Rationalization)

การหาเหตุผลเข้าข้างตนเองที่สามารถสรุปได้จากการศึกษามีค่อนข้างหลากหลายมาก โดยอาจสรุปแบ่งกลุ่มได้ประมาณ 6 ประการ ดังนี้

(1) การหาเหตุผลเข้าข้างตนเองเกิดจากระดับความรับผิดชอบของผู้ทุจริตที่ตนพบเห็น โดยมีได้ผูกขาดเพียงใช้ระดับโทษที่จะลงแก่ผู้ทุจริตแต่อย่างใด แต่หมายความถึงระดับความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำของผู้ทุจริตว่า มีผู้ทุจริตถูกตรวจสอบและถูกดำเนินคดีมากเพียงใด ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดสมการคอร์รัปชัน (Controlando la corrupción)

(2) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า สาเหตุหนึ่งที่ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะเห็นว่า ไม่เพียงเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในหน่วยงานอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งหน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน หรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งแสดงถึงการให้เหตุผลเข้าข้างตนเอง เช่น

⁹⁴² สำนักงาน ป.ป.ท. ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2565 จาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/wp-content/uploads/2018/08/08_b.pdf.

- เป็นเรื่องปกติที่หลายคนก็กระทำเช่นเดียวกัน ไม่ได้เป็นสิ่งที่น่ารังเกียจจากสังคม

- ผู้บริหารหน่วยงานก็กระทำเช่นเดียวกัน
- คนที่สามารถเอาตัวรอดได้ถือเป็นคนฉลาด และคนที่ลงทุนต่อสู้กับการทุจริตจนตนเองได้รับผลร้ายคือคนโง่

- ไม่ได้ทุจริตแต่แค้มไปใช้ชั่วคราว ถ้าได้เงินมาแล้วก็จะรีบนำมาคืน
- ถึงอย่างไรการคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่ และไม่สามารถแก้ปัญหาได้
- ไม่มีใครสามารถทำให้ระบบราชการดีขึ้นได้ และประเทศไทยไม่ใช่ความรับผิดชอบของใครคนใดคนหนึ่งที่ต้องแบกรับไว้คนเดียว ฯลฯ

(3) เจ้าหน้าที่ประสบปัญหาด้านการเงิน เป็นปัญหาส่วนตัวที่ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ด้วยวิธีอื่น นอกจากการยกยอกเงินของทางราชการ ซึ่งกรณีนี้มักเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการเงิน โดยคาดหวังว่าจะนำเงินมาชดใช้คืนราชการทันก่อนถูกตรวจสอบ

(4) ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจำเป็นต้องสำเร็จ การกระทำเพื่อบริหารจัดการโครงการฯ หรือกิจกรรมนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ราชการโดยแท้ หรืออ้างว่าทำเพื่อองค์กรมิได้ทำเพื่อตนเอง เพราะความจำเป็นในการแสวงหางบประมาณ เพื่อนำมาบริหารจัดการการดำเนินการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบราชการ เช่น การจัดเลี้ยงต้อนรับ การให้ของขวัญตามประเพณีแก่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ หรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นธรรมเนียมปฏิบัติและในขณะเดียวกัน

(5) การมีสังคมที่เอื้อต่อการทุจริต เช่น ผู้บริหารกระทำทุจริตเช่นเดียวกัน หรือเพื่อนร่วมงานหลายคนมีพฤติกรรมทุจริต จึงรู้สึกว่ามีโอกาสที่จะถูกลงโทษมีน้อยมาก เนื่องจากหากถูกตรวจสอบและจับได้ก็ไม่ใช่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบเพียงผู้เดียว

(6) การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ผู้ทุจริตไม่เกรงกลัวกฎหมาย และมีการเลียนแบบพฤติกรรม สร้างสังคมที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันให้เกิดขึ้นในองค์กร รวมทั้งความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ทำให้เกิดการตีความกฎหมาย และนำมาสู่การค้นหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อตีความให้สอดคล้องกับความต้องการของตนก่อให้เกิดการทุจริต

การทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นสิ่งที่แก้ไขได้ยากยิ่งหากอาศัยเพียงความเข้าใจและจิตสำนึกที่ดีของเจ้าหน้าที่รัฐทุกคน เนื่องจากไม่มีหนทางใดที่จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐทุกคนเป็นคนสุจริตได้ เพราะแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ซึ่งเคยเป็นผู้ซื่อสัตย์สุจริตตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก็อาจตัดสินใจทุจริตได้หากมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจคาดหมายเกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นเหตุจำเป็นเนื่องจากครอบครัว อิทธิพล ความอยู่รอดของตนเองและครอบครัว ฯลฯ แต่สุดท้ายแล้ว สิ่งเหล่านี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากเจ้าหน้าที่รัฐคนดังกล่าวไม่มี

โอกาสหรือช่องทางในการทุจริต โดยที่รูปแบบการทุจริตอาจแบ่งได้หลายรูปแบบตามระบบบริหารราชการ และอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐรวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

1.2 บทวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย พบว่า ประเทศไทยและกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษามีรูปแบบการทุจริตที่คล้ายคลึงกัน โดยมีกลุ่มผู้กระทำทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มองค์กรภาคธุรกิจ และกลุ่มประชาชน โดยผู้วิจัยได้นำทฤษฎีสมคบกัน (Conspiracy Theory) เป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งการทุจริตได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1.2.1 การทุจริตที่เกิดจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทุจริตที่เกิดจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นการทุจริตที่เกิดจากกระบวนการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในการสัมภาษณ์เชิงลึก คือ เรื่องการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาวิจัยเอกสาร มีดังนี้

1) การทุจริตในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นรูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด และมีหลากหลายรูปแบบวิธีการ เช่น การมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทางตรงและทางอ้อม การกำหนดตัวผู้รับจ้างไว้ล่วงหน้า การจัดซื้อจัดจ้างโครงการโดยไม่มีการดำเนินการจริง หรือไม่ดำเนินการครบถ้วน การแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้สามารถซื้อโดยวิธีตกลงราคาได้ การเรียกรับเงินสินบน หรือการเรียกรับเงินตอบแทนในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ การใช้อำนาจในการสั่งการคืนหลักประกันสัญญาแก่คู่สัญญาโดยมิชอบ การรับของหรือประโยชน์ที่ไม่ควรได้จากบริษัท ห้างร้านที่เป็นผู้รับจ้างโดยมิชอบ การทุจริตในการกำหนดราคากลาง การทุจริตในการควบคุมงานและตรวจรับงานจ้าง การจัดทำเอกสารจัดซื้อจัดจ้างย้อนหลังอันเป็นเท็จ หรือการจัดซื้อจัดจ้างโดยมิได้ตั้งงบประมาณไว้ในข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ฯลฯ

2) การทุจริตในกระบวนการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น การเรียกรับเงินเพื่อเปิดกรอบตำแหน่ง เพื่อบรรจุและแต่งตั้ง และขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น การแก้ไขคะแนนของคณะกรรมการสัมภาษณ์ และระบบอุปถัมภ์ต่าง ๆ ด้วยการผู้มีความสัมพันธ์พิเศษกับตน หรือการทุจริตเบิกจ่ายค่าล่วงเวลา (เงินโอที) โดยไม่มีการปฏิบัติงานจริง ฯลฯ

3) การใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ หรือการเบียดบังยกยอทรัพย์สินของราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เช่น การเบียดบังเงินของราชการ การจัดซื้อจัดจ้างโดยการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง การทุจริตการจัดเก็บภาษี การประเมินภาษีให้น้อยลงกว่าความเป็นจริง

เพื่อเรียกรับผลประโยชน์ การเรียกรับในขั้นตอนการขออนุญาตสร้างหรือรื้อถอนอาคาร หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การทุจริตในการเบิกจ่ายเงินโบนัส ฯลฯ

4) การทุจริตการเงินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 เช่น การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จ การปลอมลายมือชื่อเพื่อเบิกถอนเงิน หรือการเบิกจ่ายเงินไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย เบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจฎีกา หรือไม่มีฎีกาประกอบการเบิกจ่าย ฯลฯ

1.2.2 การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในและภายนอกหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทุจริตในรูปแบบนี้เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานอื่นซึ่งจะมีความซับซ้อนและมีลักษณะเป็นขบวนการ โดยวิธีการการแบ่งหน้าที่กันทำ มีการกำหนดขั้นตอนการวางแผนและในบางกรณีมีผู้บงการที่เป็นผู้มีตำแหน่งในระดับสูงทางสังคม จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรมตามทฤษฎีสมคบกัน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิจัยเอกสาร พบรูปแบบการทุจริตเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในและภายนอกหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) การทุจริตในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น โดยการสมคบกันและวางแผนแบ่งหน้าที่กันทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานผู้รับจ้างจัดสอบ การปลอมแปลงผลคะแนนการสอบ การแก้ไขกระดาษคำตอบ ฯลฯ

2) การเรียกรับผลประโยชน์จากโครงการบริการสาธารณะต่าง ๆ ในรูปแบบการทุจริตร่วมกันของเจ้าหน้าที่รัฐของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและเจ้าหน้าที่หน่วยงานท้องถิ่น

1.2.3 การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน

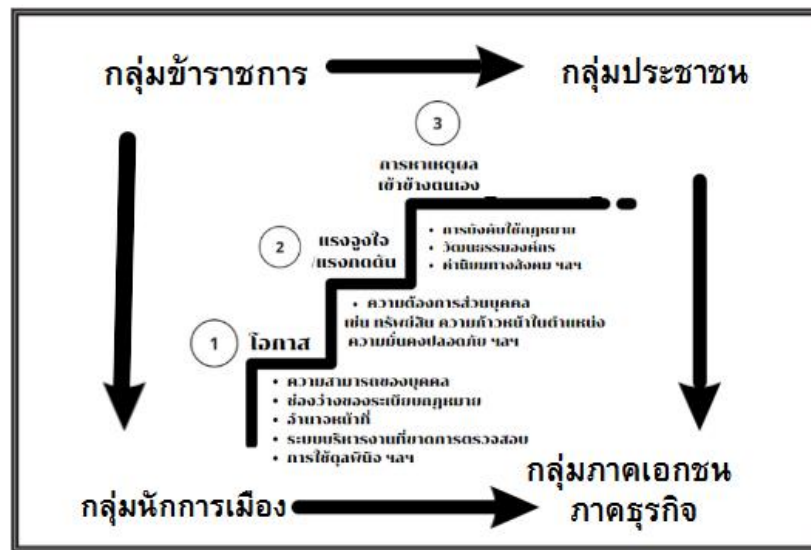
การทุจริตในรูปแบบนี้มักเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิจัยเอกสาร พบว่า ประเทศไทยและประเทศกลุ่มที่ทำการศึกษา มีการทุจริตในกระบวนการประชาธิปไตยที่ไม่แตกต่างกัน โดยพบว่า ในประเทศญี่ปุ่นมีการทุจริตการเลือกตั้งในรูปแบบการซื้อเสียงขายเสียงที่เป็นลักษณะต่างตอบแทนระหว่างผู้ลงรับสมัครเลือกตั้งและประชาชน ซึ่งประชาชนผู้รับเงินมีความพึงพอใจในการรับเงินดังกล่าวไม่แตกต่างจากในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม หรือแม้กระทั่งข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นรู้สึกว่าการแจกเงินเพื่อซื้อเสียงเป็นเรื่องปกติที่มีทุกพื้นที่ซึ่งผู้สมัครเกือบทุกคนมีหน้าที่ต้องแจกเงินเพื่อทำการซื้อเสียง และมีได้มีผลจูงใจให้ประชาชนเลือกลงคะแนนให้ผู้แจกเงินเพื่อซื้อเสียงดังเช่นในอดีตอีกต่อไป เพราะประชาชนจะรับเงินจากผู้สมัครทุกคนโดยจะเลือก

ลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนพึงใจ สะท้อนถึงการยอมรับในวัฒนธรรมการทุจริตเหล่านี้ของประชาชน และการทุจริตที่น่าสนใจอีกหนึ่งรูปแบบ คือ การตรวจรับงานจ้างหรือการจัดทำหลักฐานตรวจรับงานจ้างอันเป็นเท็จโดยประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินหรือประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งในอดีตผู้วิจัยมีความเข้าใจว่า ประชาชนผู้ตรวจรับงานจ้างลงนามในเอกสารตรวจรับงานจ้างด้วยความเชื่อใจหรือความเกรงใจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น แต่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลับพบว่า มีประชาชนจำนวนหนึ่งซึ่งร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้างได้รับผลประโยชน์จากการลงนามดังกล่าวด้วย แนวทางการแก้ปัญหาเหล่านี้จึงต้องกระจายความมีส่วนร่วมของประชาชนให้ครอบคลุมทุกกลุ่มในท้องถิ่นเพื่อป้องกันการทุจริตในรูปแบบดังกล่าว

1.2.4 การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคธุรกิจ

การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคธุรกิจโดยมากแล้วเป็นการทุจริตในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งในรูปแบบการทุจริตในการการสมยอมในการเสนอราคา การแก่งแย่งเสนอราคาให้สูงขึ้น การกีดกันผู้รับจ้าง การจำกัดผู้เข้าประมูล การปกปิดประกาศสอบราคา และการตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาโครงการ การทุจริตในรูปแบบการจัดซื้อในราคาสูงเกินจริง การตรวจรับงานจ้างหรือการจัดทำหลักฐานตรวจรับงานจ้างอันเป็นเท็จ และการทุจริตที่ถูกกล่าวถึงมาก คือ การทุจริตจากการจัดอบรมตามโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการสมคบคิดกันระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้รับจ้างในโครงการในการออกใบเสร็จรับเงินค่าอาหาร ค่าวัสดุ ค่าเดินทาง ค่าเช่าที่พักให้สูงขึ้นเพื่อคืนเงินส่วนต่างให้แก่ผู้จัดโครงการ

“โอกาส” จึงเป็นบันไดขั้นแรกของการทุจริตที่หากตัดบันไดขั้นแรกออกไปได้ย่อมเป็นการยากที่จะกระทำการทุจริตได้ ในขณะที่ปัจจัยอื่นเป็นเพียงปัจจัยที่เกิดขึ้นในลำดับต่อมาจากการศึกษาสามารถแสดงภาพรูปแบบและความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ได้จากการศึกษาวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 5.1 ภาพแสดงการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการวิจัย

1.3 บทวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ปัญหาด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หลักจากการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่ของตนมีความแตกต่างกันอย่างมากโดยเฉพาะในเขตพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท ความแตกต่างของรายได้ย่อมส่งผลกระทบต่อระดับงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ที่จำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังคงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ กระบวนการขอเงินอุดหนุนถูกกำหนดให้ต้องมีการประสานงานกับสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเพื่อส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามลำดับ ทำให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง รวมทั้งมีความพยายามในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือในการอนุมัติงบประมาณ ทำให้เกิดเครือข่ายอิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ รวมทั้งส่งผลให้เกิดนโยบายที่ถูกระงับโดยส่วนกลาง และโครงการที่มีการเลือกผู้รับจ้างไว้ล่วงหน้าโดยอาศัยการกำหนดคุณสมบัติที่กำหนดให้ผู้รับจ้างรายอื่นไม่มีสิทธิเข้าแข่งขัน รวมทั้งการเรียกรับส่วนแบ่งจากโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นสิ่งที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การขาดความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น

แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกออกแบบมาด้วยเจตนารมณ์ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบร่วมกัน แต่จากการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีความเป็นอิสระในการออกแบบหรือมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อโครงการที่ดำเนินการในพื้นที่ของตน การจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ถูกออกแบบมาจากส่วนกลางผ่านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์ระดับชาติ และแนวทางชักจูงการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ถูกออกแบบโดยส่วนกลาง ผู้ให้ยืมค่าที่เป็นผู้นำชุมชนให้ข้อมูลว่า การดำเนินโครงการหรือการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยการจัดทำแผน 4 ปี จึงเป็นการวางแผนดำเนินการไว้ล่วงหน้าซึ่งจะต้องปฏิบัติตามแผน หากประชาชนในพื้นที่ต้องการดำเนินโครงการใด จะต้องรอให้มีการบรรจุโครงการในแผนก่อน เพราะหากไม่ดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้จะทำให้ได้คะแนนในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) ซึ่งถูกกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจประเมินผลและจัดทำรายงานเสนอส่วนกลาง รวมทั้งการที่มีขั้นตอนในการขออนุมัติอนุญาตต่อจังหวัดและราชการส่วนกลางล้วนเอื้อต่อการสร้างระบบอุปถัมภ์ โครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นจึงไม่ได้มีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ในทางกลับกัน โครงสร้างที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกรงกลัวที่จะขัดคำสั่งหรือนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางหรือส่วนจังหวัดยังส่งผลให้ระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชันภายในเขตจังหวัดมีความรุนแรงมากขึ้น

3) การขาดการถ่วงดุลอำนาจในการบริหาร

แม้การปกครองท้องถิ่นจะถูกออกแบบให้มีการถ่วงดุลอำนาจบริหารระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นและทีมงานของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันหาเสียงเป็นทีมเดียวกัน โดยมีประชาชนส่วนหนึ่งมีความเชื่อว่า หากผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่นเป็นทีมงานเดียวกันจะช่วยให้การบริหารงานและการจัดสวัสดิการในพื้นที่เป็นไปได้อย่างคล่องตัวมากกว่าที่จะเป็นคนละฝ่ายที่จะทำให้คัดค้านกันจนไม่สามารถจัดสวัสดิการให้ประชาชนในพื้นที่ได้ และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งเห็นว่า การหาเสียงเป็นทีมงานจะช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายรวมทั้งทำให้การดำเนินโครงการหรือจัดทำโครงการในท้องถิ่นราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากกว่า

ความเป็นทีมงานเดียวกันของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้การตรวจสอบทุจริตทำได้ยากขึ้น รวมทั้งการมีอิทธิพลของกลุ่มเครือข่ายที่ถูกสืบทอดใน

เครือข่ายผู้นำท้องถิ่นยังส่งผลต่อการสืบทอดตำแหน่งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดการช่วยเหลือกันในการปกปิดหลักฐานการทุจริตและการใช้อำนาจครอบงำข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เกิดความเกรงกลัวที่จะแจ้งเบาะแสการทุจริต

4) ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ปัจจุบันพบว่า ภารกิจที่ถูกถ่ายโอนมาส่วนใหญ่ยังมีความซ้ำซ้อนกันว่า ภารกิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แต่ละส่วนต้องมีความรับผิดชอบต่อการกิจนั้นเพียงใด ส่งผลให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากถูกหน่วยงานตรวจสอบทั่วยังการดำเนินโครงการและเรียกเงินคืน โดยมีการพิจารณาว่าภารกิจที่ดำเนินการมิใช่หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้เงินอุดหนุนเพื่อแข่งขันกีฬาในท้องถิ่น การให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งในเขตพื้นที่ ฯลฯ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่นอกจากส่งผลต่อความเป็นอิสระในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสร้างความเกรงกลัวในการดำเนินการตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ท้องถิ่นเลือกที่จะดำเนินการตามแผนหรือแนวทางที่ส่วนกลางออกแบบมาเพื่อลดความเสี่ยงในการต้องรับผิดทางกฎหมายอีกด้วย

1.3.2 ปัญหาเชิงวัฒนธรรม

การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัญหาเชิงวัฒนธรรมขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ แรงจูงใจที่เกิดจากค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร (Norms) สิ่งจูงใจหรือแรงกดดัน (Incentive) และการหาเหตุผลในการเข้าข้างตนเองภายใต้การตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลที่มาจากค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร (Norms) โดยปัญหาเชิงวัฒนธรรมนั้นมีความละเอียดอ่อนและค่อนข้างซับซ้อน รวมถึงแนวทางในการแก้ปัญหาซึ่งมีลักษณะเป็นการสร้างจิตสำนึกหรือการปลูกฝังค่านิยมซึ่งไม่อาจวัดประสิทธิผลที่เป็นรูปธรรมได้ภายในระยะเวลาอันสั้น กระบวนการตรากฎหมายจึงอาจเป็นหนึ่งช่องทางในการตัดโอกาสและกำหนดโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้งการทุจริตได้

การวิเคราะห์ระดับการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย ด้วยการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากการติดต่อประสานงานระหว่างประชาชนภาคธุรกิจ และเจ้าหน้าที่รัฐ ในการดำเนินนโยบายสาธารณะและการทุจริตในรูปแบบการรับของขวัญ การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้นำหลักเกณฑ์ของสังคม ของอาร์

โนลด์ เจ. ไฮเดนไฮเมอร์ (Arnold J. Heidenheimer) นักรัฐศาสตร์ชาวเยอรมันที่แบ่งการทุจริตออกตามระดับความเข้าใจของสังคมการทุจริต 3 ระดับ⁹⁴³ เป็นกรอบแนวคิดในการแบ่งระดับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาเอกสารประกอบการสัมมนาเชิงลึกและทำการสังเกตทัศนคติของผู้ให้ข้อมูลส่วนมากที่มีต่อการทุจริตแต่ละรูปแบบโดยสามารถแบ่งระดับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

1) การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นรูปแบบการทุจริตที่สังคมให้การยอมรับและในบางครั้งไม่ถือว่าเป็นการกระทำทุจริต มีลักษณะเป็นการกระทำที่คนส่วนใหญ่มองว่าไม่สมควรได้รับโทษ โดยผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่าการกระทำดังต่อไปนี้ ไม่เป็นการทุจริต

(1) การให้สิ่งของเพื่อเป็นการตอบแทนน้ำใจหรือตอบแทนการให้ความสะดวกที่ผู้ปฏิบัติมิได้เรียกร้องเอง แต่เกิดจากความเต็มใจของผู้รับบริการ การมีของฝากเล็กน้อยให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งป็นผู้ให้บริการ

(2) การใช้อำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีขาดความเป็นกลางด้วยอัตวิสัยภายในตัวผู้บริหารด้วยความลำเอียงเนื่องจากความสัมพันธ์ส่วนตัวหรืออคติส่วนตัวที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทำให้เกิดการเลือกที่รักมักที่ชัง

(3) ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติด้วยความรู้สึกส่วนตัว ความลำเอียง และส่งผลให้กลุ่มคนนอกอุปถัมภ์หมดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การพิจารณาเลื่อนระดับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการประเมินต่างกันด้วยสถานะของบุคคลหรือความชื่นชอบส่วนตัวที่ผู้บังคับบัญชามีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ยึดความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าหลักคุณธรรม

(4) การทดแทนบุญคุณผู้ใหญ่ตามค่านิยมผู้น้อยและผู้ใหญ่ โดยผู้น้อยในที่นี้ หมายถึง ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานหรือมีอำนาจน้อยกว่าผู้ที่เรียกตนเองว่าผู้ใหญ่ และเป็นการเสนอให้ด้วยความเต็มใจเนื่องจากหวังได้รับการดูแลจากผู้ใหญ่ และเมื่อผู้น้อยได้รับความช่วยเหลือก็จะทดแทนบุญคุณด้วยการปกป้องและสนองนโยบายของผู้ใหญ่ด้วยความเต็มใจ

(5) การเข้าฝากเนื้อฝากตัวโดยมีของกำนัลของข้าราชการผู้น้อย ผู้รับจ้างที่เข้าร่วมประมูลโครงการ หรือ กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่

(6) การให้ของขวัญตามประเพณีนิยม

⁹⁴³ Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, and Victor T. LeVine (eds.) 1989 Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, NJ: Transaction.. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.researchgate.net/publication/275176785_Political_Corruption_A_Handbook_Arnold_J_Heidenheimer_Michael_Johnston_and_Victor_T_LeVine_eds_New_Brunswick_NJ_Transaction_Books_1989_pp_xvi_1017.

(7) ระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับกลุ่มธุรกิจ

(8) การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการประสานงานต่าง ๆ

(9) การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการโยกย้าย เลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น

2) การทุจริตสีเทา (Grey Corruption) เป็นรูปแบบการทุจริตที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติหรือความรู้สึกของคนบางกลุ่มในสังคม มีลักษณะเป็นการกระทำที่คนบางกลุ่มในสังคมต้องการเห็นการลงโทษ แต่คนบางกลุ่มเห็นว่าไม่สมควรได้รับการลงโทษ ดังนี้

(1) การจ่ายค่าอำนวยความสะดวก หรือการให้ส่วนแบ่งเจ้าหน้าที่ผู้ช่วย ดำเนินการซึ่งบางกลุ่มในสังคมเห็นว่า เป็นเรื่องของความพอใจของทั้งสองฝ่ายมิใช่การบังคับขู่เข็ญ แต่บางกลุ่มในสังคมเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ควรรับประโยชน์ใดจากประชาชนนอกเหนือไป กว่าเงินเดือน

(2) วัฒนธรรมการให้ประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ให้เต็มใจให้ตอบแทนที่ดู เหมือนคล้ายการให้สินบน เนื่องจากอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมต่างตอบแทนและเกิดการ คอร์รัปชันในภายหลัง

(3) การใช้ช่องว่างของกฎหมายในการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น การทุจริตเชิงนโยบาย

3) การทุจริตสีดำ (Black Corruption) เป็นรูปแบบการทุจริตที่ผิดกฎหมาย และต้องได้รับการลงโทษและเป็นการกระทำที่สมควรได้รับการติเตียนจากสังคม กล่าวคือฉันทามติ ส่วนใหญ่ประณามและต้องการเห็นการลงโทษตามหลักการ ดังนี้

(1) การเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่โดยใช้อำนาจในตำแหน่งใน หน้าที่บังคับผู้รับจ้าง

(2) การคอร์รัปชันในโครงการต่าง ๆ การเบียดบัง ยักยอกเงินโครงการฯ ไปใช้หรือทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

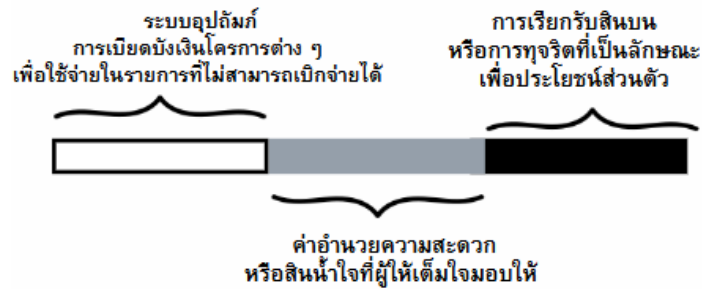
(3) การการคอร์รัปชันโดยใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เช่น การประเมิน ภาษีให้ต่ำลง การเลือกปฏิบัติ การเรียกรับในขั้นตอนการขออนุญาตสร้างหรือรื้อถอนอาคาร และ ยักยอกเงินไปใช้หรือทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

(4) การยักยอกทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

(5) การนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

(6) การทุจริตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิก จ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 เช่น การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จ การปลอมลายมือชื่อเพื่อเบิกถอนเงิน การเบิกจ่ายเงินไม่เป็นไปตาม

ระเบียบกฎหมาย เบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจฎีกา หรือไม่มีฎีกาประกอบการเบิกจ่ายและยกยอกเงินไปใช้หรือทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว



ภาพที่ 5.2 ภาพแสดงระดับการทุจริตตามทัศนคติของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่ได้จากการวิจัย

การทุจริต “สีขาว” “สีเทา” และ “สีดำ” นั้น อาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดย พฤติกรรมที่ครั้งหนึ่งเคยถูกมองว่าเป็น “สีขาว” จะกลายเป็น “สีเทา” และในที่สุดก็อาจเปลี่ยนเป็น “สีดำ” ได้ เช่นเดียวกับระบบอุปถัมภ์ที่ถือเป็นวัฒนธรรมที่ดีของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาช้านาน แต่ในปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ได้ถูกมองเป็นสิ่งที่กีดกักร่อนการพัฒนาของระบบราชการไทยมานานและยากที่จะสามารถสร้างบทกฎหมายใดมาเพื่อปราบปรามหรือป้องกันได้ เนื่องจากความหลากหลายในโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ทำให้ตรวจสอบได้ยาก แต่การสอดส่องของประชาชนในพื้นที่จะช่วยให้เกิดความเกรงกลัวและลดช่องทางการกระทำผิดได้ เนื่องจากผู้กระทำผิดย่อมไม่ตัดสินใจกระทำการใดหากทราบว่ามีโอกาสที่จะถูกดำเนินคดีสูง ในทางกลับกันหากผู้กระทำผิดทราบว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากที่จะถูกตรวจสอบได้ ย่อมเป็นปัจจัยที่เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการกระทำผิดขึ้น จากการศึกษาวิจัยพบปัญหาที่ทำให้ประชาชนไม่อาจมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

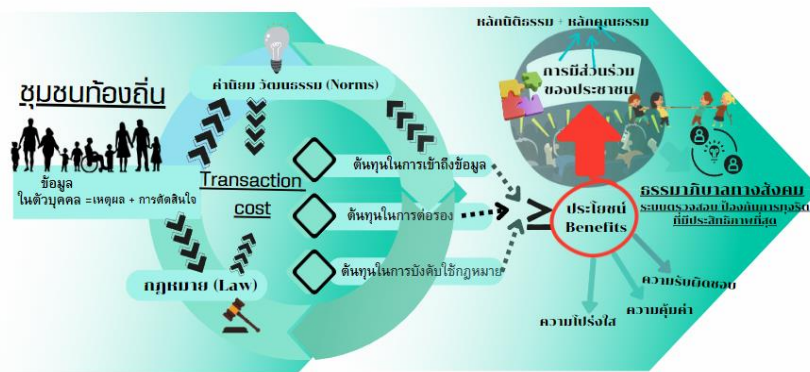
2. บทวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันในต่างประเทศ จะเห็นว่าประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับต่ำได้มุ่งเน้นเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน โดยเมื่อพิจารณาจากรูปแบบ ลักษณะ และสาเหตุการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยหลายท่านมีความเห็นว่า แนวคิดธรรมาภิบาลสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดการมีส่วนร่วมโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ⁹⁴⁴และแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) มาเป็นกรอบในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิ่งแรกที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจที่ถูกต้องตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมจะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดด้านความมีเหตุมีผลของบุคคลขึ้นอยู่กับข้อมูลที่มี การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่เพียงพอจะส่งผลให้เกิดการสร้างการตรวจสอบของภาคประชาชนในรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมในทุกกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการรับรองสิทธิและอำนาจของประชาชนด้วยกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Law) ซึ่งจะสามารถสร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งจนกระทั่งนำไปสู่การสร้างควมรับผิดชอบต่อสังคม กลายเป็นการตรวจสอบที่เข้มแข็งของภาคประชาชน ดังรูป



⁹⁴⁴ เจริญมาศ รักษาแก้ว. อ่างแล้ว.



ภาพที่ 5.3 ภาพแสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้จากการวิจัย

กฎหมายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะเมื่อประชาชนเริ่มตื่นตัวในการมีส่วนร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงแล้ว การสร้างเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมในการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เนื่องจากต้นทุนด้านอำนาจต่อรองของประชาชนที่มีน้อยกว่า หากไม่มีความชอบธรรมตามกฎหมายในการเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนอาจถูกปฏิเสธที่จะเข้ามามีส่วนร่วม หรือถูกกีดกันมิให้มีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการตรวจสอบจากภาคประชาชนได้ เมื่อประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของท้องถิ่นทุกขั้นตอนแล้ว นอกจากจะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ที่คิดจะกระทำทุจริตแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการสร้างกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชน และในที่สุดกระบวนการเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดการสร้างควมรับผิดชอบต่อสังคมจากผู้กระทำทุจริตในที่สุด ซึ่งจะทำให้สังคมเริ่มตระหนักว่า “คนทำผิดย่อมได้รับการลงโทษเสมอ” และถือเป็นการป้องปรามผู้ที่คิดจะกระทำทุจริตทำให้การทุจริตคอร์รัปชันลดลงในที่สุด โดยจากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นหลายประการ ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นในประเทศไทยถูกกำหนดให้เป็นการให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ดังนี้

2.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กฎหมายมิได้บัญญัติเคร่งครัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามความต้องการของประชาชน

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีหลายฉบับตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น แม้มีข้อดีในการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนร่วมกำหนดแผนการดำเนินโครงการใด ๆ ที่จะเกิดในพื้นที่ซึ่งถือเป็นการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้เข้ามีส่วนร่วมและสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะและภาคประชาชนผ่านกลไกการมีส่วนร่วมในกิจการซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) เพื่อประเมิน และออกแบบนโยบายและโครงการร่วมกันภายใต้ที่กฎหมายตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น และตรงกับความต้องการ

สิ่งที่สำคัญของการมีส่วนร่วม คือ การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์สาธารณะและหลักการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ มีกฎหมายเป็นเครื่องมือ (Tools) และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ 3 ประการ คือ คน (People) ข้อมูล (Information) และความเป็นอิสระ (Independence) ดังนี้

1) “คน (People)” คือ ตัวบุคคลที่มีศักยภาพ ความพร้อม การตระหนักถึงสิทธิตามกฎหมายและเห็นความสำคัญจึงเข้าร่วมด้วยความเข้าใจ

2) “ข้อมูล (Information)” เป็นสิ่งที่สำคัญเช่นกัน ด้วยการที่ประชาชนจะสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเสนอแนะ เพื่อร่วมตัดสินใจ และเพื่อให้เสนอทางเลือก มุมมองให้เกิดทางทางเลือกร่วมกันของชุมชนที่ดีที่สุด ประชาชนจะต้องได้รับทราบข้อมูลที่เพียงพอ

3) “ความเป็นอิสระ (Independence)” คือ การเข้าร่วมและเสนอความเห็นด้วยความสมัครใจ และปราศจากการบังคับ มีความเสมอภาคตามหลักความเสมอภาคปราศจากการครอบงำใด ๆ ไม่ว่าจะผ่านทางร่างกาย ทางความคิด หรือทางจิตใจ

อย่างไรก็ตามเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติเคร่งครัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามความต้องการของที่ประชุมประชาคมแต่อย่างใด จึงทำให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลดังกล่าวในบางพื้นที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นเพียงการกำหนดแผนพัฒนาตำบลโดยดุลพินิจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ เพราะหากพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนในพื้นที่จะเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติไว้เพียง

“ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า จะวัดผลการคำนึงถึงมีส่วนร่วมของการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร โดยจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มภาคประชาชนที่เป็นอาสาสมัครในชุมชนซึ่งเคยเสนอโครงการต่าง ๆ ให้ชุมชนแต่กลับถูกปฏิเสธ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามตัวชี้วัดของหน่วยงานตามแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LPA) ที่ถูกกำหนดโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับการมีส่วนร่วมตามกฎหมายฉบับนี้จึงเป็น การมีส่วนร่วมในรูปแบบอำนาจปลอม (Tokenism) ที่รัฐได้ให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแต่อย่างใด ต่างจากประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องมีการรับฟังเสียงของประชาชนซึ่งอาจเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่รู้สึกรถึงความสำคัญในการใช้สิทธิของตนที่มีตามกฎหมาย โดยประเด็นปัญหานี้มีผลมาจากความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความเป็นอิสระค่อนข้างน้อย และยังคงอยู่ภายใต้การปฏิบัติตามนโยบายที่ถูกถ่ายโอนและสั่งการจากกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางค่อนข้างมาก โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นมักเป็นสูตรสำเร็จจากส่วนกลางและถูกกำหนดให้มีการบรรจุโครงการที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางไว้จำนวนมากในแผนพัฒนาท้องถิ่นจนกระทั่งมิได้มีการบรรจุโครงการที่เป็นความต้องการจากประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะโครงการที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนที่เป็นการกำหนดประเภทโครงการจากส่วนกลางในการขอรับเงินจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ

2.1.2 การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผูกขาดกับหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย คือ การขาดความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบของการกำกับดูแลอย่างแนบแน่นและในบางกรณีถูกกล่าวว่าเป็นการกำกับดูแลในรูปแบบบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแล สังเกตได้จากการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบรรจุโครงการตามนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีอิสระในการกำหนดนโยบายดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่สนใจเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการพัฒนาท้องถิ่นเพราะมิได้มีอำนาจเข้าไปกำหนดนโยบายใดในท้องถิ่นของตน ทั้งที่การมีส่วนร่วมนี้ถือเป็นก้าวแรกของการสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมกับกิจการของท้องถิ่น แตกต่างจากในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีที่มีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินอย่างอิสระ

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมนี้ถือเป็นก้าวแรกของการสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมกับกิจการของท้องถิ่น แตกต่างจากในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีที่มีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินอย่างอิสระ

2.1.3 ปัญหาในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน

สิทธิการออกเสียงประชามติในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 32 ทวิพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มิได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ทั้งที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มิได้มีความแตกต่างกันในการดำเนินการที่อาจมีการดำเนินการที่สร้างผลกระทบให้ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนและมีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหลายฉบับแบ่งตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีความแตกต่างในการรับรองสิทธิของประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย แม้สิทธิดังกล่าวจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ย่อมไม่เกิดการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการวางหลักการไว้อย่างกว้างเท่านั้น ในการจะบังคับใช้เพื่อรองรับสิทธิของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมย่อมต้องมีการออกกฎหมายมารองรับเสียก่อน

2) กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกิจการนั้นอาจมีผลกระทบในลักษณะที่จะเกิดอย่างรุนแรงเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงไม่ว่าผลกระทบที่เกิดกับชุมชนจะอยู่ในระดับใด ผู้ที่ได้รับผลกระทบและถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงย่อมเป็นประชาชน จึงเป็นการที่ผู้มีส่วนได้เสียและควรเป็นผู้ดูแลประโยชน์ของท้องถิ่นผ่านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ และคำว่า “อย่างรุนแรง” มิได้มีการกำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจน อาจทำให้เกิดช่องว่างในการตีความกฎหมาย และเป็นข้ออ้างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการไม่จัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชน ทั้งที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในทุกเรื่อง ที่อาจมีผลกระทบกับชุมชนของตนโดยมิควรจำกัดอยู่เพียงสิ่งที่อาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงเท่านั้น

3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 32 ทวิ ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการลงประชามติในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชน

ทราบ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า กฎหมายกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นต้องถูกร้องขอโดยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรี และดำเนินการเพื่อเป็นการขอปรึกษาของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น โดยประชาชนมิได้มีสิทธิในการยื่นคำร้องขอในการลงประชามติเพื่อออกเสียงประชามติได้เองหรือกำหนดให้ผลของการลงประชามติต้องผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใดการออกเสียงประชามติตามกฎหมายจึงเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีจึงมิใช่การให้อำนาจประชาชนอย่างแท้จริง

4) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังผูกขาดดุลพินิจในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นว่า เห็นสมควรจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวหรือไม่ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 32 ทวิ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่นโดยการออกเสียงประชามติถือเป็นเพียงการขอปรึกษาของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ฯลฯ ซึ่งการกำหนดให้การตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดให้มีการรับฟังในเรื่องที่ต้องการปกปิด และเป็นช่องทางทำให้เกิดการทุจริตขึ้นได้

5) กฎหมายได้กำหนดให้การออกเสียงประชามติมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้นเท่านั้น มิได้กำหนดชัดเจนในการรับรองสิทธิของประชาชนแต่อย่างใด โดยสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การเสนอข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ และสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ในกรณีดำเนินกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียในชุมชนล้วนเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอันเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดบริการสาธารณะที่จะดำเนินการในพื้นที่ชุมชนของตน และถือเป็น การควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักควบคุมการกระทำทางการปกครองแบบป้องกันโดยประชาชนและในขณะเดียวกัน สิทธินี้ยังถือเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกประการหนึ่ง

2.1.3 อำนาจบังคับบัญชาภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งจะทำหน้าที่บริหารกิจการในท้องถิ่นร่วมกับข้าราชการท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการฝ่าย

ประจำบรรจผู้แต่งตั้งโดยวิธีสอบคัดเลือก และถูกกำกับดูแลโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางโดยมิได้ให้สิทธิประชาชนในการเสนอแนะหรือมีส่วนร่วมในการคัดเลือก ต่างจากในประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ หรือในสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทุกระดับโดยตรง

2.1.4 ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานตรวจสอบ

กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้มีอำนาจไต่สวนเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงหรือระดับผู้บริหารแต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพื่อลงโทษทางวินัยในทางปฏิบัติ การลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีการพิจารณาที่แตกต่างกันตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 554/2561 ซึ่งเห็นว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. จึงเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับเดียวกัน อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งจึงไม่อาจมีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่งได้ ดังนั้น ก.พ.ค. จึงไม่ต้องถือตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมมีสถานะเดียวกับคณะกรรมการ ก.พ.ค. จึงไม่ต้องถือตามความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ถือเป็นความไม่ชัดเจนและทำให้เกิดการตีความใช้ดุลพินิจและอาจส่งผลให้เกิดช่องว่างของกฎหมายที่จะใช้เพื่อช่วยเหลือบุคคลใดโดยมิชอบได้

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชน

2.2.1 ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายในการใช้สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19(8) และมาตรา 48 ปัญจทศ(8) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี(9) และมาตรา 64(8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 19(8) และมาตรา 50(8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 28(9) และมาตรา 52(9)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 11(8) และมาตรา 36(8) ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงมีเงื่อนไขในการใช้สิทธิที่เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1) การกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคในทางปฏิบัติ และเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการกำหนดสัดส่วนผู้ยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการกำหนดในจำนวนที่สูงมาก คือ จำนวนกึ่งหนึ่งของของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ในทางปฏิบัติ

การกำหนดสัดส่วนผู้ยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการกำหนดในจำนวนที่สูงมาก คือ จำนวนกึ่งหนึ่งของของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ในทางปฏิบัติ โดยกฎหมายได้กำหนดสัดส่วนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องไว้ที่ 1/5 ของท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน , 20,000 คนในท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,001 - 500,000 คน, 25,000 คนในท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 500,001 - 1,000,000 คน, และ 30,000 คน เช่น ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น รวม 4,333,157 คน การจะยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องมีผู้ลงชื่อทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 30,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยในคำร้องจะต้องอธิบายพฤติการณ์ที่ผู้บริหารดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมที่จะอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไป ซึ่งปัจจุบันได้มีแนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการลงประชามติเพื่อกำหนดสัดส่วนผู้มีสิทธิลงคะแนนให้น้อยลง โดยต้องจัดให้มีการลงคะแนนและหากผลลงคะแนนออกมาได้เสียงถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 4 ของผู้ที่มาลงคะแนน หรือมีผู้มาลงคะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด บุคคลที่ถูกยื่นถอดถอนนั้นก็สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ต่อไป

2) แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะกำหนดจำนวนผู้ยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในอัตราที่ต่ำกว่า โดยกำหนดให้ผู้ยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง แต่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าการยื่นถอดถอนให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า ผู้ยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีจำนวนกึ่งหนึ่งของของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

3) การกำหนดให้คำร้องจะต้องอธิบายพฤติการณ์ที่ผู้บริหารดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมที่จะอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไปอาจไม่สมเหตุผลนักตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งอาศัยความไว้วางใจในการมอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้แทนในการบริหารงานท้องถิ่น เพราะหากประชาชนไม่ไว้วางใจให้เป็นผู้แทนอีกต่อไปควรกำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นถอดถอนได้ การที่กำหนดให้ต้องระบุพฤติการณ์ที่ผู้บริหารดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมที่จะอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไปอาจไม่สมเหตุผลนักตามหลักประชาธิปไตยซึ่งอาศัยความไว้วางใจในการมอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้แทนในการบริหารงานท้องถิ่น เพราะหากประชาชนไม่ไว้วางใจให้เป็นผู้แทนอีกต่อไปควรกำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นถอดถอนได้ เช่น กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.452/2559 ที่มีคำพิพากษาการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ตนได้แต่งตั้งเนื่องจากหมดความไว้วางใจ แม้ไม่ได้กระทำผิดและปฏิบัติหน้าที่ไม่บกพร่องก็สามารถใช้อำนาจถอดถอนได้

4) วิธีการขั้นตอนการยื่นคำเพื่อยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นยังมีความยุ่งยากและยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้ว่า จะสามารถปิดบังชื่อและข้อมูลผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องเป็นความลับได้ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนโดยที่คำร้องดังกล่าวจะต้องระบุเหตุและพฤติการณ์ที่ไม่สมควรของผู้ถูกร้อง จึงอาจทำให้ประชาชนที่เชื่อว่า ผู้กำกับดูแลและผู้บริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์พิเศษระหว่างกันไม่เชื่อมั่นในกระบวนการดังกล่าว เพราะเชื่อว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะทราบถึงผู้ริเริ่มในการรวบรวมหรือเป็นแกนนำในการนำประชาชนในพื้นที่ยื่นคำร้องดังกล่าวได้ อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปิดประกาศคำร้องขอลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ถ้ามี) และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควรในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอีกด้วย การที่กฎหมายกำหนดให้มีขั้นตอนเหล่านี้ อาจทำให้ผู้นำประชาชนหรือกลุ่มประชาชนขาดความเชื่อถือในการปกปิดข้อมูลและทำให้เกิดความหวาดกลัว และไม่ต้องการเข้ามีส่วนร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด

5) การกำหนดวิธีการในการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีมากมาย เช่น การยื่นสำเนาบัตร การรับรองโดยผู้แทน ย่อมเป็นอุปสรรคในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในความยุ่งยากด้านเอกสาร และวิธีขั้นตอนดำเนินการอาจส่งผลให้ประชาชนละเลยและเลือกที่จะไม่สนใจหรือให้ความร่วมมือในการมีส่วนร่วมตามกฎหมาย

6) ความยุ่งยากในการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการยื่นคำร้องถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่นอกจากการรวบรวมรายชื่อ เอกสารของผู้ยื่นคำร้อง กฎหมายยังกำหนดให้ต้องมี

การลงคะแนนเสียงอีกครั้งด้วยขั้นตอนคล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจเป็นอุปสรรคในการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนตัดสินใจมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีการลงคะแนนที่แม้จะเป็นทางลับแต่ก็มีลักษณะค่อนข้างเปิดเผย โดยผู้ที่ประสงค์ลงคะแนน จะต้องเดินทางไปลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในสถานที่ตามที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด ในขณะที่ผู้ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนสามารถดำเนินการ ได้ 2 ทางเลือก คือ 1. เดินทางไปยังสถานที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด และทำ เครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่อง “ไม่เห็นด้วย” หรือ 2. เพิกเฉย โดยไม่ต้องเดินทางไป ลงคะแนนเสียง เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็น อันตกไปซึ่งในบางครั้งผู้ที่ไม่ไปลงคะแนนเสียงมิใช่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอน แต่ด้วยเกรงกลัว อิทธิพลของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะด้วยบริบทของการเมืองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดและมีลักษณะ สังคมที่ค่อนข้างแคบย่อมทำให้ผู้เดินทางไปลงคะแนนเสียงถอดถอนถูกจับตามองจากผู้ถูกร้องหรือ บุคคลที่อยู่ฝ่ายเดียวกันกับผู้ถูกร้องได้

6) กฎหมายไม่ได้กำหนดว่า หากประชาชนขาดความไว้วางใจสภาท้องถิ่น ทั้งหมด เนื่องจากเห็นว่า สมาชิกสภาทั้งหมดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปและประสงค์ให้มีการยุบ สภาท้องถิ่น จะสามารถยื่นขอยุบสภาท้องถิ่นได้อย่างไร โดยกฎหมายกำหนดเพียงว่า การยุบสภาจะ เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเท่านั้น ทำให้การยุบสภาท้องถิ่น เกิดขึ้นได้น้อยมาก

7) หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะพ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในจำนวนกึ่งหนึ่งนั้นจะต้องมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อย กว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงอีกด้วย โดยกฎเกณฑ์ที่ยุ้งยากและยากที่จะ คาดหวังความสำเร็จอาจทำให้ประชาชนหมดหวังและเสื่อมศรัทธาในการใช้สิทธิตามกฎหมาย จนกระทั่งนำไปสู่การเพิกเฉยของประชาชน และค่านิยมที่ส่งเสริมการทุจริตคอร์รัปชันให้ทวีความ รุนแรงมากขึ้น

2.2.2 ปัญหาการรับรองสิทธิในการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายให้อำนาจประชาชนในการลงชื่อขอให้มีการ ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นในสาธารณรัฐเกาหลีหรือสหราชอาณาจักร แต่ใช้กลไกการตรวจสอบผ่านระบบรับเรื่องร้องเรียนของรัฐหรือผ่านศูนย์ดำรงธรรม โดยข้อมูลที่ได้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำชุมชนพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า ประชาชนรู้สึกถึงความสัมพันธ์พิเศษ ระหว่างผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) และไม่มั่นใจในกระบวนการ

ตรวจสอบของผู้กำกับดูแล ประกอบกับมีผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่งซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสไปยังศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นทราบถึงการร้องเรียนและทราบว่าผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้แจ้งเบาะแสทำให้ผู้ให้ข้อมูลไม่ต้องการแจ้งเบาะแสหรือยุ่งเกี่ยวกับกระบวนการทุจริตอีก สอดคล้องกับมีผู้ให้ข้อมูลว่า ผู้กำกับดูแลและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีความสัมพันธ์พิเศษที่สนิทสนมต่อกัน ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

หากพิจารณาเปรียบเทียบจากบริบทของประเทศไทยที่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาคที่บริหารงานโดยข้าราชการที่ถูกต้องตั้งจากส่วนกลาง และยังมีการกำหนดนโยบาย ตัวชี้วัดและผลคะแนนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงอาจทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมิได้มีอิสระในการดำเนินการและกำหนดนโยบายอย่างอิสระดังเช่นในต่างประเทศ การขาดอิสระดังกล่าวย่อมส่งผลถึงการให้อำนาจประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการในพื้นที่ของตน เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงแล้ว อำนาจดังกล่าวย่อมไม่ถูกส่งต่อถึงประชาชนได้

2.2.3 ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

การดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นช่องทางที่เกิดการทุจริตมากที่สุด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างเดิมถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่สิทธิดังกล่าวถูกยกเลิกไปโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ซึ่งได้ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ในการร่วมรับทราบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐและกรมบัญชีกลาง รวมทั้งปิดประกาศเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานภาครัฐ และการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงาน หรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายนี้ยังขาดการสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ และจากการศึกษาวิจัยยังพบว่า ประชาชนที่เข้าร่วมการดำเนินโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกเลือกสรรโดยเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นคนกลุ่มเดิม ๆ และเป็นฝ่ายเดียวกันกับกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีประชาชนบางกลุ่มร่วมขบวนการทุจริตกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายนี้จึงไม่ครอบคลุมการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัก

2.2.3 การตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องแรงจูงใจของประชาชน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ทั้งฉบับ จะพบว่า ไม่มีมาตราใดที่กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการให้รางวัลเพื่อจูงใจการเข้ามีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตเลยแม้แต่มาตราเดียว ทั้งที่มาตรการดังกล่าวมีความสำคัญซึ่งจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ เพราะการสร้างควมมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสและสร้างมาตรการให้รางวัลจูงใจอาจเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีแรงจูงใจในการสอดส่องการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาครัฐมากขึ้น

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนนั้น คือ ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดกฎหมายลำดับรอง สรุปลงได้ดังนี้

2.3.1 ปัญหาจากการไม่กำหนดหน้าที่ผู้ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย

แม้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ในการร่วมรับทราบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐและกรมบัญชีกลาง รวมทั้งปิดประกาศเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานภาครัฐ และการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดจากการสมยอมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้รับจ้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะของการเอื้อประโยชน์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคเอกชนขึ้น และเป็นการดำเนินการในลักษณะปกปิดการดำเนินการตามทฤษฎีสมคบกัน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นผู้เลือกข้อมูลที่ต้องการเผยแพร่และข้อมูลที่ต้องการปกปิดการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ โดยจากการศึกษายังไม่พบว่า หน่วยงานหรือผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการเผยแพร่ดังกล่าวเป็นหน่วยงานใด จึงอาจเป็นช่องว่างในการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ

2.3.2 ปัญหาการกำหนดหน้าที่โดยไม่มีบทลงโทษตามกฎหมาย

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยมีได้

กำหนดโทษของการฝ่าฝืนกฎหมายไว้ ประกอบกับกฎหมายมิได้กำหนดผู้ควบคุมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการ และมีได้กำหนดว่า หากหน่วยงานมิได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะมีโทษตามกฎหมายอย่างไร ทำให้บางหน่วยงานขาดความเอาใจใส่ที่จะดำเนินการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารที่จะต้องมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ หรือเปิดเผยไม่ครบถ้วน

2.3.3 ปัญหาการไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมกับกฎหมาย

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยเฉพาะตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ประกาศ ณ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญในการจะใช้บังคับกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพในการสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้บังคับเป็นเวลานานและมีความล้าสมัยทำให้เกิดข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3.4 ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนร้องขอ อยู่ภายใต้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ แม้กฎหมายจะให้สิทธิผู้ยื่นคำร้องขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ตาม แต่ด้วยขั้นตอนที่มีความยุ่งยากอาจทำให้เป็นอุปสรรคและทำให้ประชาชนตัดสินใจที่จะไม่เข้ามีส่วนร่วม โดยกฎหมายได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ แต่มิได้กำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ว่า หากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบหรือเบี่ยงเบนจากมาตรฐานอย่างเห็นได้ชัดจะต้องรับโทษเช่นใด อาจทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความใส่ใจในการพิจารณาอย่างรอบด้านเพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ

2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับองค์กรอิสระหรือหน่วยงานตรวจสอบเพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน

ปัจจัยที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแจ้งเบาะแสการคอร์รัปชันอีกประการหนึ่งของการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เนื่องจากต้องตระหนักว่า การมีส่วนร่วมด้วยการแจ้งเบาะแสให้ภาครัฐทราบนั้น หมายถึงการแสดงตัวตนที่เป็นปฏิปักษ์กับผู้มีอำนาจในท้องถิ่นของตน สิ่งเหล่านี้มีต้นทุน คือ ความปลอดภัยในหน้าที่การงาน ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินและครอบครัว และเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการนำมาซึ่งน้ำหนักผลได้เสียที่จะเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพบอุปสรรค ดังนี้

2.4.1 ปัญหาการขาดกฎหมายเพื่อป้องกันการตอบโต้จากผู้ทุจริต

เมื่อหน่วยงานตรวจสอบไม่สามารถตรวจจับการทุจริตที่เกิดขึ้นได้ ผู้แจ้งเบาะแสจะถูกผู้ต้องสงสัยฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเพื่อเป็นการตอบโต้เสมอ หรือที่เรียกว่า Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP) หมายถึง กลยุทธ์การดำเนินคดีทางกฎหมายอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ทำให้การแจ้งเบาะแสนั้นกลายเป็นกลายๆ หลายทุนที่มีราคาสูง และเป็นภัยคุกคามต่อผู้ที่ตัดสินใจจะรักษาผลประโยชน์ให้กับสังคม ทำให้คำว่า ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่วมิได้เป็นความจริงในสายตาของคนในสังคม ส่งผลให้ผู้ตัดสินใจร่วมขบวนการคอร์รัปชันมากขึ้น การสร้างกฎหมายที่ถือเสมือนเป็นเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

2.4.2 การตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องแรงจูงใจของประชาชน

มาตรการคุ้มครองมาตรการทางกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการแจ้งเบาะแสดังกล่าวคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการแรก เป็นกลไกการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 ด้วยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมและให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตเพื่อต่อต้าน หรือชี้เบาะแสดูแลเพื่อป้องกันการทุจริต และจัดให้มีช่องทางแจ้งเบาะแสดูแลที่ง่าย สะดวก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้ง

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนนี้จึงเป็นกลไกที่ต้องอาศัยการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสดูแลและพยาน รวมทั้งพยานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา 88 โดยกำหนดโทษทางวินัยร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลไว้ในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมทั้งการปกปิดข้อมูลของผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 รวมทั้งคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสดูแลซึ่งได้กระทำโดยสุจริตให้ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาตามมาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดูแลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยที่น่าสนใจ และถูกกล่าวถึงในการสัมภาษณ์เชิงลึก คือ การยกเว้นโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ให้ข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสดูแลตามมาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ

ทฤษฎี พ.ศ. 2561 ซึ่งได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดเข้ามามีส่วนร่วมโดยการแจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูล หากเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำความผิดเนื่องจากถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ทำหนังสือโต้แย้งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกที่เป็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า เป็นการที่กฎหมายกำหนดในสิ่งที่ไม่อาจปฏิบัติตามได้อย่างแท้จริง เพราะหากเจ้าหน้าที่ทำหนังสือโต้แย้งยอมถูกกลั่นแกล้งและถูกเพ่งเล็งจากผู้บังคับบัญชาทันที และหากมีการแจ้งเบาะแส ผู้บังคับบัญชาย่อมทราบทันทีว่า ผู้ใดเป็นผู้แจ้งเบาะแส ในขณะที่ความคุ้มครองจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันการณ์

2.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เคยเป็นผู้แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชันให้ข้อมูลว่า ความคุ้มครองตามกฎหมายไม่มีอยู่จริง เพราะจากประสบการณ์ที่ตนพบเห็นไม่มีเจ้าหน้าที่คนใดได้รับการคุ้มครอง หรือแม้ได้รับการคุ้มครองก็ได้เพียงชั่วคราว เพราะเมื่อไปให้การที่ศาลจะต้องมีการแสดงตัว และชีวิตของตนและครอบครัวจะไม่ปลอดภัยอีกเลย ในขณะที่กระบวนการตัดสินค่อนข้างยาวนานแม้กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้แจ้งเบาะแสสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับความคุ้มครอง หากคาดหมายได้ว่า อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากเหตุที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม การขอรับการคุ้มครองของเจ้าหน้าที่จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่ามีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวหรือไม่ โดยนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 131 หรือการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน อย่างไรก็ตาม มาตรการคุ้มครองดังกล่าวยังขาดความชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถเรียกความเชื่อมั่นจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ อีกทั้งไม่ปรากฏสถิติใดแสดงให้เห็นว่า ในอดีตมีการคุ้มครองพยานอย่างไรและเพียงใด ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น

2.4.4 ปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นต่อการเฝ้าระวังการคอร์รัปชัน

การมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการทุจริตผ่านการรับทราบข้อมูลทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 106 และมาตรา 103 ถือเป็นอีกหนึ่งมาตรการที่มีความสำคัญ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินดังกล่าวที่ยังมิได้มีการเผยแพร่ดังเช่นในสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งกำหนด

เคร่งครัดให้มีการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการนี้มีความสำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเฝ้าระวังความผิดปกติที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี ด้วยความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนย่อมทราบดีกว่า ก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่งมีฐานะทางการเงินเป็นอย่างไร ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถรู้สึกถึงความผิดปกติที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งยอมเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อเป็นการตัดแรงจูงใจของผู้กระทำการทุจริตตามทฤษฎีงานนิติเศรษฐศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.4.5 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นอกจากจะมีช่องทางในการแจ้งเบาะแสและมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ยังสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมโดยการกำหนดเงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสรณีเจ้าหน้าที่รัฐร้ายวญผิดปกติที่ทำให้ศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ทรัพย์สินที่ร้ายวญผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบว่า ปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1) กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ โดยมีได้กำหนดว่า หากครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนยังไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จจะต้องดำเนินการชี้แจงหรือยื่นขอขยายระยะเวลาอย่างไร ทำให้ระยะเวลาตามกฎหมายเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่ไม่มีผลทางกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นช่องว่างให้เกิดการประวิงเวลาเพื่อช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหา และทำให้ผู้แจ้งเบาะแสมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวว่าจะต้องใช้เวลานานเพียงใด เนื่องจากกระยะเวลาดำเนินการกับผู้ทุจริตนั้นยอมส่งผลกระทบต่อชีวิตและความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแส

2) กรณีการคุ้มครองพยานยังขาดการประชาสัมพันธ์ให้ภาคประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับทราบว่า จะได้รับความคุ้มครองอย่างไร และหากผู้แจ้งเบาะแสรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยหรือมีความวิตกกังวลจะสามารถขอรับความคุ้มครองได้อย่างไร โดยปรากฏตามคำสัมภาษณ์เชิงลึกที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่ายรู้สึกไม่มั่นใจในกระบวนการคุ้มครองพยาน อีกทั้งผู้แจ้งเบาะแสต้องเปิดเผยตัวเมื่อต้องขึ้นเป็นพยานในศาลตามหลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย จึงไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนได้ว่า จะได้รับความปลอดภัย และทำให้ประชาชนรู้สึกหวาดกลัวจึงหลีกเลี่ยงที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้

3) กรณีที่พยานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายกำหนดให้ผู้แจ้งอัยการหรือแจ้งเบาะแสอาจร้องขอต่อคณะกรรมการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควร โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีความอำนาจพิจารณาโดยมิได้ถูกบัญญัติให้มีการคุ้มครองในทุกกรณี ทั้งขั้นตอนในการพิจารณายังมีหลายขั้นตอน และยังไม่เป็นการแน่นอนว่าจะได้รับการคุ้มครองหรือไม่ หรือจะได้รับการคุ้มครองอย่างไรบ้าง รวมทั้งการไม่ได้รับการคุ้มครองภายหลังเมื่อดำเนินคดีทุจริตดังกล่าวเสร็จสิ้นลงหรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การกระทำนั้นไม่มีมูลความผิดทางอาญาในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความไม่ชัดเจนเหล่านี้ย่อมทำให้พยานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและผู้แจ้งเบาะแสซึ่งยังต้องทำงานหรือใช้ชีวิตในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดเกรงกลัวและหลีกเลี่ยงที่จะมีส่วนร่วมเนื่องจากเกรงกลัวว่าจะไม่ปลอดภัย

4) ประชาชนส่วนหนึ่งไม่มั่นใจในกระบวนการทำงานของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความสนิทสนมและมีรูปแบบการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกันระหว่างจังหวัด/อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจพิจารณาจากข้อกังวลของภาคประชาชนผู้มีประสบการณ์ในการแจ้งเบาะแสที่ให้ข้อมูลว่า เมื่อมีการแจ้งเบาะแสไปยังผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ถูกร้องเรียนมักจะทราบเสมอว่า ผู้ใดเป็นผู้ร้องเรียน ข้อบกพร่องเหล่านี้ย่อมทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในการปกปิดข้อมูลของหน่วยงานตรวจสอบและผู้กำกับดูแล และเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน

ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายและข้อบกพร่องของการตรากฎหมายรวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ ซึ่งกลายมาอุปสรรคในการทำธุรกรรมของภาคประชาชน (Transaction Cost ด้วยการขาดกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนรวมทั้งการขาดมาตรการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและการรับแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันที่รัดกุม ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต้นทุนที่ต้องจ่าย ซึ่งก็คือ การต้องเป็นปฏิปักษ์กับผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินที่ต้องจ่ายในการดำเนินการ เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดการควบคุมตรวจสอบในขั้นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกกรองเฉพาะข้อมูลที่ต้องการให้ประชาชนทราบ ทำให้ประชาชนที่ต้องการทราบข้อมูลที่ไม่ได้เผยแพร่ต้องดำเนินการขอจากหน่วยงาน และอาจไม่ได้รับการพิจารณาเปิดเผยข้อมูล ซึ่งจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งต้องเขียนคำอุทธรณ์คำสั่งตามขั้นตอน ทำให้เสียเวลาและมีความยุ่งยาก รวมทั้งการเปิดเผยตัวตนในการขอข้อมูลข่าวสารอาจทำให้ถูกมองว่าเป็นปฏิปักษ์กับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีที่ประชาชนร้องเรียนผู้ทุจริต หากหน่วยงาน

ตรวจสอบไม่สามารถตรวจจับผู้ทุจริตได้ อาจทำให้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาท ทำให้ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ฯลฯ ซึ่งจะได้อธิบายไว้โดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

มาตรการทางกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นกลไกการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมและให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตเพื่อต่อต้าน หรือชี้เบาะแสเพื่อป้องกันการทุจริต และจัดให้มีช่องทางในการแจ้งเบาะแสที่ง่าย สะดวก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งเบาะแส และมีมาตรการทางกฎหมายที่เพิ่มแรงจูงใจด้วยมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแสหรือพยานที่ได้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ในการปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสและพยาน เช่นเดียวกับที่ถูกกำหนดในกลุ่มประเทศที่ได้ทำการศึกษาอย่างใดก็ตาม ประเทศไทยยังคงขาดความชัดเจนและขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีให้ประชาชนรับทราบในการคุ้มครองพยานหรือผู้แจ้งเบาะแส จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเกือบทั้งหมดไม่เชื่อมั่นในกระบวนการคุ้มครองพยาน และมีผู้ให้ข้อมูลบางคนมีประสบการณ์ในการแจ้งเบาะแสการทุจริตแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ ความไม่ชัดเจนของมาตรการที่มีความสำคัญนี้อาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก สิ่งที่น่าสนใจ คือ มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสของสหราชอาณาจักรที่มีความชัดเจนผ่านการจัดทำโครงการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสซึ่งทำให้ประชาชนได้ทราบถึงวิธีการ ขั้นตอน และรูปแบบของการคุ้มครองพยาน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นมากขึ้น ประกอบกับการเปิดเผยสถิติข้อมูลจำนวนผู้ได้รับการคุ้มครองผ่านมาตรการดังกล่าว ย่อมจะสร้างความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ คือ การที่กฎหมายกำหนดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ซึ่งถือเป็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและการปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแส และประชาชนส่วนใหญ่ยังมีอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลหรือพยานหลักฐานในความครอบครองของภาครัฐซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐซึ่งยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน

แม้ประเทศไทยได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในความผิดฐานละเมิดหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันตาม

มาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม สิทธิของประชาชนดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งหากประชาชนประสงค์เพียงต้องการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ย่อมมีอาจกระทำได้ จึงไม่อาจถือได้ว่าประเทศไทยมีการให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากสิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ มาตรา 119 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ต้องเป็นผู้ยื่นข้อเสนอที่ไม่เป็นผู้ชนะหรือได้รับการคัดเลือกเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างตามสัญญาของรัฐดังกล่าวเท่านั้น และต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผล ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยมากในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งการพิจารณาทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ประกอบกับมาตรา 115 ของพระราชบัญญัติได้จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ โดยห้ามมิให้อุทธรณ์ในวิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกณฑ์ในการพิจารณา และการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง (3) กล่าวคือ ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างได้ เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ประกอบข้อ 1 (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) โดยกรณีดังกล่าว ศาลปกครองกลางได้เคยมีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ 2351/2560 ว่าเป็นการที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 3 ประกอบมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษาที่ 443/2561 โดยวางหลักว่า แม้ผู้ไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐแต่เมื่อเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกำหนดคุณสมบัติตาม TOR ที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิยื่นข้อเสนอราคา ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองย่อมมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น หน่วยงานรัฐจึงต้องยึดถือกฎหมายและถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จนกว่าจะได้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.6 ปัญหากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแรงจูงใจของประชาชน

กฎหมายในประเทศไทยที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ ยังขาดการสร้างแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นกลไกที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ได้กำหนดไว้ให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐให้โปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งปัจจัยที่สำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้าง คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยชอบธรรมตามกฎหมาย รวมถึงมาตรการจูงใจที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย แต่จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติได้สร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการกำหนดเงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสกรณีเจ้าหน้าที่รัฐร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น ในขณะที่หากเป็นการแจ้งเบาะแสดังกล่าวภาครัฐจะมิได้รับเงินรางวัลใด ๆ ทั้งนี้อาจเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการแจ้งเบาะแสดังกล่าว

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการลดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว ผู้วิจัยจึงได้นำมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศมาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะได้กล่าวไว้โดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

3. การนำมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมาใช้เพื่อเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การศึกษาพบว่า การมีกฎหมายบัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นจุดแข็งของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างสูงสุด เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้อิสระกับประชาชนในท้องถิ่น สามารถแก้ปัญหาในท้องถิ่นของตนได้อย่างอิสระ และสหราชอาณาจักรที่ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถดำเนินการใด ๆ ในการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนของตนได้อย่างอิสระ ประชาชนในฐานะผู้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะจึงสามารถร่วมกำหนดนโยบายดังกล่าวได้ด้วยตนเอง สร้างความกระตือรือร้นให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเสนอแนะและสะท้อน

ปัญหาของตนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยแก้ไขโดยการกำหนดนโยบายดำเนินการต่อไป
ปัญหาเหล่านี้

จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่จะสามารถยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สัมฤทธิ์
ผลได้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย⁹⁴⁵และประเทศกลุ่มตัวอย่างที่ได้
ทำการศึกษาบางประเทศแม้จะมีรูปแบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันโดยประเทศญี่ปุ่นและ
สาธารณรัฐเกาหลีแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลางและราชการ
ส่วนท้องถิ่น แต่ทุกประเทศที่ได้ศึกษาล้วนมีการรับรองสิทธิของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรรวมถึงรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยให้การจัดบริการ
สาธารณะในท้องถิ่นเป็นไปตามรูปแบบความต้องการของประชาชน โดยนโยบายการควบคุมจาก
ส่วนกลางของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรมีลักษณะที่เป็นกรอบอย่างกว้างเพื่อให้การ
ดำเนินการภายในรัฐไปอย่างถูกต้องและสงบสุขเท่านั้น โดยมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศที่
สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต มีดังนี้

3.1 การส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชน

ประเทศญี่ปุ่นเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีประสบการณ์รูปแบบการทุจริตดังกล่าวภายใต้
ระบบวัฒนธรรมการให้ของขวัญ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้แก้ปัญหาโดยการตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาค
ประชาชน” เพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตั้ง “คณะกรรมการ
จริยธรรมแห่งชาติ” เพื่อกำหนดแนวทางในการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่
รัฐต้องไม่รับสิ่งของหรือประโยชน์จากผู้มีส่วนได้เสีย และกำหนดให้มีการลงทะเบียนของขวัญและต้อง
เปิดเผยการรับของขวัญเกิน 5,000 เยน (ประมาณ 1,471.48 บาท) และการจัดตั้งคณะกรรมการ
การค้าที่เป็นธรรมที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม
สืบสวน และสั่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายได้กำหนดให้
เจ้าหน้าที่รัฐและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีการรายงานเกี่ยวกับของขวัญที่ได้รับที่เกี่ยวข้องในตำแหน่ง
หน้าที่ของตน รวมทั้งของขวัญที่สมาชิกในครอบครัวของเจ้าหน้าที่และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับไว้
โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนสังกัดโดยไม่ชักช้า และมอบของ
กำนัลดังกล่าวให้หัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนสังกัดไว้ และให้คืนแก่รัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นทันที

⁹⁴⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา
พ.ศ. 2542

หลังจากที่ได้รับรายงานเมื่อได้รับของขวัญมูลค่าเกินกว่า 100 ดอลลาร์สหรัฐฯ^๓ ตามมูลค่าตลาดในประเทศที่บริจาค หรือ 100,000 วอน (ประมาณ 2,862 บาท) และต้องรักษาจรรยาบรรณโดยห้ามรับเงิน ความบันเทิง สินค้า ฯลฯ จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตน ซึ่งประเทศไทยยังคงมีเพียงมาตรการในการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ยังคงไม่ครอบคลุมถึงการลงทะเบียนและรับของขวัญดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น

การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในต่างประเทศอีกหนึ่งรูปแบบ คือ การให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วม เช่น ประเทศญี่ปุ่นได้ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบท้องถิ่น เช่น กลุ่ม JCOA หรือกลุ่มผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยการที่คณะกรรมการดังกล่าวมีที่มาจากราชการที่เกษียณอายุ นักกฎหมาย นักบัญชี และนักบัญชีด้านภาษีอากรทำให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพด้านการตรวจสอบ เช่นเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลีที่ให้อิสระแก่องค์กรประชาสังคม (CSOs) ได้เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแล ติดตามและประเมินกิจกรรมของรัฐบาล ร่วมกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (HRR 2016) อีกทั้งยังส่งเสริมให้ผู้แทนของภาคประชาสังคมได้รับตำแหน่งสูงในรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งอาจกำหนดให้มีกลไกของภาคประชาสังคมเป็นการตรวจสอบอีกหนึ่งชั้นจากการตรวจรับของคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Doublecheck) เช่นในสาธารณรัฐเกาหลีได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบจาก

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไปหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิจัยที่ได้รับมอบอำนาจ
- (2) บุคคลที่ทำหน้าที่หรือเคยเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความ
- (3) บุคคลที่ทำหน้าที่หรือเคยเป็นข้าราชการ
- (4) บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นสถาปนิกรับรอง นักบัญชีภาษี ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ช่างเทคนิค หรือทนายความด้านสิทธิบัตร และเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องในสาขางานดังกล่าวอย่างน้อยห้าปี

และ

- (5) บุคคลที่เป็นที่ยอมรับในสังคมที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารราชการอย่างลึกซึ้งและได้รับการแนะนำจากองค์กรพลเมือง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นแต่ละคนจะมีวาระดำรงตำแหน่งสี่ปีและจะขยายหรือต่ออายุไม่ได้ ข้อสังเกตประการหนึ่งในองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี คือ ผู้ดำรงตำแหน่งเกือบทั้งหมดจะมีความเป็นอิสระจากระบบราชการค่อนข้างสูงและกฎหมายยังกำหนดให้หัวหน้ารัฐบาลท้องถิ่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องให้

การสนับสนุนทางการเงินที่จำเป็นสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่น และต้องดำเนินการจัดตั้งองค์กร
 ชุรการเพื่อสนับสนุนกิจการของผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่น โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นจะต้อง
 ประกาศสถานะการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นให้สาธารณชนทราบทุกปี
 ซึ่งมาตรการนี้ในสาธารณรัฐเกาหลีถือเป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยการ
 คัดเลือกผู้มีประสบการณ์ด้านต่าง ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่น และยังได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนงบประมาณให้แก่คณะกรรมการดังกล่าว
 ถือเป็นการป้องกันมิให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณป้องกันระบบ
 อุปถัมภ์และในขณะเดียวกันยังป้องกันการตั้งงบประมาณจนเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการ
 ตรวจสอบอีกด้วย เพราะตามธรรมชาติแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมไม่ต้องการจัดสรรงบประมาณให้กับ
 องค์กรที่ทำหน้าที่จับผิดตนเอง ซึ่งเป็นมาตรการที่น่าสนใจอย่างยิ่งสหราชอาณาจักรที่กฎหมายได้
 กำหนดการขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการเสนอให้ท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการโดยสะดวก
 โดยกฎหมายกำหนดให้ประชาชนจำนวนร้อยละ 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้อง
 รวมถึงคำร้องทางโทรศัพท์ หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อร้องขอให้หน่วยงานท้องถิ่นกระทำ
 การหรือไม่กระทำการใด โดยหน่วยงานท้องถิ่นต้องพิจารณาคำร้องและเผยแพร่เพื่อให้ผู้มีสิทธิ
 เลือกตั้งสามารถสนับสนุนคำร้องและกำหนดให้มีการลงประชามติในเรื่องดังกล่าว และกำหนดให้การ
 ลงประชามติจะมีผลผูกพันกับหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากในประเทศไทยที่กำหนดให้การออก
 เสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาในการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า
 การปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมและเข้าถึงการ
 ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการให้สิทธิในการลง
 ประชามติที่ผูกพันให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามผลการประชามติซึ่งเป็นการให้อำนาจและ
 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของตนตามกฎหมาย

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการโดยการจัดให้มีพื้นที่สาธารณะ
 เพื่อเป็นเวทีกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารกับประชาชนในพื้นที่รวมถึงการสื่อสารผ่านเว็บไซต์ของภาครัฐ
 และแผ่นพับเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่นส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคม
 เช่นเดียวกับในสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอความเห็นในการทำงานของ
 ท้องถิ่นที่สร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไปหรือมีผลกระทบต่อท้องถิ่น หรือในสหราชอาณาจักร
 ที่กำหนดให้การจัดทำข้อเสนอใด ๆ จะต้องปรึกษาหารือกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นรวมถึงผู้มีส่วนได้
 ส่วนเสียอื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในต่างประเทศได้ให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับ
 อำนาจพลเมือง (Citizen Control) ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่ให้สิทธิ
 ประชาชนในชั้นการปรึกษาหารือ (Placation) ซึ่งอยู่ในระดับขั้นรูปแบบอำนาจปลอม (Tokenism)
 เท่านั้น

ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง รวมถึงในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง และโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ต่างจากประเทศไทยที่กำหนดให้มีราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รวมถึงให้อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ การให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ การอนุมัติ ยกเว้นระเบียบต่าง ๆ ฯลฯ และอำนาจเหนือตัวบุคคล เช่น การพิจารณาถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ฯลฯ กฎหมายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะเมื่อประชาชนเริ่มต้นตัวในการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงแล้ว การสร้างเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมในการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เนื่องจากอำนาจต่อรองของประชาชนที่น้อยกว่า หากไม่มีความชอบธรรมตามกฎหมายในการเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนอาจถูกปฏิเสธที่จะเข้ามามีส่วนร่วม หรือถูกกีดกันมิให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการตรวจสอบจากภาคประชาชนได้ เมื่อประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของท้องถิ่นทุกขั้นตอนแล้ว นอกจากจะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ที่คิดจะกระทำทุจริตแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการสร้างกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชน และในที่สุดกระบวนการเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมจากผู้กระทำทุจริตและป้องปรามผู้ที่คิดจะกระทำทุจริต โดยจากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

5.2 การยกระดับข้อมูลของรัฐเป็นข้อมูลสาธารณะ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตในราชการส่วนท้องถิ่น ที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ ในการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือการจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดที่มีลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อรัฐ โดยการกำหนดโทษจำคุก และโทษปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ (Exemplary Damages) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษดังกล่าวจะสามารถลดแรงจูงใจการกระทำความผิดและเพิ่มประสิทธิภาพในการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ เพราะแรงจูงใจในการกระทำทุจริตคอร์รัปชันเกิดจากความ ต้องการเงินหรือประโยชน์ตอบแทน หากผู้กระทำผิดทราบว่าจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนในจำนวน ที่สูงกว่าที่ได้รับหลายเท่าย่อมเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้กระทำผิดและสามารถการยับยั้งการ กระทำผิดได้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยมีได้ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนกฎหมายไว้ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบสิทธิในการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในประเทศไทยกับต่างประเทศจะเห็นได้ว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารของประชาชนในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งที่การเผยแพร่รายงานต่อ สาธารณะ เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามและ ให้สัตยาบัน เช่น สหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายกำหนดให้การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานท้องถิ่นเป็นสิ่ง สำคัญที่สร้างความโปร่งใสให้หน่วยงานท้องถิ่น และท้องถิ่นจะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ส่งผล ให้ท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาไม่ถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานส่วนกลาง สหราชอาณาจักรที่กำหนดให้ ข้อบังคับว่าการประชุมของผู้บริหารหรือคณะกรรมการจะต้องถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมถึง เอกสาร รายงานหรือบันทึกการพิจารณาและเหตุผลประกอบการตัดสินใจของท้องถิ่นจะต้องเปิดเผย ต่อสาธารณะ และหากผู้มีหน้าที่ไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดจะถือเป็นความผิดทางอาญา และกฎหมายเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้ ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูล ข่าวสารได้ โดยเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวหรือไม่ และในการปฏิเสธคำขอใด ๆ จะต้องระบุชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิเสธคำ ขอดังกล่าว ผู้ได้รับคำปฏิเสธในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น สามารถร้องต่อศาลเพื่อให้ตรวจสอบการ ใช้ดุลพินิจดังกล่าว และหากตรวจสอบพบว่า การไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำโดยพลการ หรือตามอำเภอใจเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องรับโทษทางวินัย

ด้วยปัจจัยสำคัญในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน กุญแจสำคัญที่จะสร้างความ ต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ “ความเข้าใจ” จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เราจะได้คำตอบจากภาค ประชาชนในการรับรู้ถึงการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ว่า “รู้ดี แต่ไม่ใช่เรื่องที่ตนเองจะต้อง ไปยุ่งเกี่ยว” หรือ “ผู้บริหารทุกชุด โกงกินเหมือนกันหมด ขอเพียงมีนโยบายที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชน บ้างก็พอ” ซึ่งแสดงถึงความไม่เข้าใจในบทบาทของตนเอง และไม่รู้สิทธิการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจาก ประชาชนมีความเข้าใจว่า ตนเป็นเพียงผู้รับ ดังนั้น สิ่งแรกที่จะต้องดำเนินการหากต้องการให้เกิดการ มีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ สร้างความรับรู้ให้มากที่สุดผ่านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ สามารถเข้าถึงและสืบค้นได้ง่ายและสะดวกที่สุด และสิ่งที่จะทำให้เกิดจากการให้ความเข้าใจกับ

ประชาชนก็คือ “ความโปร่งใส” ซึ่งจะส่งผลให้เกิดกระบวนการสร้างระบบตรวจสอบที่เข้มแข็งสามารถตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น และลดโอกาสที่เจ้าหน้าที่จะสามารถกระทำการทุจริตได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ข้อ 13 กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการสร้างการมีส่วนร่วมของสังคมโดยใช้มาตรการที่เหมาะสมภายในวิธีการและตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศของตน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของบุคคลและกลุ่มบุคคลภายนอกภาครัฐ เช่น ภาคประชาสังคม องค์กรภาครัฐ และองค์กรชุมชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนเกี่ยวกับสาเหตุและความรุนแรง และการอันตรายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยมาตรการดูแลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาเปรียบเทียบสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในประเทศไทยกับต่างประเทศจะเห็นได้ว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งที่การเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะ เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามและให้สัตยาบัน อีกทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่มีบทลงโทษเพื่อควบคุมมาตรการบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผลดังเช่นในสหรัฐอเมริกา รวมถึงความกระตือรือร้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่ลดน้อยลงจากความรู้สึกเบื่อหน่ายในการเข้ามีส่วนร่วมร่วมกับท้องถิ่นของตน ซึ่งหากพิจารณาจากสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง อาจทำให้ประชาชนรู้สึกว่ารัฐมิได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นตนเองได้ เป็นเหตุให้ประชาชนไม่รู้สึกถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ขาดแรงจูงใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาการผูกขาดอำนาจ และปฏิรูปโครงสร้างที่มีลักษณะรวมศูนย์ คือ การกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนให้มากที่สุดนั่นเอง เพราะยิ่งอำนาจนั้นมีลักษณะผูกขาดการใช้ดุลพินิจตัดสินใจมากขึ้นเพียงใด การทุจริตย่อมเกิดขึ้นได้มากเพียงนั้นเช่นกัน ดังนั้น กุญแจสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็คือ การกระจายอำนาจให้อยู่ภายใต้การตัดสินใจของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบปกครองในประเทศไทย ประกอบกับมาตรการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันในการส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ มีการสร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความเหมาะสม ให้ความสำคัญกับการเผยแพร่การรายงานต่อสาธารณะ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน

กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการในสาธารณรัฐเกาหลียังได้กำหนดสิทธิของประชาชนที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการและมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ ตลอดจนความโปร่งใสของการดำเนินงานของกิจการของรัฐ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนรวมถึงการเผยแพร่ความลับทางการทหาร เรื่องใดที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติห้ามเปิดเผยจะต้องมีการเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ทั้งหมด โดยไม่จำกัดสัญชาติผู้ขอข้อมูลข่าวสาร กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอสามารถยื่นคำคัดค้านเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐนั้นได้ และสามารถยื่นอุทธรณ์ทางปกครองหรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมถึงการมีกฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและพระราชบัญญัติจริยธรรมการบริการสาธารณะกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงคู่สมรสหรือคู่สมรสโดยพฤตินัย ทายาทและบุพการีต้องจดทะเบียนทรัพย์สินของตน และยื่นจดทะเบียนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 1 มกราคมถึง 31 ธันวาคมของทุกปีไม่เกินสิ้นเดือน กุมภาพันธ์ของปีถัดไป หรือเมื่อเกษียณหรือลาออกจากตำแหน่ง และต้องมีการเผยแพร่สู่สาธารณะ ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการที่สำคัญในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันและส่งผลในเชิงบวกกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในต่างประเทศจึงมีความชัดเจนในการมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก โดยถือว่า ข้อมูลข่าวสารเป็นของประชาชน เช่นในประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ (Act on Access to Information Held by Administrative Organs) ที่มีวัตถุประสงค์ให้สิทธิในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยเอกสาร เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สนับสนุนการบริหารงานที่เป็นธรรม โดยการให้สิทธิในการขอเปิดเผยเอกสารแก่ประชาชนไม่จำกัดว่าต้องเป็นบุคคลสัญชาติญี่ปุ่นเท่านั้น หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะ และให้คณะกรรมการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลเป็นผู้ตรวจสอบคำปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล และมอบอำนาจให้ศาลเป็นผู้ตัดสินว่าเอกสารทางราชการที่ขอให้เปิดเผยนั้นควรเปิดเผยหรือไม่ เช่นเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลีที่มีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (OFFICIAL INFORMATION DISCLOSURE ACT) ที่มุ่งเน้นสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของรัฐและสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐและมีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองความลับทางการทหารซึ่งช่วยให้สามารถเปิดเผยความลับทางการทหารเพื่อสาธารณประโยชน์ได้ โดยไม่จำกัดสัญชาติผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ภายใต้หลักการ Open Public Data Directive และมีหน่วยงานเฉพาะในเว็บไซต์ของตนที่มีชื่อว่า “รัฐบาล 3.0 / การเปิดเผยข้อมูล” ที่เน้นการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะเชิงรุก เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐตามกฎหมายเรื่องการเปิดเผยข้อมูล (The Freedom of Information Act (FOIA)) เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความโปร่งใสให้แก่รัฐบาล

และหากเจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยพลการหรือตามอำเภอใจเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จะต้องรับโทษทางวินัย โดยในสหราชอาณาจักรมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร (Freedom of Information Act 2000) โดยบังคับใช้กับหน่วยงานสาธารณะ ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ และกฎหมาย Freedom of Information (Scotland) Act 2002 : FOISA ในสกอตแลนด์ซึ่งล้วนมีวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่จำกัดว่าผู้ร้องขอต้องเป็นพลเมืองของประเทศเท่านั้น และหากถูกปฏิเสธคำร้องดังกล่าวผู้ยื่นขอเอกสารสามารถยื่นคำร้องต่อกรรมการพิจารณาข้อมูลข่าวสารหรือกรรมการข้อมูลแห่งสกอตแลนด์ แล้วแต่กรณี และยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้ตามลำดับ

หากพิจารณาจากกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ จะเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมิใช่เพียงข้อมูลข่าวสารราชการเท่านั้น แต่คือ “ข้อมูลสาธารณะ” เพราะครอบคลุมถึงข้อมูลทั้งหมดที่หน่วยงานรัฐทำขึ้นและได้รับ รวมถึงการที่กฎหมายปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร มีกฎหมายและข้อกำหนดที่มีลักษณะเปิดกว้างและเป็นประโยชน์กับการบริหารงานรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก ด้วยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ เช่น การประชุมของสภาท้องถิ่น คณะกรรมการท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดการประชุมในที่สาธารณะ (หมายถึงประชาชนสามารถเข้าถึงและร่วมรับฟังการประชุมได้) และจัดแสดงตารางการประชุมให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้ นอกจากนี้เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของสภาและผู้บริหารก็ต้องแสดงต่อสาธารณะล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ส่วนแผนงานต่างๆ ที่จะจัดทำก็ต้องแสดงล่วงหน้าเป็นเวลา 4 เดือนขึ้นไป อีกทั้งต้องให้ประชาชนรับทราบข้อมูลการดำเนินการต่างๆ เช่น การอนุมัติโครงการ งบประมาณต่าง ๆ ของท้องถิ่น และให้สิทธิของประชาชนในการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การเข้าร่วมการประชุมของประชาชนในการรับทราบข้อมูลเบื้องต้นเพื่อจะได้ทำความเข้าใจและร่วมพิจารณาอย่างรอบด้าน ซึ่งถือว่าเกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบริหารงานท้องถิ่น

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ยังไม่มีบทลงโทษเพื่อควบคุมมาตรการบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผลดังเช่นในสหรัฐอเมริกา รวมถึงความกระตือรือร้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่ลดน้อยลงจากความรู้สึกเฉยๆ ในการเข้ามีส่วนร่วมกับท้องถิ่นของตน ซึ่งหากพิจารณาจากสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง อาจทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นตนเองได้ เป็นเหตุให้ประชาชนไม่รู้สึกถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ขาดแรงจูงใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีระบบการจัดเก็บรักษาเอกสารที่สามารถมั่นใจได้ว่า จะมีพร้อมให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และต้องดำเนินการจัดหาสำเนาให้กับประชาชนที่ร้องขอข้อมูลข่าวสาร กฎหมายเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร ที่บังคับใช้กับหน่วยงานสาธารณะในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ เช่น การประชุมของสภาท้องถิ่น คณะกรรมการท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดการประชุมในที่สาธารณะ (หมายถึงประชาชนสามารถเข้าถึงและร่วมรับฟังการประชุมได้) และจัดแสดงตารางการประชุมให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้นอกจากนี้เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของสภาและผู้บริหารก็ต้องแสดงต่อสาธารณะล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ส่วนแผนงานต่างๆ ที่จะจัดทำก็ต้องแสดงล่วงหน้าเป็นเวลา 4 เดือนขึ้นไป อีกทั้งต้องให้ประชาชนรับทราบข้อมูลการดำเนินการต่างๆ เช่น การอนุมัติโครงการงบประมาณต่าง ๆ ของท้องถิ่น และให้สิทธิของประชาชนในการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ โดยบุคคลหรือหน่วยงานใด ๆ มีสิทธิขอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องอ้างเหตุผลความจำเป็นในการขอข้อมูล และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่ในสหราชอาณาจักร เว้นแต่เป็นข้อมูลที่กฎหมายได้กำหนดห้ามไว้ จะถูกเปิดเผยทุกกรณี

สาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในความผิดฐานละเมิดหรือละเลยต่อหน้าที่ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตรวจสอบในเรื่องที่ร้องขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาธารณะ เรื่องที่เกี่ยวกับการได้มา การจัดการ และการจำหน่ายทรัพย์สิน เรื่องที่เกี่ยวกับการสรุปและการปฏิบัติตามสัญญาการค้า สัญญาเช่าหรือการดำเนินการ และสัญญาอื่นๆ ที่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจเป็นคู่กรณีหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการละเลยการจัดเก็บภาษีและการเรียกเก็บเงินสาธารณะ เช่น ภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าบริการ ค่าปรับ ฯ ไม่ดำเนินการตรวจสอบ หรือดำเนินการตรวจสอบไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือในกรณีที่ไม่พอใจผลการตรวจสอบหรือการพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจโดยประชาชนที่ยื่นฟ้องคดีอาจขอให้รัฐบาลท้องถิ่นนั้น เป็นผู้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าตอบแทนทนายความ ค่าเดินทางที่จำเป็นสำหรับความคืบหน้า ฯลฯ ค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการขอตรวจสอบและค่าใช้จ่ายจริงอื่น ๆ เมื่อชนะคดีหรือชนะคดีบางส่วน ในกรณีนี้ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจะต้องชำระเงินดังกล่าวตามความจำเป็นภายในขอบเขตของจำนวนเงินที่ร้องขอ เช่นเดียวกับในสหราชอาณาจักรที่กำหนดให้ประชาชนสามารถส่งเรื่องฟ้องศาลด้วยตนเองได้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.

2542 ที่ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตในราชการ ส่วนท้องถิ่น ที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ ในการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือการจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดที่มีลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อรัฐ โดยการกำหนดโทษจำคุก และโทษปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ (Exemplary Damages) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษดังกล่าวจะสามารถลดแรงจูงใจการกระทำความผิดและเพิ่ม ประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ เพราะแรงจูงใจในการกระทำทุจริตคอร์รัปชันเกิดจากความต้องการเงินหรือประโยชน์ตอบแทน หากผู้กระทำความผิดทราบว่าต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่สูงกว่าที่ได้รับหลายเท่าย่อมเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้กระทำความผิดและสามารถการยับยั้งการกระทำผิดได้

สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักรได้มีการกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่สามารถลงชื่อเพื่อร้องขอให้มีการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้ โดยสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้ประชาชนผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 19 ปีขึ้นไปตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น ในกรณีที่พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่าฝืนกฎหมาย ทำลายประโยชน์สาธารณะ โดยการยื่นคำขอในสัดส่วนอย่างน้อย 500 คนในเขตเมือง (City/Do) หรือ 300 คน ในเมืองใหญ่ที่มีประชากร 500,000 คน (เขตการปกครอง KU) และ 200 คนในที่อื่น ๆ (Si/Gun/autonomous) เช่นเดียวกับในประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 ใน 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมดร่วมลงชื่อเพื่อขอให้ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หรือในสหราชอาณาจักรที่กำหนดให้ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า สิทธิในการลงชื่อเพื่อร้องขอให้ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเช่นนี้ไม่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแต่อย่างใด ต่างจากในสหราชอาณาจักรที่กำหนดให้การลงประชามติจะมีผลผูกพันกับผู้ที่มีอำนาจโดยจะต้องดำเนินการตามผลประชามติ และในกรณีที่ข้อเสนอดังกล่าวถูกปฏิเสธ ผู้มีอำนาจต้องร่างข้อเสนอลงชื่อโดยละเอียดเพื่อเสนอทางเลือกสำรองซึ่งถือเป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญของประชาชนและอาจเป็นปัจจัยเสริมที่จะทำให้ประชาชนเกิดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่นและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นได้

กฎหมายข้อมูลสาธารณะของสก็อตแลนด์อยู่ภายใต้หลักการเดียวกันกับกฎหมายเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ขอข้อมูลทุกคน หากข้อมูลดังกล่าวมิได้กำหนดห้ามเปิดเผยโดยกฎหมาย และหากหน่วยงานรัฐ

ปฏิเสธคำขอ ผู้ยื่นขอเอกสารสามารถยื่นคำร้องต่อกรรมาธิการพิจารณาข้อมูลข่าวสาร หรือสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อคัดค้านคำตัดสินดังกล่าว โดยข้อมูลที่สามารถร้องขอได้หมายความครอบคลุมถึงข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ไม่จำกัดเฉพาะเอกสารราชการเท่านั้น รวมถึงข้อมูลทุกชนิดที่รัฐจัดทำขึ้นและได้รับทั้งหมด เช่น ร่างจดหมาย อีเมล บันทึกย่อ การบันทึกการสนทนาทางโทรศัพท์ และการบันทึกกล้องวงจรปิด จดหมายที่หน่วยงานได้รับจากประชาชนในสาธารณะ ฯลฯ

กฎหมายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐของประเทศญี่ปุ่นให้สิทธิประชาชนในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยเอกสาร โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นบุคคลสัญชาติญี่ปุ่นเท่านั้น หากผู้ขอเอกสารไม่พอใจในผลการพิจารณาดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่นได้มอบอำนาจให้ศาลตัดสินว่าเอกสารทางราชการที่ขอให้เปิดเผยนั้นควรเปิดเผยหรือไม่ เช่นเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลีที่มีกฎหมายการเปิดเผยข้อมูลโดยหน่วยงานสาธารณะ ภายใต้หลักการ Open Public Data Directive ด้วยการเปิดเผยข้อมูลโดยหน่วยงานของรัฐ ผ่านแผนปฏิบัติการ OGP ด้วยการจัดตั้งเว็บไซต์บริการสาธารณะออนไลน์ 24 ชั่วโมง พร้อมข้อมูลพลเมืองที่สำคัญและเปิดตัวพอร์ทัลข้อมูลแบบเปิด และเปิดเว็บไซต์ “รัฐบาล 3.0 / การเปิดเผยข้อมูล” พร้อมเปิดเผยข้อมูลสาธารณะเชิงรุก⁹⁴⁶ ในขณะที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิของคนต่างด้าวในการขอทราบข้อมูลข่าวสาร จึงอาจถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวรับรองเพียงสิทธิของผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ข้อ 32 กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้แจ้งเบาะแสและผู้เสียหายอย่างเหมาะสมและเพียงพอ มาตรการในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามข้อ 33 และมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคคลกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และพยายามกำหนดให้มีการลดหย่อนโทษและคุ้มครองผู้กระทำผิดที่ให้ข้อมูลที่มีประโยชน์แก่การดำเนินคดีในความผิดตามอนุสัญญา ตาม ข้อ 37

มาตรการอีกประการหนึ่ง คือ การให้รางวัลเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 113 ประกอบมาตรา 125 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสความร้ายแรงผิดปกติกติของผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของท้องถิ่น รวมทั้งคู่สมรสและบุตรของบุคคลดังกล่าวที่นำไปสู่การสอบสวนและยึดอายัดทรัพย์สินเหล่านั้นตกเป็นของแผ่นดิน อาจได้เงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือหากผู้แจ้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษได้ ตามมาตรา 56

⁹⁴⁶ Article19. Ibid.

แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ ยังขาดความชัดเจนเพียงพอที่จะจูงใจให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริต ดังเช่น ในต่างประเทศ ซึ่งจะกล่าวไว้โดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

ปัจจุบันได้มีแนวคิดในการนำเทคโนโลยีแพลตฟอร์มมาใช้เพื่อสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผู้แจ้งเบาะแสมิต้องระบุข้อมูลส่วนบุคคล และใช้กลไกเชิงปริมาณของการแจ้งเบาะแสเป็นข้อมูลในการเข้าตรวจสอบหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน จำนวนผู้แจ้งเบาะแสร้องเรียนหน่วยงานที่มีปริมาณมากย่อมทำให้การกลั่นแกล้งเป็นไปได้ยากขึ้น แม้มิใช่มาตรการทางกฎหมายแต่ถือเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่สามารถนำมาใช้เพื่อเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วม และเป็นมาตรการเสริมในการนำข้อมูลเพื่อตรวจสอบในเชิงรุกต่อไป

3.3 การนำคำสินไหมทดแทนเชิงลงโทษมาใช้ลดแรงจูงใจผู้ทุจริตคอร์รัปชัน

มาตรการที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายที่กำหนดให้มีคำสินไหมทดแทนเชิงลงโทษในต่างประเทศที่เริ่มได้รับความสนใจอย่างมาก เนื่องจากเป็นหนึ่งในมาตรการลดแรงจูงใจในการกระทำทุจริต เช่น กฎหมายป้องกันการฉ้อโกง (The False Claims Act) ในสหรัฐอเมริกาได้ กำหนดให้ผู้ทุจริตที่ละเมิดกฎหมายต้องรับผิดชอบและจ่ายค่าเสียหายจำนวน 3 เท่า และให้อำนาจแก่ประชาชนยื่นฟ้องผู้ทุจริตได้ในนามของรัฐบาล โดยประชาชนผู้ยื่นฟ้องคดีจะได้รับรางวัลเป็นเงินส่วนแบ่งจากค่าเสียหายที่รัฐบาลได้รับตั้งแต่ร้อยละ 15- 30 โดยในปี ค.ศ. 2020 กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาได้รับเงินคืนจากการฟ้องร้องดังกล่าวมากกว่า 2.2 พันล้านดอลลาร์ และนับจากปี ค.ศ. 1986 ฯลฯ มา รัฐได้ทรัพย์สินจากการฟ้องคดีตามกฎหมายป้องกันการฉ้อโกงคืนมูลค่ารวมมากกว่า 64 พันล้านดอลลาร์⁹⁴⁷ และกฎหมายควบคุมการทุจริตจากเงินสาธารณะในสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 2020 โดยกฎหมายป้องกันการฉ้อโกงกองทุนสาธารณะและการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้จากการฝ่าฝืนกฎหมาย (Act on Prohibition of False Claims for Public Funds and Recovery of Illicit Profits) กำหนดให้ผู้กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษทางการเงินจากความเสียหายเป็นมูลค่า 5 เท่าของมูลค่าเงินที่ได้จากการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว และผู้แจ้งเบาะแสมิว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชน หรือนักข่าวสามารถร้องขอความคุ้มครอง และกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสที่ทำให้ผู้กระทำผิดถูกดำเนินคดีและถูกเรียกเงินคืนมีสิทธิยื่นคำขอรับรางวัลจากการแจ้งเบาะแสดังกล่าว ซึ่งอาจได้รับค่าตอบแทนสูงถึง 3 พันล้านวอน

มาตรการที่น่าสนใจประการต่อมา คือ มาตรการของสาธารณรัฐเกาหลีทำให้ประชาชนสามารถเข้าดูได้ที่เว็บไซต์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลเกาหลี (PPS) ในรายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้าง

⁹⁴⁷ Department of Justice. อ้างแล้ว.

และร้านค้าครบวงจรในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐซึ่งจะสามารถทำให้ประชาชนมีข้อมูลเพียงพอที่จะตรวจสอบความผิดปกติในการดำเนินการโครงการบริการสาธารณะได้ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในประเทศอังกฤษที่กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจสอบการทุจริตเพื่อสร้างความโปร่งใสไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ทั้งฉบับ จะพบว่า ไม่มีมาตราใดที่กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการให้รางวัลเพื่อจูงใจการเข้ามีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตเลยแม้แต่มาตราเดียว ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่กฎหมายได้มองข้ามมาตรการสำคัญที่จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลไป ทั้งที่การสร้างส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสและสร้างมาตรการให้รางวัลจูงใจอาจเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีแรงจูงใจในการสอดส่องการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาครัฐมากขึ้น

3.4 การตรากฎหมายเพื่อรับรองการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศจึงมีความน่าสนใจ โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมผ่านการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่นเพื่อแสดงความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการหลังการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเสร็จสิ้นทำให้ประชาชนทราบถึงขั้นตอนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศญี่ปุ่น และการคัดเลือกผู้รับจ้างของท้องถิ่น โดยที่สาธารณรัฐเกาหลีที่มีกฎหมายควบคุมการทุจริตจากเงินสาธารณะผ่านกฎหมายการเรียกร้อยอันเป็นเท็จในกองทุนสาธารณะและการเรียกคืนเงินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมาย (Act on Prohibition of False Claims for Public Funds and Recovery of Illicit Profits) ซึ่งแสดงถึงวัตถุประสงค์ที่จะกำจัดแรงจูงใจในการกระทำการทุจริตด้วยการลงโทษผู้ทุจริตโดยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ ผู้แจ้งเบาะแสไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชน หรือนักข่าวสามารถร้องขอความคุ้มครอง และมีสิทธิยื่นคำขอรับรางวัลจากการแจ้งเบาะแสดังกล่าว ซึ่งอาจได้รับค่าตอบแทนสูงถึง 3 พันล้านวอนจากคณะกรรมการ ตลอดจนมีระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะและการประกาศประกวดราคาทั้งหมดในสาธารณรัฐเกาหลีทำให้ประชาชนสามารถเข้าดูได้ที่เว็บไซต์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลเกาหลี (PPS) ในรายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้างและร้านค้าครบวงจรในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายป้องกันการฉ้อโกง (The False Claims Act) โดยให้อำนาจแก่ประชาชนที่พบเห็นพฤติการณ์ทุจริต สามารถยื่นเป็นโจทก์ฟ้องคดีได้ในนามของรัฐบาล และได้รับรางวัลเป็นเงินส่วนแบ่งจากค่าเสียหายที่รัฐบาลได้รับตั้งแต่ร้อยละ 15- 30 จากเงินที่รัฐบาลได้จากผู้ทุจริต และในสหราชอาณาจักรที่มีกฎหมายการให้สินบน (Bribery Act 2010) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ป้องกันและปราบปรามการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ

3.5 การยกระดับมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

มาตรการคุ้มครองพยานที่ทุกประเทศมีการบัญญัติเช่นเดียวกัน คือ มาตรการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสซึ่งได้กระทำโดยสุจริตซึ่งจะได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา อันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป (Legal Principle) ที่เรียกว่า หลักสุจริต (Good Faith)⁹⁴⁸ ที่เป็นหลักกฎหมายที่มีอยู่ตามธรรมชาติและเป็นรากฐานของกฎหมายทั้งระบบ กล่าวคือ เป็นการคุ้มครองผู้กระทำโดยสุจริต เพื่ออำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริงและเพื่อรักษาไว้ซึ่งจริยธรรมและศีลธรรมในสังคม และในขณะเดียวกัน ย่อมเป็นการป้องปรามผู้แจ้งเบาะแสดโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่สุจริต เช่น ต้องการกลั่นแกล้ง หรือทำให้เสียชื่อเสียงเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ฯลฯ มิให้กระทำการอันไม่สุจริตเหล่านั้น เนื่องจากจะมีได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

นอกจากการคุ้มครองความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแสดแล้ว กฎหมายของประเทศไทยยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้แจ้งเบาะแสดสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับความคุ้มครองหากคาดหมายได้ว่า อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากเหตุที่แจ้งเบาะแสดหรือให้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม การขอรับการคุ้มครองของเจ้าหน้าที่จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวหรือไม่ โดยกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับ โดยอนุโลม การคุ้มครองพยานในประเทศไทยจึงต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาและยังไม่ใช่เป็นการแน่ชัดว่า จะได้รับการคุ้มครองพยานหรือไม่ จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการคุ้มครองพยาน แต่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลับพบว่า ประชาชนไม่มั่นใจในกระบวนการคุ้มครองพยานดังกล่าว จึงต้องเร่งสร้างความรับรู้ให้ภาคประชาชนเกี่ยวกับมาตรการ ขั้นตอน กระบวนการที่มีความชัดเจนเพื่อให้เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริงต่อไป โดยการคุ้มครองพยานในกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษา โดยเฉพาะในสาธารณรัฐเกาหลีมีความชัดเจนและเด็ดขาด รวมทั้งมีบทลงโทษที่รุนแรงเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดคอร์รัปชัน การเยียวยาความเสียหาย โดยห้ามมิให้หัวหน้าหน่วยงานกระทำการใด ๆ ที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสดเสียเปรียบ เมื่อมีการแจ้งเบาะแสดการทุจริตเกิดขึ้นหน่วยงาน หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแสดงตนและแสดงให้เห็นว่า ผู้แจ้งเบาะแสดจะได้รับการคุ้มครองโดยจะไม่มีการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสดเสียเปรียบหรือเสียหาย โดยหากตรวจสอบพบว่าการแก้แค้นต่อผู้แจ้งเบาะแสดเกิดขึ้นจะถือว่าหัวหน้าขององค์การเป็นอาชญากรรมทันที

⁹⁴⁸ สรศักดิ์ เรืองวิเศษ. อ้างแล้ว.

กระบวนการคุ้มครองพยานในต่างประเทศที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ โครงการคุ้มครองพยานเต็มรูปแบบในสหราชอาณาจักรในการย้ายถิ่นฐานของพยาน การเปลี่ยนอัตลักษณ์ และการรักษาความลับในระดับสูงซึ่งการให้ข้อมูลที่มีความชัดเจนในกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการที่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับการคุ้มครอง ซึ่งอาจศึกษาและนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้

มาตรการมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสประการหนึ่งที่น่าสนใจ คือ มาตรการผ่านการเฝ้าระวังการทุจริตผ่านการรับทราบข้อมูลทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม มาตรการเฝ้าระวังเหล่านี้ในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีกลับไม่ได้มีเพียงการเฝ้าระวังผ่านการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของทรัพย์สินเท่านั้น แต่ครอบคลุมการรับของขวัญ การแลกเปลี่ยนหุ้นและพันธบัตรประจำปี รายได้ประจำปีของกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งควบคุมการรับการต้อนรับหรือจัดเลี้ยงใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์และนำไปสู่การทุจริตได้ซึ่งมาตรการเหล่านี้ หากนำมาปรับใช้ในไทยย่อมจะเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้การป้องกันการทุจริตในประเทศไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.6 การสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการให้รางวัล

มาตรการจูงใจผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการให้รางวัลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นการให้รางวัลประชาชนผ่านการให้ประชาชนแจ้งเบาะแสดความร้ายแรงผิดปกติของผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของท้องถิ่น รวมทั้งคู่สมรสและบุตรของบุคคลดังกล่าวที่นำไปสู่การสอบสวนและยึดอายัดทรัพย์สินเหล่านั้นตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งยังมีลักษณะเป็นมาตรการที่ไม่มีความชัดเจน ประกอบกับมีข้อมูลใดว่ามีผู้ได้รับรางวัลดังกล่าวหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งอาจทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นและไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนได้เท่าที่ควร ต่างจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (False Claims Act, 31 U.S.C. section 3729) ซึ่งกำหนดให้ผู้ทุจริตต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางแพ่งไม่น้อยกว่า 5,000 ดอลลาร์ไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ บวกกับค่าเสียหาย 3 เท่า และประชาชนจะได้ส่วนแบ่งจากเงินดังกล่าวตั้งแต่ร้อยละ 15- 30 ซึ่งการกำหนดเงินรางวัลในอัตราขั้นต่ำของกฎหมายนี้ย่อมทำให้ผู้แจ้งเบาะแสดสามารถชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่ตนจะได้รับและอาจเพิ่มแรงจูงใจในการเข้าร่วมตรวจสอบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

ข้อสังเกตประการหนึ่งในมาตรการจูงใจผู้แจ้งเบาะแสดด้วยการให้รางวัล คือ การที่ประเทศไทยกำหนดให้รางวัลในการแจ้งเบาะแสดการร้ายแรงผิดปกติเท่านั้น ในขณะที่การตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติย่อมเป็นการยากด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลทรัพย์สินของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยังมีได้เป็นข้อมูลสาธารณะดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี โดยที่ประเทศไทยมิได้มีมาตรการให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแสดการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ

ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่สำคัญและเป็นรูปแบบการทุจริตที่พบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด หรือการทุจริตรูปแบบอื่นๆ ที่ประชาชนพบเห็นและมีหลักฐานกลับมิได้มีการกำหนดให้มีเงินรางวัลวัลแต่อย่างใด ในขณะที่กฎหมายของเกาหลีใต้และสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเงินรางวัลผู้แจ้งเบาะแสในการทุจริตไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากประเทศไทยนำมาตรการเหล่านี้มาปรับใช้ อาจทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากตัวอย่างการบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่พบว่า ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ นับจากปี ค.ศ. 1986 รัฐได้ทรัพย์สินจากการฟ้องคดีตามกฎหมายนี้ มูลค่ารวมมากกว่า 64 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและสอดส่องพฤติการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและน่าสนใจที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทยอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ต้องตระหนักว่า การบัญญัติกฎหมายให้สัมฤทธิ์ผลต้องมีความสอดคล้องกับพฤติกรรมตามธรรมชาติของมนุษย์ จึงต้องพยายามทำความเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีความสามารถในการเรียนรู้ การวิเคราะห์ การชั่งน้ำหนักผลดีผลเสียและพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ที่คุ้มค่างับความเสี่ยงของตนที่ไต่ลงทุนไป อีกทั้ง มาตรการให้รางวัลดังกล่าวจะเป็นการป้องปรามผู้ทุจริตและเพิ่มต้นทุนความเสี่ยงให้แก่ผู้ทุจริต เนื่องจากนอกจากประชาชนแล้ว อาจมีเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชั่งน้ำหนักผลเสียและผลประโยชน์ที่ตนเองแล้วเห็นว่า การแจ้งเบาะแสการทุจริตมีความคุ้มค่า หากเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูงทำให้ผู้ทุจริตเกิดความยับยั้งชั่งใจและยับยั้งการกระทำทุจริตได้ ตามทฤษฎีนิติเศรษฐศาสตร์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศมีหลากหลายมาตรการ ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการเปิดเผยข้อมูลรายงานเกี่ยวกับการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่และมาตรการตามกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (The Whistleblower Protection Act 2004) ในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสตั้งแต่ลูกจ้าง ข้าราชการ พนักงานสาธารณะรวมถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจากการเลิกจ้าง หากถูกเลิกจ้าง กฎหมายให้ถือเป็นโมฆะ รวมถึงคุ้มครองการกระทำใด ๆ ที่มีพฤติการณ์เป็นการปฏิบัติที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเสียเปรียบ เช่น การลดตำแหน่ง การตัดเงินเดือน การโยกย้าย หรือการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดการเสียเปรียบอันเนื่องมาจากการแจ้งเบาะแส

การจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระของสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นและมีการประกาศสถานะการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่นให้สาธารณชนทราบทุกปีนั้นมีความน่าสนใจในการมาปรับใช้ในประเทศไทย รวมทั้งกฎหมายป้องกันการทุจริตและการจัดตั้งและการจัดการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและสิทธิที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้รางวัลค่าตอบแทนของผู้แจ้งเบาะแสเป็นเงินไว้สูงสุดถึงร้อยละ 50 ของเงินที่รัฐได้คืน การรับประกันการดำรงตำแหน่ง

และการให้รางวัลเพื่อเป็นการจูงใจตามกฎหมายบัญญัติว่าด้วยรางวัลและอิสริยาภรณ์ และมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสครอบคลุมทั้งบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่มีอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตเกือบทุกฉบับครอบคลุมจากการกระทำที่ทำให้เสียเปรียบรวมทั้งค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะการแจ้งเบาะแส โดยองค์การที่ได้รับการแจ้งว่ามีทุจริตจากผู้แจ้งเบาะแสจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าไม่มีการแก้แค้น ข่มขู่ คุกคาม หรือกลั่นแกล้ง ผู้แจ้ง โดยต้องแสดงให้เห็นว่าสถานะและสภาพการทำงานของผู้แจ้งเบาะแสนั้นไม่ได้เลวร้ายไปกว่าเดิม ถ้ามีการแก้แค้นต่อผู้แจ้งเบาะแสเกิดขึ้น จะไม่ได้เป็นเพียงแค่การลงโทษทางวินัย แต่จะถือว่าหัวหน้าขององค์กรเป็นอาชญากรรม และมีการปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

สหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส The Whistleblower Protection Act 1989 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองพนักงานของรัฐบาลและพนักงานระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข ตลอดจนผู้ที่ทำงานในภาคเอกชน เช่นเดียวกับในสหราชอาณาจักรที่มีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส โดยกฎหมายการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Public Interest Disclosure Act 1998 : PIDA) ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยผู้แจ้งเบาะแสสามารถแจ้งข้อกังวลของตนได้ตลอดเวลา รวมถึงข้อกังวลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและมีโครงการคุ้มครองพยานเต็มรูปแบบ (A Witness Protection Scheme) ที่เกี่ยวข้องกับ การย้ายถิ่นฐานของพยาน การเปลี่ยนอัตลักษณ์ และการรักษาความลับในระดับสูง โดยองค์ประกอบภายในเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความคุ้มครองของทุกประเทศจะเหมือนกันที่พิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปที่เรียกว่า “หลักสุจริต (Good Faith)” ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักกฎหมายธรรมชาติ มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับใช้ได้หลายบริบทของประเทศที่มีความแตกต่างกัน⁹⁴⁹

จะเห็นได้ว่า บทลงโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทยมีอัตราโทษที่รุนแรงโดยกำหนดโทษสูงสุดไว้ที่ประหารชีวิต ในขณะที่กฎหมายในกลุ่มประเทศที่ได้ทำการศึกษามุ่งกำหนดโทษให้เกิดความสูญเสียแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำผิด เช่น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ การกำหนดให้ผู้กระทำทุจริตต้องมความรับผิดชอบเพิ่มเติม ฯลฯ อัตราโทษที่มุ่งจะลงแก่ชีวิตผู้กระทำผิดฐานทุจริตจึงมีโชหนทางในการยับยั้งการทุจริตคอร์รัปชันให้ประสบความสำเร็จ ในขณะที่เดียวกัน อัตราโทษที่สูงย่อมนำให้ผู้ทุจริตค้นหาหนทางในการปกปิดการกระทำผิดซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้ยากลำบากมากขึ้น และอาจส่งผลให้เกิดอันตรายแก่ผู้แจ้งเบาะแสมากขึ้น แต่หากสังเกตจะเห็นได้ว่า ปัจจัยหนึ่งที่ประเทศกลุ่มที่ได้ทำการศึกษาในครั้งนี้มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา

⁹⁴⁹ สรศักดิ์ เรื่องพิเศษ. หลักสุจริตในกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2565 จาก <https://sorasklaw.com>.

หรือสหราชอาณาจักร คือ ความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยมาตรการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมด ภายใต้เจตนาที่เห็นว่า “เจ้าหน้าที่รัฐทุกคน คือ ผู้รับใช้ประชาชน ข้อมูลข่าวสารของรัฐจึงเป็นข้อมูลข่าวสารของประชาชน” ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้เป็นมาตรการสำคัญที่นำประเทศเหล่านี้ไปสู่ความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาวิจัยสาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อจำกัดของกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับข้อดีและข้อเสียของกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ผู้วิจัยเห็นว่า การสร้างความมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หรือสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคมเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงมาอย่างยาวนานในประเทศไทย ซึ่งมักเกิดข้อโต้แย้งพร้อมกับบทสรุปที่ว่า ค่านิยม วัฒนธรรม และจิตสำนึกของพลเมืองในประเทศไทย ไม่เหมือนค่านิยมของพลเมืองในประเทศญี่ปุ่นที่ประชาชนเต็มเปี่ยมไปด้วยความซื่อสัตย์และความมีจิตสาธารณะ⁹⁵⁰ หรือค่านิยมด้านความซื่อสัตย์และความเป็นชาตินิยมสูงเช่นในสาธารณรัฐเกาหลี⁹⁵¹ ค่านิยมในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมที่ถูกปลูกฝังด้วยวัฒนธรรมและคำสอนในสหรัฐอเมริกา⁹⁵² หรือค่านิยมในหลักการประชาธิปไตย เสรีภาพ และความเสมอภาคที่ถือเป็นสิทธิ และความรับผิดชอบของประชาชนในสหราชอาณาจักร⁹⁵³ แต่หากพิจารณาย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ของประเทศเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีซึ่งล้วนแต่เคยมีประสบการณ์ในการต่อสู้กับ วัฒนธรรมภายใต้ระบบศักดินาที่เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์จนกระทั่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศที่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจากระบบอุปถัมภ์ในระดับสูง หรือในสหรัฐอเมริกาที่มีความหลากหลายด้านเชื้อ

⁹⁵⁰ ภาณี รูปสม. วารสารญี่ปุ่นศึกษาระดับปริญญาตรี ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (2001): 2001 - Academic Paper การขัดเกลาทางสังคมของสถานศึกษาก่อนวัยเรียนของญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2565 จาก <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/japanese/issue/view/5004>.

⁹⁵¹ จักรพรรณ วงศ์พรพจน์. 2557. *จริยปรัชญาการสร้างอัตลักษณ์ของคนเกาหลีสู่การพัฒนาประเทศ*. วารสารวิชาการธรรมพรรณ ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมีนาคม - มิถุนายน 2557. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2564 จาก <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/dhammathas/article/view/77520/62180>.

⁹⁵² Worantex Education and Travel Co., Ltd. *About USA*. Retrieved May. 27, 2021, from https://www.worantex.com/aboutvisacountry_detail.php?coid=1&id=15.

⁹⁵³ ChanceryLens. *Fundamental British Values - ค่านิยมพื้นฐานแบบบริติช (ที่เราไม่คุ้นเคยในสังคม)*. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2564 จาก <https://minimore.com/b/Dhyfa/1>

ชาติ และปัญหาการรับสินบนจนกระทั่งปรากฏข่าวอยู่บ่อยครั้ง⁹⁵⁴ เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร⁹⁵⁵ ที่มีประวัติศาสตร์การต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันมาอย่างยาวนาน ไม่แตกต่างจากประเทศไทย แต่ประเทศเหล่านี้ได้มีความพยายามที่จะต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการปลุกฝังค่านิยมให้เด็กหรือคนรุ่นใหม่เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะรวมทั้งการปรับปรุง ออกแบบ พัฒนาการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันจนกระทั่งประสบความสำเร็จในที่สุด

หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในประเทศไทยและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร จะมีการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยและมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวเหมือนกัน ซึ่งมีเพียงสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่มีรูปแบบรัฐรวมแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ทั้งนี้ ทุกประเทศที่มุ่งศึกษาแนวทางที่ดีในการวิจัยนี้ต่างมีประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่ได้รับจากการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม และจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้พบว่า กฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศไทยยังมีความบกพร่องและไม่ชัดเจนหลายประการ การศึกษามาตรการที่ดีในกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทยจึงมีความสำคัญ โดยจากการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่น่าสนใจในประเทศกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร มีดังนี้

(1) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยความเป็นอิสระในรูปแบบการจัดการ การกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่นที่มุ่งศูนย์กลางไปที่ประชาชนก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม สร้างกลไกการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ความเข้มแข็งของภาคประชาชน ภาคประชาสังคมในประเทศที่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้วยการตรากฎหมายให้อำนาจประชาชนในสร้างกลไกการมีส่วนร่วมแบบเปิดกว้าง ให้ภาคประชาชนมีเสรีภาพสูง มีอิสระสูง ก่อให้เกิดกลไกการตรวจสอบ และกำหนดมาตรการบังคับให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องรับฟังภาคประชาชน

(3) การมีระบบธรรมาภิบาลในการบริหารราชการด้านการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ เพื่อสร้างความโปร่งใสให้แก่ภาครัฐ ด้วยการตรากฎหมายให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุด

⁹⁵⁴ สำนักข่าวอิศรา. 2564. *ส่องคดีทุจริตโลก: สหราชอาณาจักร บมอร์แกน สแตนลีย์ เอี่ยวช่วยอดีต รมต.เวเนซุเอลา พอกเงินน้ำมัน*. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2564 จาก <https://isranews.org/article/isranews-scoop/103022-Venezuela.html>

⁹⁵⁵ Henry Ridgewell . 2018. *อังกฤษมุ่งล้างบางคอร์รัปชัน เริ่มกฎหมายยึดทรัพย์สินชาวต่างชาติที่ซื้อด้วยเงินทุจริต*. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2564 จาก <https://www.voathai.com/a/russia-oligarchs-london-corruption-tk/4265464.html>

และให้มีการเผยแพร่ด้วยวิธีการสารสนเทศทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ตนเองต้องการได้อย่างอิสระและได้ตลอดเวลาที่ต้องการ

(4) ปัจจัยด้านกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและข้อมูลการทุจริตโดยเฉพาะที่มีความชัดเจน และกำหนดการคุ้มครองไว้อย่างครอบคลุม รวมทั้งมาตรการในการลงโทษผู้คุกคามผู้แจ้งเบาะแส

(5) การสร้างแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแสด้วยการให้รางวัล และให้อำนาจในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นตามกฎหมาย

(6) การสร้างวัฒนธรรมของชาติ โดยการปลูกฝังจากภาคการศึกษาให้มีจิตสำนึกทางสังคมสูง เคารพประโยชน์สาธารณะ เน้นกรอบแนวคิดความเป็นพลเมืองภายใต้แนวคิดการเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นเจ้าของประเทศ และความละเอียดในการกระทำผิด

การตรากฎหมายในลักษณะส่งเสริมสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนมักเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยปราศจากบทลงโทษเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การตรากฎหมายที่มีลักษณะส่งเสริมสิทธิจึงต้องเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยจากการศึกษาพบว่า มาตรการจูงใจเพื่อสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศที่มีความน่าสนใจและสามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้ มีดังนี้

3.7 รูปแบบแนวทางการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.7.1 รูปแบบการให้อิสระแก่การปกครองท้องถิ่น (A Model of Granting Independence to Local Government)

การตรากฎหมายในลักษณะส่งเสริมสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะตามธรรมชาติของมนุษย์ย่อมเกิดความรู้สึกพึงพอใจและความกระตือรือร้น เมื่อได้รับในสิ่งที่ตนเองต้องการ จะเห็นได้จากมาตรการจูงใจให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรที่มีมาตรการจูงใจประชาชนด้วยการส่งเสริมสิทธิและให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกแบบรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหรือการจัดบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง มาตรการเหล่านี้ นอกจากจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นมาตรการที่จะส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการปกครองตนเองของประชาชนซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็ง และในขณะเดียวกัน มาตรการเหล่านี้ย่อมทำให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องต่าง ๆ เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายในประเทศและเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตยไปพร้อมกัน

3.7.2 รูปแบบการให้อำนาจประชาชน (Model of Empowering People)

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า มาตรการจูงใจประชาชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและการจัดซื้อจัดจ้างบริการสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศเป็นรูปแบบการให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่ของตน ซึ่งมาตรการนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการที่ประชาชนได้ออกแบบบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนและบริการสาธารณะเหล่านั้นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ประชาชนในท้องถิ่นย่อมเกิดความรู้สึกในความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติรับรองให้สามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น กฎหมายในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีและสหราชอาณาจักรซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร่วมลงชื่อเพื่อขอให้ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

3.7.3 รูปแบบการให้ข้อมูล (Information Form)

มาตรการจูงใจประชาชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นการจัดซื้อจัดจ้างบริการสาธารณะต่าง ๆ และการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศที่ได้ทำการศึกษาเป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั้งหมด โดยเป็นการจูงใจในรูปแบบการให้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นว่า ตนเองมีความสามารถเพียงพอในการเข้าร่วมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จได้ ในกระบวนการสร้างการเรียนรู้ที่สามารถสร้างความรู้สึกทางบวก ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นคงและมุ่งมั่นรับผิดชอบในการเรียนรู้ ตลอดจนเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากประชาชนไม่มีข้อมูลที่เพียงพอจะทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและไม่เกิดแรงจูงใจ การให้ข้อมูลที่เพียงพอจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก

3.7.4 รูปแบบการให้ประโยชน์ (Benefit Model)

มาตรการจูงใจในรูปแบบการให้ประโยชน์ เป็นรูปแบบการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทนซึ่งมีลักษณะเป็นการสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจของประชาชนที่ต้องสอดคล้องกับความต้องการและเป็นธรรม กล่าวคือ ต้องคุ้มค่างับสิ่งที่ประชาชนได้ลงทุนลงแรงกระทำให้แก่รัฐ เพราะการให้รางวัลตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือไม่คุ้มค่าง่อมทำให้มาตรการนั้นไร้ประโยชน์ โดยมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบการให้ประโยชน์ในต่างประเทศจะมีทั้งในการให้รางวัลตอบแทน 2 รูปแบบ ดังนี้

- 1) รูปแบบการให้เงินหรือค่าตอบแทน เช่น ในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีทุจริตแทนรัฐได้รับส่วนแบ่งจากค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ทุจริตต้องจ่ายให้แก่รัฐ ตามกฎหมายป้องกันการฉ้อโกง (False Claims Act, 31 U.S.C. section 3729) หรือในสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตมีสิทธิยื่นคำขอรับรางวัลจากการแจ้งเบาะแสจาก

คณะกรรมการตามกฎหมายห้ามการเรียกร้องอันเป็นเท็จสำหรับกองทุนสาธารณะและการเรียกคืนเงินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมาย (Act on Prohibition of False Claims for Public Funds and Recovery of Illicit Profits) ฯลฯ

2) รูปแบบการให้รางวัลตอบแทนที่ไม่ใช่เงิน เป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางจิตใจต่อประชาชนและมีผลต่อการส่งเสริมสถานภาพทางสังคมของประชาชน เช่น การให้รางวัลตามกฎหมายรัฐบัญญัติว่าด้วยรางวัลและอิสริยาภรณ์ของสาธารณรัฐเกาหลี ฯลฯ

3.7.5 รูปแบบการให้ความคุ้มครอง (Form of Protection)

มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบการให้ความคุ้มครอง เป็นมาตรการจูงใจที่ให้ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในสถานภาพของประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากการกระทำทุกอย่างย่อมมีการลงทุน การให้ความคุ้มครองจึงเป็นการสร้างแรงจูงใจทางด้านร่างกายซึ่งมีผลโดยตรงต่อแรงจูงใจภายในจิตใจ เนื่องจากมนุษย์มีความต้องการต่อปัจจัยพื้นฐานด้านปัจจัยการดำรงชีพและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและครอบครัว มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบการให้ความคุ้มครองปัจจัยพื้นฐานตามธรรมชาติความต้องการของมนุษย์จึงต้องมีความเหมาะสมและมีความชัดเจนเพียงพอที่จะส่งผลในการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ในสหราชอาณาจักรซึ่งนอกจากมีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสแล้ว ยังมีโครงการคุ้มครองพยานเต็มรูปแบบ (A Witness Protection Scheme)⁹⁵⁶ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานของพยาน การเปลี่ยนอัตลักษณ์ และการรักษาความลับในระดับสูง ซึ่งจะสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี ฯลฯ

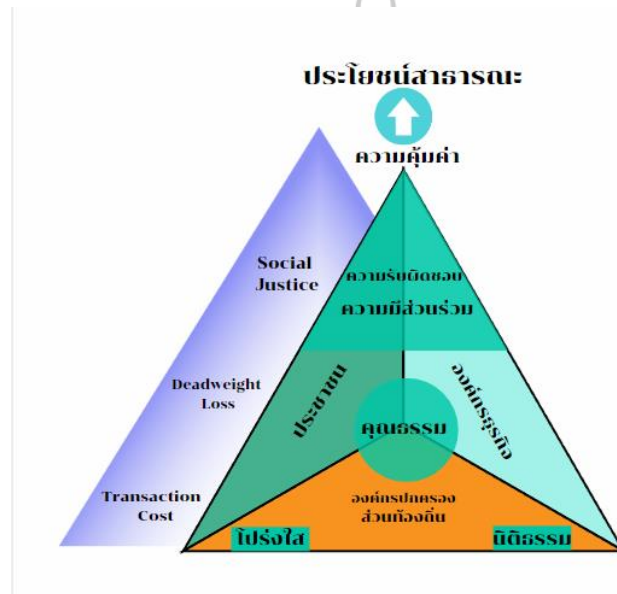
3.7.6 รูปแบบการรับรองสถานะ (Status Certification Format)

มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบการให้การยอมรับสถานะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สร้างแรงจูงใจด้วยการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งล้วนมีความต้องการการยอมรับจากสังคม มาตรการในรูปแบบนี้จึงเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมด้วยการให้ตำแหน่งในการมีส่วนร่วมซึ่งแสดงถึงการยอมรับและให้ความสำคัญ เช่น การให้ประชาชนที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน (Japan Citizen Ombudsman Association : JCOA) และมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ฯลฯ

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการกำหนดมาตรการให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและตรวจสอบเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานท้องถิ่น และย่อมส่งผลถึงการ

⁹⁵⁶ Mark Theoharis. Ibid.

ยกระดับการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส และเกิดความคุ้มค่าแก่การดำเนินงานของภาครัฐบนพื้นฐานการรับผิดชอบร่วมกัน โดยไม่นำอำนาจไปให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในพื้นที่มากจนเกินไป เนื่องจากบริบทในท้องถิ่นท้องถิ่นที่มักจะมีขนาดเล็กและนำไปสู่ระบบอุปถัมภ์ในที่สุด กลไกการแก้ปัญหาภายใต้แนวคิดแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงสามารถอธิบายด้วยภาพธรรมาภิบาลทางสังคม ดังนี้



ภาพที่ 5.4 การสร้างธรรมาภิบาลทางสังคม (Good Social Governance) ที่ได้จากการวิจัย

จากภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในท้องถิ่นประกอบไปด้วยแนวทางการแก้ไขปัญหาจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายหน่วยงานท้องถิ่นและภาคประชาชน ดังนี้

1. หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการบริหารงานตามหลักความโปร่งใส ด้วยการเปิดเผยข้อมูลความสารให้มากที่สุด และหลักนิติธรรมในการบริหารงานและบังคับใช้กฎหมายตามหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามหลักการสุดท้าย คือ หลักคุณธรรม

2. ภาคประชาชน จะต้องดำเนินการตามให้เป็นที่ไปตามหลักการมีส่วนร่วมเพราะเมื่อกฎหมายได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจการและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนจะต้องดำเนินการตามหลักการดังกล่าวด้วยการเข้ามีส่วนร่วมกับการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในทุกรูปแบบ ด้วยตระหนักในหลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเองร่วมกันในฐานะผู้มีส่วนได้เสียและเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนด้วยการปฏิบัติโดยยึดถือหลักสุดท้าย คือ หลักคุณธรรม

3. ภาคองค์กรธุรกิจ หรือภาคเอกชนที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นพร้อมทั้งความเสี่ยงในการถูกดำเนินคดีฐานเป็นผู้ให้สินบนแก่เจ้าพนักงานที่จะต้องมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการป้องกันและแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมทั้งการปฏิบัติโดยยึดถือหลักสุดท้าย คือ หลักคุณธรรม เช่นเดียวกับภาคประชาชน

จากภาพจะเห็นได้ว่า เมื่อทุกฝ่ายได้ทำหน้าที่ของตนแล้ว ย่อมจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่นำประโยชน์สูงสุดมาสู่ท้องถิ่นด้วยการแก้ไขปัญหาที่ตรงความต้องการของพื้นที่และสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืนและนำไปสู่การยอมรับกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายร่วมกันและกลายเป็นเจตจำนงของท้องถิ่นซึ่งจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของสาธารณะและประเทศชาติต่อไป โดยการนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาปรับใช้กับสังคมท้องถิ่นจะทำให้สามารถนำไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีได้ในที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ยังคงมีความเป็นนามธรรม โดยสิ่งที่จะสามารถทำให้หลักการนี้สามารถบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีและเป็นรูปธรรมและเกิดประสิทธิภาพ คือ “กฎหมาย” ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องนำหลักการนี้ไปปรับใช้เพื่อแก้ไขกฎหมายต่อไป

สุดท้ายแล้ว แม้มาตรการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันจะไม่มีสูตรสำเร็จเพราะแต่ละประเทศได้มีแนวทางการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันตามบริบทพื้นฐานทางสังคมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน แต่จะเห็นได้ว่า “กฎหมาย” เป็นหนึ่งในปัจจัยหลักที่ทุกประเทศใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว การวิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหานี้ ได้นำข้อมูลจากการศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และโครงสร้างธรรมาภิบาลทางสังคมที่ได้ทำการวิเคราะห์และศึกษาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นแนวทางการแก้ปัญหามีการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยปรากฏผล ดังนี้

1. มาตรการสดแรงจูงใจที่เกิดจากกติกาขององค์กรหรือสังคม (Incentives arising from the rules of an organization or society) ด้วยยกระดับการเผยแพร่ข้อมูลราชการเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามหลักความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการมีส่วนร่วมของและหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

1.1 สร้างมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วยการให้อำนาจในการกำหนดโครงการบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วยตนเอง และให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและรูปแบบการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน

1.2 สร้างมาตรการตรวจสอบและป้องกันปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการประชาสัมพันธ์มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีความชัดเจนผ่านการ

ประกาศรายละเอียด ขั้นตอน และรูปแบบโครงการคุ้มครองพยาน และกำหนดมาตรการให้รางวัล ในการกำหนดอัตราขั้นต่ำสุดที่ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับเมื่อเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสดังกล่าว

1.3 สร้างมาตรการลดแรงจูงใจผู้ทุจริตบนพื้นฐานหลักนิติเศรษฐศาสตร์ ด้วยการสร้างความรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษ

1.4 มาตรการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร้องขอให้ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นในช่องทางที่ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น การร้องเรียนต่อผู้กำกับดูแล การร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมหรือ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมักมีการส่งเรื่องมายังผู้กำกับดูแลเพื่อให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งอาจเกิดอุปสรรค อันเนื่องมาจากการขาดความเชื่อมั่นในความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำกับดูแลและผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้

2. มาตรการลดโอกาส ในการทุจริต (Opportunity) ด้วยการสร้างการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และการตรวจสอบของภาคประชาชน ตามหลักการมีส่วนร่วม หลักความ โปร่งใส และหลักความรับผิดชอบของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 สร้างมาตรการกำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการ จัดซื้อจัดจ้างให้มากที่สุดผ่านรูปแบบการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ

2.2 สร้างมาตรการเผยแพร่ข้อมูลและการจัดซื้อจัดจ้างและประมูลราคา ทางอิเล็กทรอนิกส์ มีแพลตฟอร์มต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการลงรายละเอียดสินค้าในรูปแบบร้านค้า ครบวงจรเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบดูความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 สร้างมาตรการเผยแพร่ข้อมูลรายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้างทุก โครงการสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ

2.4 สร้างมาตรการเผยแพร่ข้อมูลงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการในแต่ละปี รวมทั้งแผนการดำเนินงานที่ได้ ดำเนินการแล้วเสร็จ เพื่อให้ประชาชนร่วมตรวจสอบ

3. การลดการผูกขาดอำนาจ (Power) ของผู้บริหารท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วม ของประชาชน และข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามหลักการมีส่วนร่วมของ หลักความรับผิดชอบ และ หลักคุณธรรมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย การแยกการบริหารงานข้าราชการฝ่ายประจำออกจากข้าราชการฝ่ายการเมืองเพื่อลดปัญหาการสร้าง ขบวนการทุจริตและระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 สร้างมาตรการเพิ่มการมีส่วนร่วมภาคประชาชนผ่านรูปแบบผู้ตรวจการภาคประชาชน

3.3 สร้างมาตรการเผยแพร่ประกาศการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการทุกรูปแบบ

4. การลดการหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง (Rationalization) การมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และเสริมสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อสังคม ตามหลักการมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม

4.1 สร้างความโปร่งใสให้หน่วยงานโดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุดเพื่อสร้างการเรียนรู้ การตระหนักถึงปัญหา และเพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำใดได้อย่างถูกต้องที่สุด ลดต้นทุนในการทำธุรกรรมเพื่อต่อสู้กับการทุจริตของประชาชนให้มีต้นทุนที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้

4.2 เสริมสร้างมาตรการบังคับใช้กฎหมายและการรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ทุจริตด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ และให้รางวัลส่วนแบ่งจากเงินดังกล่าวแก่ภาคประชาชนที่แจ้งเบาะแส

มาตรการในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญภายใต้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลจะสามารถนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจะเห็นได้ว่าการลดแรงจูงใจและการลดโอกาสในการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่จะต้องเริ่มดำเนิน 2 มาตรการที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเพิ่มมาตรการตรวจสอบและการเฝ้าระวังการทุจริต ซึ่งจะเป็นการเพิ่มต้นทุนความเสี่ยงให้แก่ผู้ทุจริตและลดแรงจูงใจในการกระทำทุจริตได้ และการลดอำนาจผูกขาดดุลพินิจที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันจะสามารถกระทำได้โดยการมีส่วนร่วมและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยเพิ่มระบบการตรวจสอบของภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน⁹⁵⁷ และแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครองตามระบบการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 4 ลักษณะ ได้แก่ การโต้แย้ง การปรึกษาหารือ การไต่สวนสาธารณะ และการควบคุมโดยการให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ⁹⁵⁸ เช่นเดียวกับการลดโอกาสในการหาเหตุผลให้ตนเองของผู้กระทำทุจริตซึ่งนอกจากต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแล้ว ยังต้องประกอบไปด้วยการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมให้แก่ผู้ทุจริต และเพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างมิให้

⁹⁵⁷ Organizing Engagement. Ibid.

⁹⁵⁸ บรรเจิด สิงคะนติ. อ้างแล้ว.

เจ้าหน้าที่ในองค์กรกระทำเลียนแบบเนื่องจากเห็นว่า การทุจริตนำมาซึ่งผลประโยชน์ และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่อื่นเห็นด้วยกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตามทฤษฎีการคบหาสมาคมที่แตกต่าง (Differential Association Theory) ของนักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน เอ็ดวิน ฮาร์ดีน ซัทเทอร์แลนด์ (Edwin H. Sutherland)

มาตรการด้านการเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะทั้งหมด และมาตรการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักความโปร่งใสจะส่งผลต่อการลดปัจจัยการทุจริตคอร์รัปชันได้ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่นิยมใช้เพื่อต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมาตรการเผยแพร่ข้อมูลตามหลักความโปร่งใสดังกล่าวนี้ จะสามารถแก้ไขปัญหาและแทรกแซงระบบอุปถัมภ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีผ่านการเฝ้าระวังของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีข้อมูลความประพฤติและความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายบุคคลแต่ละคนได้เป็นอย่างดี เพราะการตรวจสอบระบบอุปถัมภ์นั้นสามารถกระทำได้อย่างมากด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในสังคมไทย ที่ระบบอุปถัมภ์มิได้จำกัดเพียงความสัมพันธ์ทางสายโลหิตเท่านั้น แต่รวมถึงความสัมพันธ์ในรูปแบบเพื่อน อาจารย์ ลูกศิษย์ ฯลฯ ซึ่งผู้ที่จะมีข้อมูลและสามารถตรวจสอบการทุจริตที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ได้ดีที่สุด คือ ประชาชนในพื้นที่

สิ่งที่จะสามารถแก้ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จึงมิใช่การสรรหาผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคนดีทุกคน แต่อยู่ที่การสร้างกฎหมายที่จะกลายเป็นกติกาทางสังคมที่สร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มแข็งและแน่นหนาของภาคประชาชน แม้เจ้าหน้าที่จะเป็นคนไม่ดี แต่หากไม่มีช่องทางหรือโอกาสย่อมไม่อาจกระทำการทุจริตได้ การกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกร้องมาอย่างยาวนาน แต่ถูกปฏิเสธจากส่วนกลางเนื่องจากสาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แท้จริงแล้วอาจเป็นหนึ่งในกุญแจสำคัญในการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเหล่านี้ให้หมดไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการกระจายอำนาจให้อยู่ภายใต้การตัดสินใจของประชาชนมิใช่อยู่ภายใต้การตัดสินใจของคนใดคนหนึ่ง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

สุดท้ายแล้ว การมีส่วนร่วมภายใต้หลักประชาธิปไตยมิใช่เพียงปัจจัยเสริมการป้องกันการทุจริต แต่เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับการป้องกันการทุจริต เพราะเมื่อประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและได้ทราบข้อมูลอย่างเพียงพอแล้ว นอกจากจะทำให้การจัดบริการสาธารณะตรงกับความต้องการของประชาชนทำให้ภารกิจของรัฐสัมฤทธิ์ผลและเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการทำธุรกรรมของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกด้านแล้ว ด้วยปัจจัยเสริมจากโลกไร้พรมแดนที่ความรู้ได้กระจายอยู่ทุกหนแห่ง และสามารถติดต่อสื่อสารส่งข้อมูลต่อกันได้ภายในเสี้ยววินาที จะส่งผลให้เกิดการเฝ้าระวังการทุจริต

คอร์รัปชันที่สัมฤทธิ์ผล สามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปสู่การปกครองโดยประชาชนภายใต้หลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริงได้ในที่สุด

ตารางที่ 5.1 ตารางเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ลำดับ	ประเทศ	การแบ่งส่วนราชการ	การปกครองท้องถิ่น	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ
1	ประเทศญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> ● 2 ระดับ 1. ราชการส่วนกลาง 2. ราชการส่วนท้องถิ่น (จังหวัด/เทศบาล) 	ท้องถิ่นมีเอกราชตามรัฐธรรมนูญ	ท้องถิ่นมีอิสระสูง และท้องถิ่นแต่ละระดับมีการแบ่งภารกิจหน้าที่อย่างชัดเจน
2	สาธารณรัฐเกาหลี	<ul style="list-style-type: none"> ● 2 ระดับ 1. รัฐบาลกลาง 2. รัฐบาลท้องถิ่น (รัฐบาลท้องถิ่นระดับสูง/รัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง) 	ประชาชนมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นของตนเองอย่างสูงสุดตามรัฐธรรมนูญประเทศ	รัฐบาลท้องถิ่นระดับสูงมีหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลระดับเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ตน

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ลำดับ	ประเทศ	การแบ่งส่วนราชการ	การปกครองท้องถิ่น	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ
3	สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> ● 3 ระดับ 1. การปกครองส่วนกลาง 2. การปกครองระดับมลรัฐ 3. การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศมณฑล/เทศบาล)	เทศบาลมีอิสระสูงมาก สามารถจัดโครงสร้างเทศบาลได้เอง	มีการแยกระบบบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนโดยไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน
4	สหราชอาณาจักร	<ul style="list-style-type: none"> ● 2 ระดับ 1. รัฐบาลกลาง 2. รัฐบาลท้องถิ่น (ท้องถิ่นโครงสร้างชั้นเดียว/ท้องถิ่นโครงสร้างสองชั้น) 	ท้องถิ่นสามารถดำเนินการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ	ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายที่การใดที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติจะเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง
5	ประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"> ● 3 ระดับ 1. ราชการส่วนกลาง 2. ราชการส่วนภูมิภาค 3. ราชการส่วนท้องถิ่น 	หน่วยงานท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของตน	หน่วยงานท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 5.2 ตารางเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง

ลำดับ	ประเทศ	การให้อิสระแก่ท้องถิ่น	การให้อำนาจแก่ประชาชน	การให้ข้อมูลแก่ประชาชน
1	ประเทศญี่ปุ่น	หลักการรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นสูงมากและได้รับรองเอกราชของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน	<ul style="list-style-type: none"> - การคัดเลือกและให้ข้าราชการออก - การให้ความเห็นชอบกฎหมายท้องถิ่น - การถอดถอนผู้บริหารและการยุบสภาท้องถิ่น - การลงชื่อขอให้ตรวจสอบการทำงาน - การเสนอกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่น - การออกเสียงประชามติ - การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดให้มีพื้นที่สาธารณะ เพื่อสื่อสารระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในชุมชน

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเทศ	การให้อิสระแก่ท้องถิ่น	การให้อำนาจแก่ประชาชน	การให้ข้อมูลแก่ประชาชน
2	สาธารณรัฐเกาหลี	กฎหมายการปกครองตนเองในท้องถิ่น ส่งเสริมการปกครองตนเองในท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยของสาธารณรัฐเกาหลี ของตนอย่างสูงสุด	- การเสนอความเห็นในกรณีประเด็นสำคัญที่สร้างภาระหรือมีผลกระทบต่อประชาชน - การร้องขอแก้ไขหรือยกเลิกเทศบัญญัติ - สิทธิยื่นคำร้องเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น - สิทธิในการฟ้องคดีการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นต่อศาลปกครอง	มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกทางเว็บไซต์ หน่วยงานภายใต้หลักการ Open Public Data Directive
3	สหรัฐอเมริกา	การปกครองท้องถิ่น มีรูปแบบที่มีความหลากหลาย โดยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบใดจะเกิดจากความต้องการของประชาชน	- การกำหนดรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่น - ขอให้แก้ไข หรือยกเลิกกฎบัตรหรือกฎหมาย - การถอดถอนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น - การลงประชามติ	กฎหมายกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะทบทวนกิจกรรมรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่น

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเทศ	การให้อิสระแก่ท้องถิ่น	การให้อำนาจแก่ประชาชน	การให้ข้อมูลแก่ประชาชน
4	สหราชอาณาจักร	กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระในการจัดบริการสาธารณะเพื่อส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม	- การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การร้องเรียน ราชการส่วนท้องถิ่นหรือฟ้องคดีต่อศาล - การเข้าร่วมประชุมและให้ความเห็นในการประชุม - การยื่นคำร้องให้หน่วยงานท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการใด - การลงประชามติเพื่อพิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามผลประชามติ	- กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องเปิดเผยการดำเนินงานต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเป็นการประชุม รายงานการประชุม ข้อมูลการตัดสินใจ ฯ ที่ครอบคลุมการดำเนินงานทั้งหมด - มีกฎหมายเพื่อความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ (Local government transparency code 2015) ที่บัญญัติขึ้นเพื่อสร้างความโปร่งใสด้วยการกำหนดข้อมูลที่ต้องมีการ

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเทศ	การให้อิสระแก่ท้องถิ่น	การให้อำนาจแก่ประชาชน	การให้ข้อมูลแก่ประชาชน
				เปิดเผยไว้โดยละเอียด - กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีระบบการจัดเก็บรักษาเอกสารที่มีพร้อมให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้
5	ประเทศไทย	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรม สาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติ	- การถอดถอนผู้บริหารและการยุบสภาท้องถิ่น - การลงประชามติเมื่อสมาชิกสภาหรือนายกเทศมนตรีเสนอประธานสภาให้มีการลงประชามติเพื่อขอคำปรึกษาจากประชาชน - การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	

ตารางที่ 5.3 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ

ลำดับ	ประเทศ	การเผยแพร่ข้อมูล	การเพิ่มแรงจูงใจ
1	ประเทศญี่ปุ่น	การเผยแพร่ข้อมูลเพื่อแสดง ความโปร่งใสของการจัดซื้อจัด จ้างในโครงการ ภายใน 72 วัน นับจากดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เสร็จสิ้นแล้ว	-
2	สาธารณรัฐเกาหลี	มีการเผยแพร่เว็บไซต์การจัดซื้อ จัดจ้างของรัฐบาลเกาหลี (PPS) เกาหลีดำเนินการที่มีร้านค้าครบ วงจรสำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐ	รางวัลจากการแจ้งเบาะแส ดังกล่าว ซึ่งอาจสูงถึง 3 พันล้านวอน
3	สหรัฐอเมริกา	มีการประชาสัมพันธ์และการ เปิดเผยข้อมูลสาธารณะของ เทศบาลทั้งหมด เว้นแต่เป็น ข้อมูลที่กฎหมายบัญญัติห้าม เปิดเผย	- ให้อำนาจประชาชนฟ้อง แทนรัฐ - ให้ส่วนแบ่งจากเงินค่า สินไหมทดแทนที่รัฐจะได้รับ
4	สหราชอาณาจักร	มีการประชาสัมพันธ์และการ เปิดเผยข้อมูลสาธารณะของ เทศบาลทั้งหมด เว้นแต่เป็น ข้อมูลที่กฎหมายบัญญัติห้าม เปิดเผย	-
5	ประเทศไทย	มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงาน ของรัฐประกาศเผยแพร่แผนการ จัดซื้อจัดจ้างประจำปีในระบบ เครือข่ายสารสนเทศของ กรมบัญชีกลางและของ หน่วยงานของรัฐ	-

ตารางที่ 5.4 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ลำดับ	ประเทศ	การขอข้อมูล	ผู้มีสิทธิ	มาตรการควบคุม หน่วยงานรัฐ
1	ประเทศญี่ปุ่น	ยื่นคำขอให้เปิดเผยเป็น เอกสารต่อหัวหน้า หน่วยงานธุรการ	บุคคลทุกคนโดยไม่ จำกัดสัญชาติ	- คณะกรรมการ ตรวจสอบการเปิดเผย ข้อมูล - มอบอำนาจให้ศาล ตัดสิน
2	สาธารณรัฐเกาหลี	ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อ หัวหน้าหน่วยงาน	บุคคลทุกคนโดยไม่ จำกัดสัญชาติ	- ยื่นอุทธรณ์ทาง ปกครอง - ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง
3	สหรัฐอเมริกา	ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อ หัวหน้าหน่วยงาน	บุคคลทุกคนโดยไม่ จำกัดสัญชาติ	- ยื่นฟ้องต่อศาลแขวง ของสหรัฐอเมริกา - การกำหนดโทษทาง วินัยเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ ดุลพินิจไม่ชอบ
4	สหราชอาณาจักร	ส่งคำขอเป็นลายลักษณ์ อักษรหรือในรูปแบบอื่น	บุคคลทุกคนโดยไม่ จำกัดสัญชาติ	- ยื่นคำร้องต่อ กรรมการพิจารณา ข้อมูลข่าวสาร - สิทธิในการอุทธรณ์ ต่อศาล
5	ประเทศไทย	ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อ หัวหน้าหน่วยงาน	บุคคลผู้มีสัญชาติไทย	- ยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร - ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง

ตารางที่ 5.5 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน

ลำดับ	ประเทศ	ข้อมูลที่เผยแพร่	การเพิ่มแรงจูงใจ	การคุ้มครอง พยาน
1	ประเทศญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> - การรับของขวัญ - การแลกเปลี่ยนหุ้นและพันธบัตรประจำปี - รายได้ประจำปี 	<ul style="list-style-type: none"> มาตรการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส 	<ul style="list-style-type: none"> มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหากถูกเลิกจ้าง กฎหมายให้ถือเป็นโมฆะ รวมทั้งคุ้มครองการกระทำใด ๆ ที่มีพฤติการณ์เป็นการปฏิบัติที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเสียเปรียบ
2	สาธารณรัฐเกาหลี	<ul style="list-style-type: none"> - สถานะการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของท้องถิ่น - รายงานเกี่ยวกับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส - การให้รางวัลและส่วนแบ่งเงินที่จะได้จากผู้กระทำความผิด 	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรการเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน - การเยียวยาความเสียหาย - ห้ามกระทำการที่ทำให้เสียเปรียบ - ถ้ามีการแก้แค้นต่อผู้แจ้งเบาะแสเกิดขึ้น จะถือว่าหัวหน้าขององค์การเป็นอาชญากรรม

ตารางที่ 5.5 (ต่อ)

ลำดับ	ประเทศ	ข้อมูลที่เผยแพร่	การเพิ่มแรงจูงใจ	การคุ้มครอง พยาน
3	สหรัฐอเมริกา	มีการประชาสัมพันธ์และการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะของเทศบาลทั้งหมด เว้นแต่เป็นข้อมูลที่กฎหมายบัญญัติห้ามเปิดเผย	- มาตรการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส - การให้อำนาจประชาชนฟ้องแทนรัฐ - การให้รางวัลและส่วนแบ่งเงินที่จะได้จากผู้กระทำความผิด	มาตรการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส
4	สหราชอาณาจักร	มีการประชาสัมพันธ์และการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะของเทศบาลทั้งหมด เว้นแต่เป็นข้อมูลที่กฎหมายบัญญัติห้ามเปิดเผย	โครงการคุ้มครองพยานเต็มรูปแบบในการย้ายถิ่นฐานของพยาน การเปลี่ยนอัตลักษณ์ และการรักษาความปลอดภัยในระดับสูง	- มาตรการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส - ผู้แจ้งเบาะแสสามารถแจ้งข้อกังวลได้ตลอดเวลา - ห้ามมีการเลิกจ้างพนักงานด้วยเหตุที่พนักงานได้ทำการเปิดเผยข้อมูล

ตารางที่ 5.5 (ต่อ)

ลำดับ	ประเทศ	ข้อมูลที่เผยแพร่	การเพิ่มแรงจูงใจ	การคุ้มครอง พยาน
5	ประเทศไทย	- การเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารของภาครัฐ - บัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน ของเจ้าหน้าที่รัฐตาม ตำแหน่งที่กฎหมาย กำหนด	- มาตรการคุ้มครอง พยานและผู้แจ้ง เบาะแส - เงินรางวัลแก่ผู้แจ้ง เบาะแสเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ร้ายว ผิดปกติ	- การคุ้มครองตาม กฎหมายคุ้มครอง พยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 - การคุ้มครอง เจ้าหน้าที่รัฐที่อาจ ถูกกลั่นแกล้ง เนื่องจากการแจ้ง เบาะแสหรือเป็น พยาน



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การวิจัย “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมอย่างเป็นระบบเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุ ปัจจัยและแรงจูงใจในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนในท้องถิ่นในประเทศไทยและอุปสรรคในบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในประเทศไทย และศึกษากฎหมายที่สร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ รวมทั้ง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) และศึกษาปัญหา ข้อขัดข้อง เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้องในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เป็นไปตามมาตรการสากลที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริต ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ภายใต้หลักแห่งการปกครองตนเองโดยไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติต่อไป โดยผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พบว่า ผลการวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทุกประการ และสามารถค้นหาคำตอบในการวิจัยตามประเด็นปัญหาที่ตั้งไว้ได้ทุกประการ ดังนี้

1. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร และปัจจัยใดบ้างที่สามารถแก้ไขได้โดยการปรับปรุงระเบียบกฎหมาย

จากการศึกษา พบว่า สาเหตุการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจาก 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยแรก คือ โอกาสในการกระทำทุจริต อันเกิดจากลักษณะโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสัมพันธ์ต่อกันในระดับแนวตั้งระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นลักษณะเอื้อต่อการเกิดระบบอุปถัมภ์ทำให้เกิดความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสในการกระทำทุจริตให้มาก

ขึ้น เกิดจากการผูกขาดอำนาจตัดสินใจไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเกิดจากกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากฝ่ายการเมืองมากจนเกินไป รวมถึงการให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลตามกฎหมายที่มากจนเกินไปล้วนแต่เป็นการผูกขาดอำนาจในการใช้ดุลพินิจไว้ให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงทำให้เกิดความเสี่ยงในการกระทำทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยที่สอง เกิดจากปัจจัยด้านแรงจูงใจหรือแรงกดดันภายในตัวบุคคล กล่าวคือ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดความคิดในการกระทำทุจริตจากแรงจูงใจหรือแรงกดดันภายในตัวบุคคลแต่ละคน โดยแรงจูงใจหรือแรงกดดันภายในตัวบุคคลนั้นถูกหล่อหลอมขึ้นมาจากกฎของสังคมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรทั้งที่เป็นรูปแบบกฎหมายระเบียบข้อบังคับ (Law) และกฎของสังคมที่ไม่เป็นทางการที่เกิดจากค่านิยม วัฒนธรรมองค์กร (Norms)

ซึ่งจะส่งผลต่อทัศนคติส่วนบุคคลทำให้มีความแตกต่างกัน (Rules of the game)

ปัจจัยที่สาม ได้แก่ การหาเหตุผลเข้าข้างตัวเองของผู้กระทำผิดที่ทำให้ตนเองไม่รู้สึกละอายหรือรู้สึกผิดน้อยลง เกิดจากกลไกความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดต่อสังคมยังขาดประสิทธิภาพทำให้ผู้ทุจริตเห็นว่า การกระทำของตนมิใช่เรื่องร้ายแรงและเป็นสิ่งที่บุคคลในสังคมกระทำกันโดยทั่วไป

การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร โดยกลุ่มผู้กระทำทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งได้ 4 กลุ่ม คือ

- 1) กลุ่มข้าราชการประจำ (civil servant group) ที่มีทั้งข้าราชการประจำของท้องถิ่นและข้าราชการประจำของราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง
- 2) กลุ่มนักการเมือง (Political Group) ประกอบไปด้วย นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- 3) กลุ่มองค์กรภาคธุรกิจ (Business organization group) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินโครงการของภาครัฐ
- 4) กลุ่มประชาชน (group of people) ซึ่งถูกแต่งตั้งให้ร่วมเป็นคณะกรรมการในขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่าง ๆ ของกิจการท้องถิ่น

การทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มผู้กระทำทุจริตอย่างน้อย 2 กลุ่มขึ้นไป โดยรูปแบบการทุจริตที่พบมากที่สุด คือ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการบริการสาธารณะ การจัดโครงการอบรมสัมมนา และการบริหารงานบุคคล โดยทุกปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นสามารถแก้ไขได้ด้วยด้วยการปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง การจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การบังคับใช้กฎหมายสร้างความมีส่วนร่วมด้านการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาอย่างไร และมีเรื่องใดที่ควรแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่นที่ใช้บังคับในปัจจุบันของประเทศไทยยังเต็มไปด้วยข้อจำกัดมากมาย และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความแตกต่างในการรับรองสิทธิของประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย โดยสามารถสรุปปัญหาทางกฎหมายได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นในประเทศไทยถูกกำหนดให้เป็นการให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผูกขาดกับหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย การขาดความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบของการกำกับดูแลอย่างแนบแน่นและในบางกรณีถูกกล่าวว่าเป็นการกำกับดูแลในรูปแบบบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแล

2.3 ปัญหาในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของประชาชนไม่เท่าเทียมเนื่องจากสิทธิการออกเสียงประชามติกรณีที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มิได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ทั้งที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มิได้มีความแตกต่างกันรวมทั้งคำว่า “อย่างรุนแรง” ตามมาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้มีการกำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจน อาจทำให้เกิดช่องว่างในการตีความกฎหมาย และเป็นข้ออ้างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการไม่จัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชน อีกทั้งผลประชามติเป็นเพียงการขอปรึกษาของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น จึงมิใช่การให้อำนาจประชาชนอย่างแท้จริง

2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชน ได้แก่ ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายในการใช้สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคในทางปฏิบัติ และเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการกำหนดสัดส่วนผู้ยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการกำหนดในจำนวนที่สูงมาก และกำหนดให้คำร้องจะต้อง

อธิบายพฤติการณ์ที่ผู้บริหารดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมที่จะอยู่ในตำแหน่งอีกต่อไปอาจไม่สมเหตุผลนักตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งอาศัยความไว้วางใจในการมอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้แทนในการบริหารงานท้องถิ่น เพราะหากประชาชนไม่ไว้วางใจให้เป็นผู้แทนอีกต่อไปควรกำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นถอดถอนได้ รวมทั้งวิธีการขั้นตอนการยื่นคำเพื่อยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นยังมีความยุ่งยากและยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้ว่า จะสามารถปิดบังชื่อและข้อมูลผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องเป็นความลับได้ และกฎหมายไม่ได้กำหนดว่า หากประชาชนขาดความไว้วางใจสภาท้องถิ่นทั้งหมด เนื่องจากเห็นว่า สมาชิกสภาทั้งหมดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปและประสงค์ให้มีการยุบสภาท้องถิ่น จะสามารถยื่นขอยุบสภาท้องถิ่นได้อย่างไร โดยกฎหมายกำหนดเพียงว่า การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเท่านั้น ทำให้การยุบสภาท้องถิ่นเกิดขึ้นได้น้อยมาก รวมทั้งปัญหาการรับรองสิทธิในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประเทศไทยมิได้มีกฎหมายให้อำนาจประชาชนในการลงชื่อขอให้มีการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน เนื่องจากกฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 42 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งหากประชาชนประสงค์เพียงต้องการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นย่อมมีอาจกระทำได้ จึงไม่อาจถือได้ว่า ประเทศไทยมีการให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนแต่อย่างใด

3. การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาอย่างไร และมีเรื่องใดที่ควรแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ด้วยมาตรการของประชาชนในการมีส่วนร่วมด้านการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดิมถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 จึงเกิดปัญหาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ที่กำหนดให้ประชาชนเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์เท่านั้น และพบว่า ประชาชนที่เข้าร่วมการดำเนินโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกเลือกสรรโดยเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นคนกลุ่มเดิม ๆ และเป็นฝ่ายเดียวกันกับกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนบางกลุ่มร่วมขบวนการทุจริตกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

ภาค รัฐ พ.ศ.2560 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ มาตรา 119 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ต้องเป็นผู้ยื่นข้อเสนอที่ไม่เป็นผู้ชนะหรือได้รับการคัดเลือกเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างตามสัญญาของรัฐดังกล่าวเท่านั้น และต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผล ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยมากในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งการพิจารณาทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน เนื่องจากกฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 42 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งหากประชาชนประสงค์เพียงต้องการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นย่อมมีอาจกระทำได้ จึงไม่อาจถือได้ว่า ประเทศไทยมีการให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนแต่อย่างใด

3.3 ปัญหาการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องแรงจูงใจของประชาชน เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ทั้งฉบับจะพบว่า ไม่มีมาตรใดที่กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการให้รางวัลเพื่อจูงใจการเข้ามีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตเลยแม้แต่มาตราเดียว ทั้งที่มาตรการดังกล่าวมีความสำคัญซึ่งจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ เพราะการสร้างควมมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสและสร้างมาตรการให้รางวัลจูงใจอาจเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีแรงจูงใจในการสอดส่องการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาครัฐมากขึ้น

4. การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาอย่างไร และมีเรื่องใดที่ควรแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.1 ปัญหาจากการไม่กำหนดหน้าที่ผู้ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย เพราะแม้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ในการร่วมรับทราบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐและกรมบัญชีกลาง รวมทั้งปิดประกาศเปิดเผย แต่ไม่ได้กำหนดผู้มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นผู้เลือกข้อมูลที่ต้องการเผยแพร่และข้อมูลที่ต้องการปกปิดการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ

4.2 ปัญหาการกำหนดหน้าที่โดยไม่มีบทลงโทษตามกฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้บางหน่วยงานขาดความเอาใจใส่ที่จะดำเนินการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารที่จะต้องมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ หรือเปิดเผยไม่ครบถ้วน

4.3 ปัญหาการไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมกับกฎหมาย โดยตามประกาศ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูล ข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ประกาศ ณ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็น กฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญในการจะใช้บังคับกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพในการสร้างการรับรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้บังคับเป็นเวลานานและมีความล้าสมัยทำให้เกิดข้อจำกัดในการมี ส่วนร่วมของประชาชน

4.4 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนร้องขออยู่ภายใต้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะเปิดเผยข้อมูลและ แม้กฎหมายจะให้สิทธิผู้ยื่นคำร้องขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ มีขั้นตอนที่มีความยุ่งยาก

5. การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาอย่างไร และมีเรื่องใด ที่ควรแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.1 ปัญหาการขาดกฎหมายเพื่อป้องกันการตอบโต้จากผู้ทุจริต เนื่องจากเมื่อ หน่วยงานตรวจสอบไม่สามารถตรวจจับการทุจริตที่เกิดขึ้นได้ ผู้แจ้งเบาะแสะจะถูกผู้ต้องสงสัยฟ้องร้อง เรียกค่าเสียหายเพื่อเป็นการตอบโต้เสมอ การสร้างกฎหมายที่ถือเสมือนเป็นเครื่องมือในการปกป้อง คุ่มครองผู้แจ้งเบาะแสะให้เป็นรูปธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

5.2 ปัญหาการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องแรงจูงใจของประชาชน เนื่องจาก กลไกการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 ที่กำหนดมาตรการยกเว้นโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ให้ข้อมูลหรือแจ้ง เบาะแสะ ตามมาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมีส่วนร่วมโดยการแจ้งเบาะแสะหรือให้ข้อมูล หากเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว กระทำความผิดเนื่องจากถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ได้ทำหนังสือโต้แย้งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวน คำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึง เบาะแสะ ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น เป็นการที่กฎหมาย กำหนดในสิ่งที่ไม่อาจปฏิบัติตามได้อย่างแท้จริง เพราะหากเจ้าหน้าที่ทำหนังสือโต้แย้งยอมถูกกลั่น แก้งและถูกเพ่งเล็งจากผู้บังคับบัญชาทันที และหากมีการแจ้งเบาะแสะ ผู้บังคับบัญชายอมทราบทันที ว่า ผู้ใดเป็นผู้แจ้งเบาะแสะ ในขณะที่ความคุ้มครองจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้า

5.3 ปัญหาความไม่เชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการคุ้มครองผู้แจ้ง เบาะแสะ เนื่องจากในทางปฏิบัติมีข้อขัดข้องในการเข้าถึงการคุ้มครองพยานโดยเฉพาะในคดีที่เป็นคดี

ทุจริตเล็กน้อย หรือแม้ได้รับการคุ้มครองก็ได้เพียงชั่วคราว เพราะเมื่อไปให้การที่ศาลจะต้องมีการแสดงตัว และชีวิตของตนและครอบครัวจะไม่ปลอดภัยอีกเลย ในขณะที่กระบวนการตัดสินคดีค่อนข้างยาวนาน และมาตรการคุ้มครองดังกล่าวยังขาดความชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถเรียกความเชื่อมั่นจากประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมได้ อีกทั้งไม่ปรากฏสถิติใดแสดงให้เห็นว่า ในอดีตมีการคุ้มครองพยานอย่างไรและเพียงใด ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น

5.4 ปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการเฝ้าระวังการคอร์รัปชัน เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีหลักเกณฑ์กำหนดเคร่งครัดให้มีการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัย โดยมีได้กำหนดว่า หากครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนยังไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จจะต้องดำเนินการชี้แจงหรือยื่นขอขยายระยะเวลาอย่างไร ทำให้ระยะเวลาตามกฎหมายเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่ไม่มีผลทางกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นช่องว่างให้เกิดการประวิงเวลาเพื่อช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหา

กรณีที่ยพยานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายกำหนดให้ผู้แจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสอาจร้องขอต่อคณะกรรมการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใด ทั้งขั้นตอนในการพิจารณา ยังมีหลายขั้นตอน และยังไม่เป็นการแน่นอนว่าจะได้รับการคุ้มครองหรือไม่ หรือจะได้รับการคุ้มครองอย่างไรบ้าง รวมทั้งการไม่ได้รับการคุ้มครองภายหลังเมื่อดำเนินคดีทุจริตดังกล่าวเสร็จสิ้นลงหรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การกระทำนั้นไม่มีมูลความผิดทางอาญาในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทำให้พยานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและผู้แจ้งเบาะแสเกรงกลัวว่าจะไม่ปลอดภัย

6. การแก้ไขกฎหมายเพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรแก้ไขในประเด็นใดและมีขอบเขตเนื้อหาอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังขาดความชัดเจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และส่งผลโดยตรงให้ระดับการทุจริตคอร์รัปชันสูงขึ้นจึงเห็นสมควรให้กำหนดแนวทางแก้ไขด้วยการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของประชาชน โดยนำแนวทางมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อเพิ่มโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะกฎหมายจะมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือที่จะสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

6.1 การสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดแรงจูงใจที่เกิดจากกติกาขององค์กรหรือสังคม (Incentives arising from the rules of an organization or society) ด้วยยกระดับการเผยแพร่ข้อมูลราชการเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามหลักความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการมีส่วนร่วมของและหลักความรับผิดชอบของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

6.1.1 มาตรการสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วยการให้อำนาจในการกำหนดโครงการบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วยตนเอง และให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและรูปแบบการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน ด้วยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

6.1.2 มาตรการตรวจสอบ และป้องกันปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการเพิ่มการประชาสัมพันธ์มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีความชัดเจนผ่านการประกาศรายละเอียด ขั้นตอน และรูปแบบโครงการคุ้มครองพยาน และกำหนดมาตรการให้รางวัลในการกำหนดอัตราขั้นต่ำสุดที่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะได้รับเมื่อเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสดังกล่าว และแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เพื่อเพิ่มมาตรการให้รางวัลประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตรวจสอบป้องกันปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยกระดับในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวให้มีความชัดเจนและรวดเร็ว

6.1.3 มาตรการลดแรงจูงใจผู้ทุจริตบนพื้นฐานหลักนิติเศรษฐศาสตร์ด้วยการสร้างความรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เพิ่มบทบัญญัติให้ผู้ทุจริตต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐเป็นจำนวน 3 เท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้น

6.1.4 มาตรการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิร้องขอให้ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นผ่านหน่วยงานอื่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้ผู้กำกับดูแลเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบได้

6.2 มาตรการลดโอกาส ในการทุจริต (Opportunity) ด้วยการสร้างการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และการตรวจสอบของภาคประชาชน ตามหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.1 มาตรการกำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างให้มากที่สุดผ่านระบบโครงสร้างคณะกรรมการต่าง ๆ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการดำเนินการ

6.2.2 สร้างมาตรการจัดซื้อจัดจ้างและประมูลราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสร้างร้านค้าออนไลน์ครบวงจรเพื่อให้ผู้ประกอบการลงรายละเอียดสินค้าในรูปแบบร้านค้าครบวงจรเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.3 สร้างมาตรการเผยแพร่ข้อมูลแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการ และรายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้างทุกโครงการที่กำลังดำเนินการ จะดำเนินการและเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเผยแพร่รายละเอียดในการจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบทางเว็บไซต์ ภายใน 60 วันหลังจากดำเนินการแล้วเสร็จ

6.3 การลดการผูกขาดอำนาจ (Power) ของผู้บริหารท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน และข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามหลักการมีส่วนร่วมของ หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.3.1 ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการแยกการบริหารงานข้าราชการฝ่ายประจำออกจากข้าราชการฝ่ายการเมืองเพื่อลดปัญหาการสร้างขบวนการทุจริตและระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการท้องถิ่น

6.3.2 สร้างมาตรการเพิ่มการมีส่วนร่วมภาคประชาชนผ่านรูปแบบผู้ตรวจการภาคประชาชน โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีผู้ตรวจการภาคประชาชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.3.3 จัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น พ.ศ..... เพื่อสร้างมาตรการที่ชัดเจนในการเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในทุกโครงการและลดการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการทุกรูปแบบด้วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบมากที่สุด

6.4 การลดการหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง (Rationalization) ด้วยการมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และเสริมสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อสังคม ตามหลักการมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม

6.4.1 สร้างความโปร่งใสให้หน่วยงานโดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุดเพื่อสร้างการเรียนรู้ การตระหนักถึงปัญหา และเพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำใดได้อย่างถูกต้องที่สุด ลดต้นทุนในการทำธุรกรรมเพื่อต่อสู้กับการทุจริตของประชาชนให้มีต้นทุนที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลให้มากที่สุด และหากตรวจสอบพบว่า การไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำโดยพลการหรือตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องรับโทษทางวินัย และหากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องขอ ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแก่ผู้ร้องขอ

6.4.2 เสริมสร้างมาตรการบังคับใช้กฎหมายและการรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ทุจริตด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ และให้รางวัลส่วนแบ่งจากเงินดังกล่าวแก่ประชาชนที่แจ้งเบาะแส โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เพิ่มบทบัญญัติให้ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสได้รับส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับที่ผู้ทุจริตต้องชดใช้แก่รัฐ

การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากการแสวงหาประโยชน์ทับซ้อนในการมีอำนาจหน้าที่เพื่อจัดบริการสาธารณะ (Public service) เพื่อประโยชน์มหาชน การแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพจึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามแนวคิดการควบคุมการกระทำทางการปกครอง โดยการควบคุมการกระทำทางปกครองที่สามารถควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันและป้องกันความเสียหายได้มากที่สุด คือ การควบคุมก่อนการกระทำ โดยภาคประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะจะมีขั้นตอนมากมายในการดำเนินโครงการต่าง ๆ การควบคุมของประชาชนจึงต้องมีในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ตามแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งเน้นถึงหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้อย่างทันท่วงที และตรงกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ภายใต้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีรูปแบบเป็นการให้อำนาจประชาชนในการมีส่วนร่วมกับกิจการท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการจัดบริการสาธารณะในชุมชน

จากผลของการศึกษา พบว่า ในการมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้รูปแบบคณะกรรมการถือเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันต่างจากการใช้

รูปแบบคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบคณะกรรมการมาจากส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดเป็นประธาน เพราะอำนาจบังคับบัญชาเป็อุปสรรคต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือโต้แย้งใด ๆ ทำให้ไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการผูกขาดอำนาจในการใช้ดุลพินิจอยู่ที่ประธานคณะกรรมการเพียงผู้เดียวโดยมีกรรมการในคณะเป็นเพียงผู้รับรอง ทั้งนี้ การทุจริตกับการผูกขาดอำนาจเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน การแก้ปัญหา คือ ต้องกระจายอำนาจให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้โดยไม่เกิดอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่น และเพิ่มการตรวจสอบเพื่อลดโอกาสและช่องว่างในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ให้น้อยที่สุด ซึ่งไม่ว่าหน่วยงานใด ย่อมไม่อาจดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้เลย หากขาดความร่วมมือจากภาคประชาชน

การสร้างความตระหนักรู้และเห็นความสำคัญกับสิทธิของตนจึงเป็นสิ่งสำคัญ ประสบการณ์การแก้ปัญหการทุจริตที่หลากหลาย บางปัจจัยไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าจะเป็ปัจจัยที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็ผู้นำที่เด็ดขาดและมุ่งมั่นในการต่อสู้กับการทุจริต หน่วยงานปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็งเด็ดขาดในการบังคับใช้กฎหมาย ในสาธารณรัฐเกาหลี โดยที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตมิได้ใช้มาตรการเหล่านี้ในการต่อสู้กับการทุจริต แต่สิ่งหนึ่งที่สามารถเห็นเป็นประจักษ์ คือ อัตราโทษที่จะลงแก่ผู้ทุจริตในประเทศไทยมีความรุนแรงกว่ากลุ่มประเทศที่ทำการศึกษาน้อย่างมาก แต่ประเทศไทยกลับไม่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอาจเป็นหนึ่งภาพสะท้อนที่ยืนยันในวัตถุประสงค์ของการศึกษาว่า อัตราโทษที่รุนแรงอาจมิใช่แนวทางในการแก้ไขปัญหเหล่านี้ให้สำเร็จ แต่จะเห็นได้ว่า สิ่งหนึ่งที่ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีเหมือนกัน คือ คือ ความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หลากหลายมาตรการที่รัฐพยายามคิดค้นเพื่อใช้ในการต่อสู้กับการทุจริต ไม่ว่าจะเป็กฎหมายระเบียบต่าง ๆ จึงเป็นเพียงเครื่องมือที่จะนำไปใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เท่านั้น เพราะการใช้เครื่องมือจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องมีผู้ใช้เครื่องมือดังกล่าว เครื่องมือย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดหากไม่มีผู้ใช้ ดังนั้น คำตอบที่พยายามค้นหาเพื่อต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน แท้จริงแล้วคำตอบย่อมอยู่ที่ “ประชาชน”

2. ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) โดยนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลตามระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพที่กำหนดไว้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและเพียงพอต่อการนำไปใช้ในการจัดทำร่างกฎหมายและข้อเสนอแนะของงานวิจัย พบว่าจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเด็น ดังต่อไปนี้

2.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

จากการศึกษาเห็นว่า ควรดำเนินการอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศไทยให้สอดคล้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) และปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยการแก้ไขกฎหมายและกำหนดมาตรการภายในประเทศ ดังนี้

2.2.1 จัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น พ.ศ.....

จากการศึกษาพบว่า การสร้างความมีส่วนร่วมจะช่วยตัดโอกาสในการทุจริตซึ่งต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 มาตรา 43 มาตรา 78 มาตรา 253 และมาตรา 254 กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมือง การอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน และมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติและสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ตลอดจนสิทธิรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการรับทราบข้อมูลที่ไม่เพียงพอในการสร้างความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริตในการปกครองท้องถิ่นได้ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความโปร่งใสประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและมีสิทธิในการร่วมกำหนดรูปแบบบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนได้เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย และเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่จำเป็นและเพื่อให้บริการหรือจัดบริการสาธารณะเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจและหลักธรรมาภิบาลอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับมาตรการป้องกัน ข้อ 5 ข้อ 7 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 13 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) โดยกำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ด้วยการตรวจการกระทรวงกำหนดไว้ เพื่อให้ง่ายต่อการปรับเปลี่ยนและแก้ไขตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

2.2.2 การแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีหลายฉบับและมีได้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากการประกาศใช้ในเวลาที่แตกต่างกัน จึงทำให้กฎหมายแต่ละฉบับเป็นไป ตามสถานการณ์ทางสังคมที่มีในห้วงเวลาดังกล่าว โดยปัจจุบันได้มีการรวบรวมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำเป็นร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพิ่มบทบัญญัติ ลักษณะ 6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดมาตรการทางกฎหมายในการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคประชาชนในหลายประการ รวมทั้งยังมีเสียงสะท้อนจากภาคประชาชน ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องในความไม่เหมาะสมหลายประการ ความพยายามในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นจึงยังเป็นการยากที่จะผลักดันให้ประสบความสำเร็จได้ จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) แก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(1.1) มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (8) และเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (8) และ (9) มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

“มาตรา 19 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขสัดส่วนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทอื่น และยกเลิกมาตรการถอดถอนที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สมาชิกสภาเทศบาลมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม

โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถลงชื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลได้โดยมีต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอน รวมทั้งเพิ่มสิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาท้องถิ่นโดยมีต้องรอให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งพร้อมกันทั้งหมด

(1.2) มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 48 ปัญจทศ (8) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 48 ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขสัดส่วนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทอื่น และยกเลิกมาตรการถอดถอนที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่นายกเทศมนตรีมีความประพฤติที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไป โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถลงชื่อถอดถอนนายกเทศมนตรีได้โดยมีต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอน

(1.3) มาตรา 8 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 62 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 62 วรรคสาม ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ ให้ประธานสภาเทศบาลจัดให้มีการลงประชามติและประกาศร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อย 90 วันก่อนการลงประชามติ หากผลการลงประชามติมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเทศบาล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงประชามติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเทศบาล ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นท้องถิ่นและผู้มีอำนาจกำกับดูแล และเพื่อลดการผูกขาดอำนาจรวมทั้งลดระบบอุปถัมภ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้แก่ประชาชน ในขณะเดียวกัน ยังเป็นการสร้าง

แรงจูงใจให้ภาคประชาชนรู้สึกถึงการยอมรับในการมีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับมาตรการป้องกัน ข้อ 13 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

(2) แก้ไข พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(2.1) มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (8) และเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (8) และ (9) ของมาตรา 11 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“มาตรา 11 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง เมื่อ

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขสัดส่วนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทอื่น และยกเลิกมาตรการถอดถอนที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถลงชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยมีต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอน รวมทั้งเพิ่มสิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีต้องรอให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งพร้อมกันทั้งหมด

(2.2) มาตรา 4 ให้ยกเลิกความใน (8) และเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“มาตรา 36 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขสัดส่วนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทอื่น และยกเลิกมาตรการถอดถอนที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถลงชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยมีต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอน

(2.3) มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 53 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 53 วรรคสาม ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีการลงประชามติและประกาศร่างเทศบัญญัติพร้อมเหตุผลของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อย 90 วันก่อนการลงประชามติ หากผลการลงประชามติมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตจังหวัด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงประชามติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตจังหวัด ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้มีอำนาจกำกับดูแล และเพื่อลดการผูกขาดอำนาจรวมทั้งลดระบบอุปถัมภ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้แก่ประชาชน ในขณะเดียวกัน ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนรู้สึกถึงการยอมรับในการมีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับมาตรการป้องกัน ข้อ 13 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

(3) แก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(3.1) มาตรา 3 ให้ยกเลิก (9) และเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (9) และ (10) มาตรา 47 ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

“มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน
ตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วน
ตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(10) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วน
ตำบล ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนน
เสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขสัดส่วน
ผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วย
การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
ประเภทอื่น และยกเลิกมาตรการถอดถอนที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลมีความประพฤติที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไป โดยกำหนดให้ประชาชน
สามารถลงชื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยมีต้องระบุเหตุแห่ง
การถอดถอน รวมทั้งเพิ่มสิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วน
ตำบลโดยมีต้องรอให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งพร้อมกัน
ทั้งหมด

(3.2) มาตรา 6 ให้ยกเลิกความใน (8) มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 64 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ
(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้
ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขสัดส่วน
ผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วย
การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
ประเภทอื่น และยกเลิกมาตรการถอดถอนที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมี
ความประพฤติที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถลงชื่อถอดถอน
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยมีต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอน

(3.3) มาตรา 8 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 71 วรรคสี่ และวรรคห้า
แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 62 วรรคสี่ ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมด้วยเหตุผลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยข้อบัญญัตินั้น ให้ประธานสภาตำบลจัดให้มีการลงประชามติและประกาศร่างข้อบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลของนายอำเภอให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อย 90 วันก่อนการลงประชามติ หากผลการลงประชามติ มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประธานสภาตำบลส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ และแจ้งให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงประชามติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนน้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลและผู้มีอำนาจกำกับดูแล และเพื่อลดการผูกขาดอำนาจรวมทั้งลดระบบอุปถัมภ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้แก่ประชาชน ในขณะเดียวกัน ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนรู้สึกถึงการยอมรับในการมีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับมาตรการป้องกัน ข้อ 13 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

(4) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2528

(4.1) มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (10) มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

“มาตรา 23 สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(10) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ได้ลงคะแนนเสียงให้ยุบสภากรุงเทพมหานครโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาท้องถิ่นโดยมิต้องรอให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งพร้อมกันทั้งหมด

(5) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

(5.1) มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (9) มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

“มาตรา 19 สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่อ

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยามีได้ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาเมืองพัทยาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาท้องถิ่นโดยมิต้องรอให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่งพร้อมกันทั้งหมด

(5.2) มาตรา 7 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 77 วรรคสามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 77 วรรคสาม ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยคืนไปยังสภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่ ให้ประธานสภาเมืองพัทยาจัดให้มีการลงประชามติและประกาศร่างข้อบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกันอย่างน้อย 90 วันก่อนการลงประชามติ หากผลการลงประชามติมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเมืองพัทยา ให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงประชามติมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนน้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตสภาเมืองพัทยา ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่เมืองพัทยาและผู้มีอำนาจกำกับดูแล และเพื่อลดการผูกขาดอำนาจรวมทั้งลดระบบอุปถัมภ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้แก่ประชาชน ในขณะเดียวกัน ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนรู้สึกถึงการยอมรับในการมีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายด้านการส่งเสริม

การมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับมาตรการป้องกัน ข้อ 13 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

การแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จะเป็น มาตรการสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วยการให้อำนาจในการ กำหนดโครงการบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วยตนเอง และให้ความเป็นอิสระแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและรูปแบบการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ของตน ด้วยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตอบสนอง ความต้องการของประชาชน และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผูกพันความเห็น ของประชาชนในการดำเนินการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ชุมชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะทุกรูปแบบ และในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ด้วยความสมัครใจตาม หลักกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเองภายใต้การ รับรองโดยกฎหมายในลักษณะที่ถือเป็นสิทธิและอำนาจของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในทาง การเมือง การบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นโดยได้รับทราบข้อมูลวัตถุประสงค์ รูปแบบของการดำเนิน กิจการในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอตามเงื่อนไขทางความสามารถ ภายใต้แนวคิดการบริหาร ราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) และสอดคล้องกับหลักสากลตามอนุสัญญา UNCAC ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องคำนึงถึงความ จำเป็นในการต่อสู้กับการทุจริต ด้วยการสร้างมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการ บริหารงานสาธารณะให้ประชาชนทั่วไปได้รับข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร กระบวนการทำงาน และการ ตัดสินใจของการบริหารราชการตามความเหมาะสมต่อไป

2.2.3 แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

1) มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (4) มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

“มาตรา 33 เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและ กลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีโครงการคุ้มครองพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย โดยประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน และต้องกำหนดให้มีมาตรการประเมินและทบทวน โครงการจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนในรูปแบบการคุ้มครองพยานต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ 32 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

(2) มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสอง มาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

“มาตรา 132 ภายใต้บังคับมาตรา 135 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา

กรณีผู้แจ้งเบาะแสตามวรรคหนึ่ง ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์จนสามารถยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือกำลังเกิดขึ้นให้น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น ให้ถือเป็นความดีความชอบในการพิจารณาเสนอให้รางวัลสิทธิประโยชน์หรือรางวัลที่เป็นเงินจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงความมีส่วนร่วมในการยังยั้งหรือบรรเทาความทุจริตดังกล่าวอย่างเหมาะสม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐให้มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตเพื่อเป็นการยังยั้งหรือบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐ สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ 37 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

(3) มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“มาตรา 133 ให้หัวหน้าหน่วยงานรัฐที่ได้รับการแจ้งว่ามีการทุจริตพิสูจน์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า จะไม่มีการแก้แค้น ช่มชู้ คุกคาม หรือกลั่นแกล้ง ผู้แจ้งเบาะแสพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง และต้องแสดงให้เห็นว่าสถานะและสภาพการทำงานของบุคคลเหล่านั้น จะไม่ถูกดำเนินการอย่างไม่เป็นธรรมไม่ว่ากรณีใด หากมีการกระทำใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้แจ้งเบาะแส ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานรัฐกระทำผิดวินัย และถือเป็นพฤติการณ์ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง

ในกรณีบุคคลตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไปอาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีพยานหลักฐานเบื้องต้น

อันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป และอาจเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการขยายความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งมิได้มีฐานะเป็นพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้เสียหายในคดีทุจริต แต่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีและอาจได้รับความเสียหายหรือถูกข่มขู่กลั่นแกล้งด้วยเหตุอื่น เพื่อจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

(4) มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 134 ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้วหรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น หรือภายในสามสิบวันนับแต่อยู่ในวิสัยและมีโอกาสที่จะแจ้งเบาะแสได้ แล้วแต่กรณี ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการสร้างความมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีความใกล้ชิดกับข้อมูลและหลักฐานการทุจริตที่ไม่อาจแจ้งเบาะแสการทุจริตได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน เพื่อเป็นการส่งเสริมมาตรการในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของตน สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อสร้างแรงจูงใจภาคประชาชนด้วยการเพิ่มมาตรการการให้รางวัลเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบ และป้องกันปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการป้องปรามการทุจริตในขณะเดียวกัน เนื่องจากความสนใจของภาคประชาชนย่อมเพิ่มต้นทุนให้กับผู้กระทำทุจริตทุกรูปแบบ ส่งผลให้การปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

2.2.4 แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

1) มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

“หากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 นี้ ทำให้ผู้กระทำผิด ผู้ร่วมกระทำผิด หรือผู้สนับสนุนการกระทำผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ ให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนไม่เกินสามเท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลของการกระทำนั้น ให้บรรดาตัวการ ผู้ร่วมกระทำผิด และผู้สนับสนุนรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการลดแรงจูงใจผู้ทุจริตให้เห็นถึงความสูญเสียมากกว่าผลที่จะได้รับจากการทุจริต และเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการเพิ่มช่องทางในการได้รับรางวัลจากการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ 32 ข้อ 33 และข้อ 34 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

2) มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

“มาตรา 9 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีกรกระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 นี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา และหากการชี้ข้อแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ผู้กระทำผิดถูกดำเนินคดีโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้นั้นอาจได้เงินส่วนแบ่งจากค่าปรับหรือค่าสินไหมทดแทน หรือทั้งสองกรณี ในอัตราตั้งแต่ร้อยละสิบแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินค่าปรับที่ได้จากการชี้ข้อแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ และหากเห็นสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองผู้มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และกำหนดมาตรการให้รางวัลในการกำหนดอัตราขั้นต่ำสุดที่ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับเมื่อเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน สอดคล้องกับมาตรการทาง

กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ 32 และข้อ 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

การแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยการเพิ่มมาตรการให้รางวัลจะเป็นการสร้างความมั่นใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้น ในขณะเดียวกัน จะเป็นการป้องปรามผู้ทุจริตและเพิ่มต้นทุนความเสี่ยงให้แก่ผู้ทุจริต ทำให้ผู้ทุจริตเกิดความยับยั้งชั่งใจและยับยั้งการกระทำทุจริตได้ และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจะสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแจ้งเบาะแสดำเนินการทุจริตที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

2.2 แนวทางการตรากฎหมายลำดับรอง

2.2.1 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น พ.ศ....

ตามที่ได้เสนอแนะข้างต้น หากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการตรากฎหมายฉบับรอง 2 ฉบับ ดังนี้

1) กฎกระทรวงว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ... โดยกำหนดข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและข้อมูลการทุจริตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ไว้อย่างละเอียด เช่น รายละเอียด ประเภทโครงการ วันที่ดำเนินการ วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง รายชื่อผู้เสนอราคา และรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา วงเงินที่เสนอ รายละเอียดสัญญา วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดสัญญา เป็นต้น

2) กฎกระทรวงว่าด้วยแบบรายงานข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ... โดยกำหนดแบบในการรายงานการเผยแพร่ข้อมูลของการจัดซื้อจัดจ้างไว้เพื่อให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

3) ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภาคประชาชน และการเบิกค่าใช้จ่าย พ.ศ. โดยกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภาคประชาชน และหลักเกณฑ์การเบิกค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่

4) กฎกระทรวงว่าด้วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ..... โดยกำหนดขั้นตอน เงื่อนไข วิธีการที่สามารถให้ผู้แจ้งเบาะแสดำเนินการไม่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสด เนื่องจากเป็นสิ่งที่ภาครัฐสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่แจ้งได้เองโดยง่าย

2.2.2 ร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้เสนอแนะข้างต้น

หากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการตรากฎหมายฉบับรอง 1 ฉบับ ได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ..... โดยกำหนดขั้นตอน วิธีการในการลงคะแนนเสียงทาง

อิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนที่ประสงค์จะลงคะแนนเสียงด้วยวิธีการทางสารสนเทศ โดยควรกำหนดให้มีการแจ้งความประสงค์ในวิธีการลงคะแนนเสียงด้วยรูปแบบใดล่วงหน้า

2.2.3 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ที่ได้เสนอแนะข้างต้น หากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการตรากฎหมายฉบับรอง จำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

1) ระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีทุจริตประพจน์มิชอบ พ.ศ..... โดยกำหนดขั้นตอน เงื่อนไข วิธีการ ให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีความรวดเร็วและชัดเจน รวมทั้งวิธีการสืบพยานในศาลที่สามารถคุ้มครองพยานได้

2) ระเบียบว่าด้วยวิธีการแจ้งเบาะแสทางอิเล็กทรอนิกส์ และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการแจ้งเบาะแสทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ..... โดยกำหนดช่องทางการแจ้งเบาะแส 2 รูปแบบ ได้แก่ การแจ้งโดยระบุข้อมูลผู้แจ้งเบาะแส และโดยไม่ต้องระบุข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสเพื่อเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลในการวางแผนการทำงานในเชิงรุกต่อไป

3) ระเบียบว่าด้วยเกณฑ์การพิจารณาเงินรางวัลและเงินค่าปรับให้แก่ผู้แจ้งเบาะแส พ.ศ..... โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเงินรางวัลและเงินค่าปรับให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสที่มีความชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนผู้เข้ามีส่วนร่วมจะสามารถทราบถึงประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการเข้าร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้

2.2.4 ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ที่ได้เสนอแนะเป็นกฎหมายข้างต้น หากมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการตรากฎหมายฉบับรอง จำนวน 2 ฉบับ ดังนี้

1) กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ..... โดยกำหนดขั้นตอน เงื่อนไข วิธีการ ในการจัดซื้อจัดจ้างและการประมูลโดยวิธีออนไลน์หรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ในศูนย์รวมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เปิดให้ภาคธุรกิจเข้าร่วมเสนอขายสินค้าพร้อมระบุราคาและรายละเอียดของสินค้าเพื่อเผยแพร่หรือสำหรับให้หน่วยงานภาครัฐเลือกดำเนินการคัดเลือกให้เป็นผู้ยื่นข้อเสนอได้อย่างเหมาะสมและคุ้มค่า รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีซึ่งประโยชน์สูงสุดจะตกอยู่กับประชาชน

2) กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์รวมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พ.ศ..... โดยให้มีศูนย์ข้อมูลราคากลางเพื่อใช้เป็นระบบบ้านค้าครบวงจรให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชนสามารถสืบค้นข้อมูลรายละเอียดของบริษัท องค์กรเอกชน และราคาสินค้าที่เคยจัดซื้อจัดจ้างได้โดยสะดวก

2.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งสำคัญ เทียบเท่าการบัญญัติกฎหมายเพื่อส่งเสริมป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะถือเป็นหลักเกณฑ์และบรรทัดฐานเพื่อวางแนวทางในการปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ อย่างโปร่งใส ซึ่งจะเห็นได้จากผลการศึกษาว่า การเปิดเผยข้อมูลที่สร้างความโปร่งใสให้กับหน่วยงาน มีความสำคัญอย่างยิ่งกับการปราบปรามและป้องกันการทุจริต โดยนโยบายที่ช่วยส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน มีดังนี้

2.3.1 การพัฒนาเว็บไซต์หน่วยงานภาครัฐเพื่อให้สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการพัฒนาเว็บไซต์ของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหนึ่งในปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ที่ถูกจำกัดด้วยกรอบเจ้าหน้าที่และงบประมาณทำให้ขาดบุคลากรที่มีทักษะความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งหากมีการพัฒนาทักษะในด้านนี้ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะส่งผลให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และยกระดับหน่วยงานที่มีความรวดเร็วในการให้บริการขับเคลื่อนการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (Smart Governance) ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

2.3.2 การพัฒนาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีกระบวนการจัดการความรู้ (Knowledge Management Process) ในเรื่องเทคโนโลยีร่วมกัน จนการใช้เทคโนโลยีกับระบบงานราชการได้แทรกซึมเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน และพร้อมรับการเรียนรู้นวัตกรรมใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลให้เกิดการยกระดับการทำงานของภาครัฐส่งผลให้สะท้อนถึงอัตลักษณ์ความเป็นหน่วยงานภาครัฐอัจฉริยะที่มีมาตรฐานการทำงานที่รวดเร็วและทันสมัย และทำให้บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เทคโนโลยีในการจัดซื้อจัดจ้างและการเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาจส่งเสริมให้มีการจัดเก็บเอกสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น และจัดเก็บเอกสารในรูปแบบกระดาษลดลง นอกจากจะส่งผลให้การสืบสวนสอบสวนการทุจริตในภาครัฐสามารถกระทำได้โดยรวดเร็วมากขึ้น ยังส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซึ่งเดิมถูกใช้จ่ายไปกับเอกสารและการจัดส่งเอกสารลดลงสามารถนำงบประมาณในส่วนนี้ไปเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้านอื่น ๆ

2.3.3 สร้างและส่งเสริมเครือข่ายการป้องกันทุจริตให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน ได้แก่ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ฯลฯ เพื่อให้เป็นกลไกในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแสการทุจริต และสนับสนุนให้เครือข่ายสามารถเสนอแนะกลยุทธ์และช่องทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้โดยง่ายและสะดวก

2.3.4 ใช้ระบบเทคโนโลยีในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเต็มรูปแบบ โดยอาจพิจารณา Blockchain Technology และความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในด้านการจัดทะเบียนต่าง ๆ โดยอาจ

ศึกษาแบบอย่างจากสหรัฐอเมริกาซึ่งพบว่า การใช้ระบบบล็อกเชนในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายและสามารถป้องกันการแทรกแซงและการบิดเบือนผลโดยมิชอบซึ่งอาจ ทำการศึกษาและนำมาปรับใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหรือการจัดเก็บข้อมูลของภาครัฐได้ ก่อให้เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3.5 ก่อนการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการประเมินความเสี่ยงในโครงการต่าง ๆ ของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว โดยให้ประชาชนที่เข้า สังเกตการณ์ในโครงการต่าง ๆ เป็นผู้ประเมินความเสี่ยงและแสดงความคิดเห็นโดยลับเพื่อใช้เป็น ข้อมูลในการวางแผนเชิงรุกต่อไป

2.3.6 ส่งเสริมให้เกิดการประกาศนโยบายไม่รับของขวัญทุกชนิด (No Gift Policy) อย่างครอบคลุม เพื่อแสดงถึงความซื่อสัตย์ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และหลักความโปร่งใส

2.4 ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย ในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบและเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนในสังคม โดยอาจทำการศึกษาเพิ่มเติม ในประเด็นดังต่อไปนี้

2.4.1 มาตรการดำเนินการเพื่อควบคุมและป้องกันการทุจริตในภาคเอกชน และการมีส่วนร่วมขององค์กรธุรกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน องค์กรธุรกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.4.2 การศึกษารายละเอียด รูปแบบ วิธีดำเนินการของโครงการคุ้มครองพยาน เต็มรูปแบบ (A Witness Protection Scheme) ในสหราชอาณาจักร เพื่อนำมาเสนอแนะในการร่างระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีทุจริตประมุขติมิชอบต่อไป

2.4.3 มาตรการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐให้โปร่งใส โดยการนำเทคโนโลยี มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีความสำคัญในการยกระดับ การปราบปรามการทุจริตซึ่งในต่างประเทศได้นำมาใช้และประสบความสำเร็จ

2.4.4 การให้ประชาชนฟ้องคดีแทนรัฐในคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันโดยอาจ ศึกษาจากมาตรการ ขั้นตอน และวิธีการฟ้องคดีของประชาชนในกฎหมายป้องกันการฉ้อโกง (False Claims Act, 31 U.S.C. section 3729) ของสหรัฐอเมริกาอย่างละเอียดเพื่อเสนอแนะเป็นกฎหมาย ต่อไป

2.4.5 ความรับผิดชอบของนิติบุคคลในความผิดฐานทุจริต โดยศึกษารูปแบบ วิธีการ ลงโทษนิติบุคคลที่ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการทุจริต เพื่อให้เกิดกระบวนการรับผิดชอบต่อ สังคมอย่างครอบคลุม

2.4.6 การศึกษามาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายในหน่วยงานภาครัฐ

2.4.7 การศึกษามาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศในความผิดฐานทุจริต

การศึกษาตามข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยที่ได้ทำการเสนอแนะข้างต้นหรือประเด็นอื่น ๆ

ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและ
 ย่อมทำให้เกิดความสนใจในผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันของสาธารณชนอย่างกว้างขวาง
 ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อการทุจริตคอร์รัปชัน แท้จริงแล้ว ประเทศไทยมีต้นทุนที่มีอัต
 ลักษณะในด้านความมีน้ำใจและการมีจิตสาธารณะไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าในประเทศญี่ปุ่น หรือสาธารณรัฐ
 เกาหลี เพียงยังขาดการมองเห็นคุณค่าในมิติด้านการสนับสนุนส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่นที่เป็น
 ก้าวแรกและก้าวสำคัญของการสร้างความมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รัฐจึงควรให้ความสนใจในการ
 พิจารณาให้คุณค่ากับกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งของท้องถิ่นและการสร้างความมีส่วน
 ร่วมของประชาชน เพราะสุดท้ายแล้ว ไม่ว่าจะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือปัญหาใดที่เกิดขึ้นใน
 ประเทศไทย แนวทางการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดและยั่งยืนที่สุด ก็คือ “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” ซึ่งก็คือ
 “ประชาชน” นั่นเอง





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

สุโขทัยวิทยาเขตราชภัฏวชิรเวศน์

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th>.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. มปป. วิชาการการปกครองไทย จากระบอบราชาธิปไตย – ประชาธิปไตย. สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/upload/callcenter/type1/2551/11/file_uploadcall1226626441402.pdf.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). แบบสอบถามความคิดเห็น ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/pub/survey256005.jsp>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร.. สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/document%204.pdf>.
- กรพจน์ อัครวินวิจิตร. หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8780
- กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ปี 2560 – 2564. สืบค้นจาก https://rdic.cdd.go.th/wp-content/uploads/sites/154/2017/07/bManualBook_BMN60.pdf.
- กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) ปี 2560 – 2564. สืบค้นจาก http://app2.cdd.go.th/rdic/Manual/bManualBook_NRD60.pdf
- กรุงเทพธุรกิจ. (2556). จอห์นสัน แอนด์ จอห์นสันจ่ายเงินระงับคดี. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/540912>.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/pub/256005_1.pdf.
- กฤษณ์เพชร โสมณวัตร. (2557). กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะกับสังคมญี่ปุ่น (Law on Freedom of Assembly and Japanese Society). วารสารนิติสังคมศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2/2557 กรกฎาคม-ธันวาคม. สืบค้นจาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/issue/view/17015>.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2564). “เราชนะ” กลุ่ม “ไม่มีสมาร์ตโฟน” ลงแอปฯ “เป่าตัง” ไม่ได้ ใช้เงิน

- อย่างไร?. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/922547>
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). การปกครองท้องถิ่นไทย. สำนักพิมพ์ เดือนตุลา: กรุงเทพฯ
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). การจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บริษัท ชัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด : กรุงเทพฯ.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER43/DRAWER026/GENERAL/000000000000211.PDF>.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2563). การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER43/DRAWER026/GENERAL/000000000000211.PDF>.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2562). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 5. วิญญูชน:กรุงเทพฯ.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2535). หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณา เรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน - ศึกษาประวัติความเป็นมาและ แนวคิดทางทฤษฎี. ตุลาคม 39.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2563). FCCT จีรัฐบาลหยุดแทรกแซงสื่อ. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/903448>
- ก.พ. ออนไลน์. ธรรมภิบาล (Good Governance) สำคัญอย่างไรต่อระบบราชการ. สืบค้นจาก <https://gorporonline.com/articles/how-important-is-good-governance-to-the-bureaucracy/>.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/planlocal/%E0%B8%84%E0%B8%B9%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD.htm>
- กระทรวงการต่างประเทศ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.). (2561). บทควมน่ารู้ : อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption – UNCAC) สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/acc/th/news>.
- ข่าวช่อง 7. (2564). คอลัมน์หมายเลข 7 : ป.ป.ช. ตรวจสอบ อบจ. 2 แห่ง สื่อทุจริตจัดซื้อ ครุภัณฑ์ป้องกันโควิด-19. สืบค้นจาก <https://news.ch7.com/detail/512158>
- คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็น

รูปธรรม สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม. สืบค้นจาก

http://www.pattani2018.pattani.go.th/files/com_news_form/2018-11_5f2dc4593714d4e.pdf.

คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น. (2559). รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น. สืบค้นจาก <https://www.parliament.go.th>.

คณิศร บัวเอี่ยม. (2540). รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. มปป. ประเทศญี่ปุ่น. สืบค้นจาก

<http://web.krisdika.go.th/data/news/news64.pdf>.

คาร์ล ฟรีดริค. (2521). รวมเรื่องไทยเทศและทฤษฎีองค์การคอร์รัปชัน (คอร์รัปชันในมิติทางประวัติศาสตร์). ห้างหุ้นส่วนจำกัดยงพลเทรตติ้ง: กรุงเทพฯ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสรีจที่ 554/2561. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/krisdika-comment-search>.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. ความเป็นมา. สืบค้นจาก <https://www.pacc.go.th/index.php/home/about/12>.

เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี ANFREL. (2562). กฎหมายเบื้องต้น เรื่องการเลือกตั้งท้องถิ่น. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/5501>.

คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ. 2542. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/234833>.

งามพรรณ เวชชาชีวะ. (2558). เปิดเพิ่ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ .บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) : กรุงเทพฯ.

จिरันท์ หาญธารงวิทย์. (2018). ทามาตะ โยชิฟุมิ: การเมืองเรื่องต้านคอร์รัปชัน. สืบค้นจาก <https://themomentum.co/anti-corruption-politics-tamada-yoshifumi/>

จักรพรรณ วงศ์พรพวิณ. จริยปรัชญาการสร้างอัตลักษณ์ของคนเกาหลีสู่การพัฒนาประเทศ.

วารสารวิชาการธรรมทรรศน์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมีนาคม – มิถุนายน 2557. สืบค้นจาก

<https://so06.tci-thaijo.org/index.php/dhammathas/article/view/77520/62180>.

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2549). ประวัติการเมืองไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 4). มูลนิธิ
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ : กรุงเทพฯ.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. จีระชัยการพิมพ์ : กรุงเทพฯ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี สก็อตต์. (2521).รวมเรื่องไทย เทศ และทฤษฎีของการคอร์รัปชัน.
ห้างหุ้นส่วนจำกัดยงพลเทรตติ้ง: กรุงเทพฯ ฯ.
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2561). แนวคิดการแบ่งผลประโยชน์กับการแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อม. วารสาร
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 1 ฉบับที่ /2 กรกฎาคม - ธันวาคม /2561. สืบค้นจาก
https://doi.nrct.go.th/ListDoi/listDetail?Resolve_DOI=10.14456/nulj.2018.10.
- ชัยรัตน์ ทองใบ. (2561). มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ศึกษากรณีการปราบปราม
องค์กรอาชญากรรมค้ายาเสพติด. นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. บริษัท พิมเนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด:
กรุงเทพฯ.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2563). การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2564 จาก
<https://pubadm.cru.ac.th>.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2555). มองเกาหลีใต้ มองไทย สืบค้นจาก
<https://prachatai.com/journal/2012/03/39549>.
- ชาญณรงค์ เอี่ยมสำอาง. (2560). ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใน
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. สืบค้นจาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/AJPU/article/view/95614>.
- เชษฐา ทองยี่ง. การถอดถอน. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2567 จาก
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%96%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%96%E0%B8%AD%E0%B8%99>.
- ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล. (2557). คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789. สืบค้นจาก
<https://www.thaivolunteer.org>.
- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2556). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับการเมืองภาคประชาชน”. โครงการเอกสารและ
ตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : กรุงเทพฯ.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. ม.ป.ป. ร่าง พ.ร.บ.การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นฉบับใหม่ : ประชาธิปไตย
ทางตรงที่กำลังถูกทำลาย?. <https://www.the101.world/recall-election/>.
- ต่อตระกูล ยมนาค และต่อภัสสร ยมนาค. (2562). แพลตฟอร์มข้อมูลขนาดใหญ่ คานงัดด้านโกงประเทศไทย
ที่ไม่ทำไม่ได้แล้ว. สืบค้น จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/>.

- ถวิลวดี บุรีกุล. 2552. รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า : นนทบุรี สืบค้นจาก <https://kpi.ac.th/knowledge/book/data/457?fbclid=IwAR3czg0OW4601rLICutoB8x-kyBVg-TVgPSls9LnVYIE0Jv57HS5umLwU7M&page=29>.
- ไททัศน์ มาลา. 120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440 – 2560) : พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทย. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2560). มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย : พระนครศรีอยุธยา.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2564). อันดับทุจริตไทยพุ่งซ้ำเติมเศรษฐกิจ. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/2023849>.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2563). ป.ป.ช. แจง "บิ๊กป้อม" ยืมนาฬิกาเพื่อน ไม่ผิด ซ้ำเป็นการ "ยืมใช้คงรูป". สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1857104>.
- ไทยโพสต์. (2564). ป.ป.ช. เปิดตัวเลขคำร้อง-มูลค่าเสียหาย สถานการณ์คอร์รัปชัน 'ไทยยัง'หนัก'. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/88705>.
- ไทยพับลิก้า. (2557). สถิติเรื่องร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมือ ป.ป.ช. 6,200 เรื่อง ย้อนหลัง 5 ปี ข้อมูล 66 สำนวน. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2014/09/statistics-local-government-fraud/>.
- ทีมงานหญาแห่งปากคอก (ท้องถิ่น). (2563). ว่าด้วยเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของท้องถิ่นไทย. บทความพิเศษ สยามรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th>.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. วัฏจักรของ 4 ระบอบการเมืองแบบผสมผสานราชาธิปไตย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย และประชาธิปไตย. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก <https://kpi-lib.com/library/en/books/kpibook-23855/>.
- ธานี ชัยวัฒน์. (2560). ทำไมคนเราถึงโกง. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/why-do-we-corrupt/>.
- ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล และยงยุทธ ภูประดับภักดิ์. (2566). กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี "กฎ" ในทางเศรษฐศาสตร์". พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ .(2543). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, วิญญูชน: กรุงเทพฯ.
- นลิตรา ไทยประเสริฐ. (2554). การผูกขาดและผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของไทย. โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ปีที่ 2 ฉบับที่ 8 สิงหาคม 2554. สืบค้นจาก <http://prp.trf.or.th>.
- แนวหน้า. (2563). ลดปัญหาอุปท.ทุจริต. สืบค้นจาก <https://www.naewna.com/politic/columnist/44418>.

- เนชั่น ทีวี. (2565). กางสถิติ 22 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน สร้างความเป็นธรรมสู่สังคม. สืบค้นจาก <https://www.nationtv.tv/news/378869756>.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). การแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และ แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง. สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?ID=461>.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การควบคุมฝ่ายปกครอง. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270>.
- นันทกุล ศรฤทธิ์ชิงชัย, ศาสตรา วิริยานุพงศ์, สุคนธา ศรีภิรมย์. (2566). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของ ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สืบค้นจาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/WPSMS/article/view/267520>.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th>.
- นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญาและชาญชัย ลวิตรังสีมา. (2520). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และคณะ. (2554). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์: กรุงเทพฯ.
- บวรเจต สิงคะเนติ. (2547). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ. สืบค้นจาก www.public-law.net.
- บวรเจต สิงคะเนติ. (2556). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 5). บริษัทโรงพิมพ์เด็อนตุลา : กรุงเทพฯ.
- บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน). 1789. สมานิติบัญญัติแห่งชาติ (ฝรั่งเศส) รับรองคำประกาศว่าด้วย “สิทธิมนุษยชนและพลเมือง” สืบค้นจาก https://www.silpa-mag.com/this-day-in-history/article_1943.
- บังอร บรรเทา, สีดา สอนศรี และยุพา คลังสุวรรณ. (2559). การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม. วารสารการเมืองการปกครอง ปี ที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558-กุมภาพันธ์ 2559. สืบค้นจาก <http://copag.msu.ac.th/journal/filesjournal/6-1/2001201710031020.pdf>.
- เบญจรงค์ ใจใส แดร์ อาร์สลานีอง. การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในประเทศญี่ปุ่น: จากความขัดแย้งไปสู่การทำงานร่วมกัน. สืบค้นจาก

<http://journal.human.cmu.ac.th/ojs/index.php/human/article/viewArticle/107>.

- ปณชัย อารีเพิ่มพร. (2564). Clubhouse คืออะไร ทำไมมีแอปฯ ‘ไม่ได้แปลว่าเล่นได้’
 แอมร็อนจน Facebook อยากทำตาม. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/what-is-clubhouse/>.
- ประยูร กาญจนดุล. (2533). คำบรรยายกฎหมายปกครอง.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2560). ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาปฏิวัติฝรั่งเศส. สืบค้นจาก
https://www.silpa-mag.com/this-day-in-history/article_1943.
- ปราณี สุขศรี. (2557). หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพาทษาของศาลปกครองสูงสุด :
 ศึกษาหลักความได้สัดส่วน(Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค
 (Principle of Equality). สืบค้นจาก
<https://www.dpt.go.th/images/stories/pdf/law/03/70.pdf>.
- โปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต และ เจนจิรา บิณชีร์. หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการ
 สาธารณะ ของประเทศฝรั่งเศส. ภาษฎีกาสาร ปีที่ 11 ฉบับที่ 3 กุมภาพันธ์ - มีนาคม
 2559. โรงพิมพ์ดอกเบ็ญ : กรุงเทพฯ.
- ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด..... เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการ
 บริหารงานบุคคลของเทศบาล สืบค้นจาก
<http://local.moi.go.th/municiple%20rule.pdf>.
- ปิติ ศรีแสงนาม. (2561). อินเดียใหม่. สืบค้นจาก
<https://mgronline.com/daily/detail/9610000024772>.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). เจาะลึก “ยากูซ่า” อำนาจ-เงินตรา-ธุรกิจสีดำ กลุ่มอิทธิพล 300 ปีของ
 ญี่ปุ่น. สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/spinoff/news-100645>.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2561). คนดีอยู่ยาก! โดนฟ้อง -คุกคาม-ลวนลาม ข้าราชการ “จมทุกซ์” เพราะ
 “ตงฉิน”. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/live/detail/9610000124563>.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2559). ป.ป.ช.ชี้มูล ฟันอาญา 53 นักการเมือง-ขรก.ท้องถิ่น จาก 19
 จังหวัด ตาม “กม.ใหม่ รับสินบนถึงประหาร. สืบค้นจาก
<https://mgronline.com/politics/detail/9590000061684>.
- พิชาย รัตนดิกล ฦ ฎเก็ต. ฎเขาน้ำแข็งของการทุจริต. สืบค้นจาก
<https://m.mgronline.com/daily/detail/9600000099467>.
- พงศธร สัตย์เจริญ. ปัญหาสัญญาทางปกครอง. เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้นจาก

<http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=947>.

โพลิน ทองวงศ์. 2562. ปัญหาการคุ้มครองช่วยเหลือพยานในคดีอาญาทุจริตของสำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สืบค้นจาก

http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6224014459/163297610449b3a46c5dee4c0b2e5cbf3e84d9f80f_abstract.pdf.

โพสดี ทูเดย์. (2560) . รมว.กลาโหมญี่ปุ่นลาออก ฐานปกปิดข้อมูลที่เป็นภัยต่อประชาชน.

สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/world/505784>.

โพสดี ทูเดย์. (2556). โพลล์ชี้คนไทยรับได้รัฐบาลโกงตนเองได้ประโยชน์.

สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/social/general/232666>.

พชรดนัย วัชรธนพัฒนธาดา. (2562). ปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 12 ฉบับที่ 2. สืบค้นจาก

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:J1smQGeatAlJ:https://so03.tcithaijo.org/index.php/polsilaw_journal/article/download/249757/168234/+&cd=1&hl=th&ct=clnk&gl=th.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (2475, 27 มิถุนายน)

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49. หน้า 166 -180.

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2458 (2458, 9 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32

หน้า 1261 – 1277.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ราชกิจจานุเบกษา (2496, 17 กุมภาพันธ์) เล่ม 70 ตอนที่ 14

หน้า 222 – 261.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ราชกิจจานุเบกษา (2540, 31 ตุลาคม) เล่ม 114

ตอนที่ 62ก. หน้า 1 – 23.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. ราชกิจจานุเบกษา (2537, 2

ธันวาคม). เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. หน้า 34-36.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา (2542, 19

พฤศจิกายน). เล่ม 116 ตอนที่ 120 หน้า 21 – 51.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ราชกิจจานุเบกษา (2528,

20 สิงหาคม). เล่ม 102 ตอนที่ 115 หน้า 1 – 39.

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 ราชกิจจานุเบกษา

(2542, 24 กุมภาพันธ์) เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก หน้า 1 – 4.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- ราชกิจจานุเบกษา (2542, 17 พฤศจิกายน) เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก. หน้า 48 – 69.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา (2534, 8 กันยายน) เล่ม 108 ตอนที่ 156 หน้า 1 – 39.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา (2542, 26 ตุลาคม) เล่มที่ 116 ตอนที่ 1 หน้า 12 – 18.
- พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา (2562, 22 พฤษภาคม) เล่ม 136/ตอนที่ 67 ก/หน้า 57 – 66.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ราชกิจจานุเบกษา (2561, 21 กรกฎาคม) หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก หน้า 1 – 80.
- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ราชกิจจานุเบกษา (2475, 27 มิถุนายน) เล่ม 48 หน้า 166 – 180.
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา (2562, 16 เมษายน) เล่ม 136 ตอนที่ 50ก หน้า 258-313.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา (2542, 29 พฤศจิกายน) เล่ม 116 ตอนที่ 120ก หน้า 1-20.
- พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ราชกิจจานุเบกษา (2558, 22 มกราคม) เล่ม 132 ตอนที่ 4ก หน้า 1-8.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ราชกิจจานุเบกษา (2561, 21 กุมภาพันธ์) เล่ม 135 ตอนที่ 10 ก หน้า 1-41.
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ราชกิจจานุเบกษา (2540, 10 ตุลาคม) เล่มที่ 114 ตอนที่ 1 หน้า 1-16.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ราชกิจจานุเบกษา (2554, 27 พฤษภาคม) เล่ม 128 ตอนที่ 42 ก หน้า 1 – 30.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา (2539, 14 พฤศจิกายน) เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 1 -22.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ราชกิจจานุเบกษา (2551, 25 มกราคม) เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก/หน้า 1 – 45.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา (2542, 10 ตุลาคม) เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก หน้า 1 – 44.
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ราชกิจจานุเบกษา (2560, 24 กุมภาพันธ์) เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก หน้า 13 – 55.

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
ราชกิจจานุเบกษา (2542, 26 ตุลาคม) เล่มที่ 116 ตอนที่ 12 หน้า 12 - 22.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
ราชกิจจานุเบกษา (2542, 29 พฤศจิกายน) เล่มที่ 116 ตอนที่ 120ก หน้า 70 - 77.
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
ราชกิจจานุเบกษา (2551, 24 มกราคม) เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก/หน้า 1 - 28.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
ราชกิจจานุเบกษา (2546, 9 ตุลาคม) เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก หน้า 297- 312.
- พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558
ราชกิจจานุเบกษา (2558, 22 มกราคม) เล่ม 132 ตอนที่ 4 ก. หน้า 1-8.
- ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร. (2559). ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาทางปกครอง. สืบค้นจาก
<http://www.polsci-law.buu.ac.th/journal/document/8-1/16.pdf>.
- ภาสพงษ์ เรณูมาศ.(2550). ตุลาการวิวัฒน์กับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง. สืบค้นจาก
<http://www.public-law.net>.
- ภาณี รูปสม. วารสารญี่ปุ่นศึกษารวมศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (2001): 2001 - Academic Paper
การขัดเกลาทางสังคมของสถานศึกษาก่อนวัยเรียนของญี่ปุ่น. สืบค้นจาก
<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/japanese/issue/view/5004>.
- มาโนช นามเดช. (2559). การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย) สถาบัน
พระปกเกล้า: กรุงเทพฯ
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่. สืบค้นจาก
https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Alternative/0_2_0_1_02.html.
- มติชนออนไลน์. (2560). ปปท.อุตรดิตถ์จี้ เอาผิด 5 ชรก.ท้องถิ่น ทุจริตงบประมาณ 9 ล้าน โครงการ
ชุดลอกคลอง สืบค้น จาก https://www.matichon.co.th/local/news_534812.
- มติชนออนไลน์. (2564). ไทกร' ร้อง 'กมธ.ปราบโกง' สอบ 'บิ๊กตุ๋' ปมทุจริตจัดซื้อจัดจ้างโครงการ
191 มูลค่า 7 พันล้านบาท สืบค้นจาก
https://www.matichon.co.th/politics/news_2940011.
- มติชนออนไลน์. (2563) . 'ป.ป.ช.' แฉลงพื้นที่ อบจ.ลำพูน-เอกชน ทุจริต จัดซื้อแอร์เซิตโควิด-19 แพง
เกินจริง. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/politics/news_2397865.
- มติชน. (2562). ท้องถิ่นเดือด!! จั๊มท.1 ทบทวนประกาศรับโอนข้าราชการ จวกเลือก
ปฏิบัติ ไม่เป็นธรรม. สืบค้นจาก <https://www.matichon.co.th/news->

monitor/news_1605779.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ม.ป.ป. กฎกระทรวงกำหนดกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง

พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก <https://db.legal.tu.ac.th/090200-06/>.

มติชน ออนไลน์. (2559). โวย! พ.ร.บ.อำนวยความสะดวกไม่สะดวกจริง เอกชนแฉรัฐตองคำขอขึ้น

ทะเบียน. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/politics/news_278183

ยุทธพงษ์ รัตนจันทร์, ศาสตรา วิริยานุพงศ์, & สุคนธา ศรีภิรมย์. (2567). การนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำ

วินิจฉัยของศาลปกครอง. วารสารวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร, 4(2).

เรณูมาศ รักษาแก้ว. (2557). การมีส่วนร่วมของประชาชน. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php>.

เริงศักดิ์ วิริยะชัยวงศ์.ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน.

รัฐธรรมาภิบาล. วารสารราย 4 เดือน ปีที่ 60 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2561.

บริษัท กู๊ดเฮด พรินท์ติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุ๊ป จำกัด : กรุงเทพฯ.

รัฐสภา. ญี่ปุ่นกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. สืบค้นจาก

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_

<link.php?nid=58240&filename=index>.

รัตพล อ่อนสนิท. คนอเมริกันส่วนใหญ่เชื่อ "ปัญหาคอร์รัปชัน" รุนแรงขึ้นภายใต้รัฐบาลทรัมป์.

สืบค้นจาก <https://www.voathai.com/a/us-corruption-ro/4163228.html>.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547. ราชกิจจานุเบกษา

(2547, 1 พฤศจิกายน) เล่ม 121 ตอนพิเศษ 123 ง หน้า 16 -65.

ลัคนา คำเจริญ, บัณฑิต เอื้ออาภรณ์. (2555). กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำ

แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย.วารสารวิจัยพลังงาน ปีที่ 9 ฉบับที่

2555/1. สืบค้นจาก [http://www.eri.chula.ac.th/eri-main/wp-](http://www.eri.chula.ac.th/eri-main/wp-content/uploads/2013/08/2012-911.pdf)

<content/uploads/2013/08/2012-911.pdf>.

ลม เปลี่ยนทิศ. (2564). อันดับทุจริตไทยพุ่งซ้ำเติมเศรษฐกิจ. ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก

<https://www.thairath.co.th/news/politic/2023849>.

วงเดือน นาราจักร และชมพูนุท นาศิริรักษ์ .เล่ม 2 ประวัติศาสตร์สากล : ประวัติศาสตร์ของ

มนุษยชาติ. (2558). สถาบันพัฒนาคุณภาพวิชาการ สำนักพิมพ์ บริษัทพัฒนาคุณภาพ

วิชาการ (พว.) จำกัด : กรุงเทพฯ

วิระพงษ์ บุญโญภาส และสุพัตรา แผนวิชุด. (2557). อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ.

สำนักพิมพ์นิติธรรม : กรุงเทพฯ.

วัชรารณณ์ มณีบุษ และมานิช นามเดช. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย

- จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่ในส่วนของกรกำกับดูแลภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (2563): มกราคม - มิถุนายน 2563. สืบค้นจาก <https://so04.tcithaijo.org/index.php/llsj/article/view/240042>.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2558).ดุลอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน : การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น. สืบค้นจาก http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_614.pdf.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ. สืบค้นจาก https://www.kpi.ac.th/media/pdf/research/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B9%8A%E0%B8%9F_2_f438dc7ff413738d46107b352c0c1610.pdf.
- วุฒิสาร ตันไชย. 2559. รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า.บริษัท ชั้น แพคเคจจิ้ง (2014) จำกัด : กรุงเทพฯ.
- วินัย ผลเจริญ. (2561). กระบวนการกำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. สืบค้นจาก http://copag.msu.ac.th/copaglibrary/ebook_pdf/a.winai_002/a.winai002.pdf.
- วิทยากร เชียงกุล. (2559). วงจรคอร์รัปชัน. องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) .สืบค้นจาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th>.
- วสุ มารุมุระ. (2560). 天下り [อามะคุดารี] = ลงจากสวรรค์ = การทุจริตของข้าราชการญี่ปุ่น?. สืบค้น จาก <https://www.marumura.com/amakudari/>.
- วารภรณ์ สามโกเศศ. (มปป.). แกรี่ เบคเกอร์ นักเศรษฐศาสตร์สังคมวิทยา. สืบค้นจาก <http://libdoc.dpu.ac.th/article/V1270.pdf>.
- ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ. การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส. สืบค้นจาก <https://www.car.chula.ac.th/display7.php?bib=b2259025>.
- ศูนย์รัฐสภาแห่งคานาดาร่วมกับสถาบันเศรษฐกิจแห่งธนาคารโลก. (2543). คู่มือของสมาชิกรัฐสภาสำหรับการปราบปรามทุจริต. สถาบันพระปกเกล้า.ธรรมมผลการพิมพ์:นนทบุรี
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) กระทรวงการต่างประเทศ. (2561). บทความน่ารู้ : อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption – UNCAC). สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/acc/th/news>.

- ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. (2564). ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบที่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2564. สืบค้นจาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/iid/280457>.
- ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. (2563). ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบที่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2563. สืบค้นจาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/iid/235669>.
- ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. (2562). ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบที่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2562. สืบค้นจาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/72/iid/213536>.
- ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. (2561). ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบที่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/72/iid/213535>.
- ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. (2560). ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบที่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2560. สืบค้นจาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/72/iid/213368>.
- ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. สถิติคดีศาลยุติธรรม. สืบค้นจาก <https://oppb.coj.go.th/th/page/item/index/id/4>.
- ศาสตราจารย์ ดร. วิริยานุพงษ์. (2565). หน่วยที่ 3 ลักษณะเฉพาะพื้นฐานและนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช : นนทบุรี.
- ศาสตราจารย์ ดร. วิริยานุพงษ์. (2565). หน่วยที่ 6 อำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตย เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช : นนทบุรี.
- ศักดิ์ภัท เขาวนลักษณ์สกุล และยุพา ปราชญากุล. (2561). รัฐประหารกับการเมืองไทย. วารสาร บริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคาแหง ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2561 สืบค้นจาก <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/ibas/article/download/126156/118252/>.
- ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์. (2560). บทวิจารณ์หนังสือ. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2560. สืบค้นจาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swjournal/article/download/170629/122627/479699>.

- ศักดิ์ เสกขุนทด. (2560). รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ต่างจากรัฐบาลดิจิทัลตรงไหน. สืบค้นจาก <https://www.dga.or.th/document-sharing/article/36075/>.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2562). สถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และผลการดำเนินการด้านปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. เดือน ตุลาคม 2561 – กุมภาพันธ์ 2562 สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464638/20191118094918142>.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2561). รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สืบค้นจาก <https://www.audit.go.th>.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2565). เรื่องร้องเรียนที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับเป็นเรื่อง ร้องเรียน. สืบค้นจาก <http://complaint.oag.go.th/th/node/8123>.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2558). ตุลาคมจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน : การกระจายอำนาจและการ บริหารท้องถิ่น. สืบค้นจาก https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_614.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. (26561). 4 รูปแบบ 19 วิธีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <https://www.pacc.go.th>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2547). การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย. สำนัก การพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2561). รายงานประจำปี งบประมาณ 2560. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/category/2018083118464315/list>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ญ่ปุ่่นกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=58240&filename=index.
- สยามธุรกิจ. (2556). ท้องถิ่นเฮ! ปรับเงินเดือนใหม่ ป.ตรีให้ 13,000 บาท. สืบค้นจาก <https://www.sanook.com/money/78463/>.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2558). คอร์รัปชั่น ความโปร่งใส และกลไก สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2015/03/20150313/>.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2556). โครงการศึกษาโครงสร้างระบบการ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2013/03/d2008003/>.

- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2564). Government e-Service ยกกระดับขีดความสามารถภาครัฐ เพื่อให้บริการประชาชน. สืบค้นจาก <https://www.etda.or.th/th/Useful-Resource/Digital-Service/The-Power-and-Development-of-Government-e-Services.aspx?feed=cb66f430-5546-4dd8-b279-3827e88d154b>.
- สำนักข่าว Thai PBS. (2562). ซีมูล "รองเลขาฯ ป.ป.ช." ปกปิดทรัพย์สิน 227 ล้าน. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/282934>.
- สำนักข่าวอิศรา. (2563). โอนเข้าบัญชี 3 หมื่น! พฤติการณ์‘พวง.โตสวนระดับสูง’เรียกรับเงินอ้างวิ่งเต้นเคลียร์คดี. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-news/92814-isranews-502.html>.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2562). การยกเลิกรัฐธรรมนูญตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย. วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2562). สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.
- สุชิน ตันติกุล. (2557). รัฐประหาร พ.ศ. 2490. โรงพิมพ์มติชน จำกัด : นนทบุรี..
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา: กรุงเทพฯ.
- สำนักงาน ป.ป.ท. ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/wp-content/uploads/2018/08/08_b.pdf.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. (2557). การสร้างเสริมธรรมาภิบาล การปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัด กรณีกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ). บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด: กรุงเทพฯ.
- สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการเมือง. สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์.การทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-corruption). สืบค้นจาก <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/corruption.aspx>.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. (2552). เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2552. สืบค้นจาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/TER/issue/view/10994>.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ . (2543). หลักความเสมอภาค. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 สืบค้นจาก

<http://www.tulawcenter.org/?q=knowledge/content/218>

สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. เรือนแก้วการพิมพ์ : กรุงเทพฯ.

สฤณี อาชวานันทกุล. (2563). คอร์รัปชันยุค คสช. : เมื่อความโปร่งใสไร้ความหมาย.

The momentum. สืบค้นจาก <https://themomentum.co.th>.

สำนักงาน ป.ป.ช. ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน. สืบค้นจาก

https://www.ddd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_01.pdf.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2560). ย้อนอดีต มองกฎหมายใหม่ เพื่อแก้โจทย์การใช้ดุลยพินิจใน
สังคมไทย.

สืบค้นจาก

<https://tdri.or.th/tag/%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B9%8C/feed/>.

สรศักดิ์ เรื่องวิเศษ. หลักสุจริตในกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ. สืบค้นจาก

<https://sorasaklaw.com>.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2558). คอร์รัปชัน ความโปร่งใส และกลไก

สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน. สืบค้นจาก

<https://tdri.or.th/2015/03/20150313/>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. มปป. เกาหลีใต้กับความสำเร็จของ e-Government สืบค้นจาก

<http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=76&head=4&item=n5>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. WhistleBlower. สืบค้นจาก

<http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=62&head=4&item=n5>.

สำนักข่าว TNN. (2563). ป.ป.ช.เผยสถิติเรื่องร้องเรียนทุจริตปีงบประมาณ63 กว่า 17,000 เรื่อง.

สืบค้นจาก <https://news.trueid.net/detail/b9V8oO3Wr642>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างประมวล

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นจาก

<https://www.krisdika.go.th/data/comment/note7.htm>.

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. 4 รูปแบบ 19 วิธีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น

จาก <https://www.pacc.go.th>.

- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2558). รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กับมิติการประยุกต์ใช้ในการบริหารการบริการ
สาธารณะของภาครัฐไทย. สืบค้นจาก
https://reru.ac.th/articles/images/vijai_20_04_59_4.pdf.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2563). ทีดีอาร์ไอ เสนอเพิ่มขีด
ความสามารถรัฐไทย “แฮกระบบราชการ เปลี่ยนระบบปฏิบัติการประเทศ”. สืบค้น
จาก <https://tdri.or.th/2020/10/hacking-os-thai-state/>.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
2562. สืบค้นจาก
<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464315/20220420114419?>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
2563. สืบค้นจาก
<https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/26945314256b92531895a367a295d05a82ff240.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด นายก
อบต.และพวก กรณีเรียกเก็บเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อช่วยเหลือให้สอบได้เป็นพนักงาน
ส่วนตำบล. สืบค้นจาก
<https://www.nacc.go.th/naccCulIncul/naccCulpability.php>.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด นายก
อบต.และพวก กรณีเรียกเก็บเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อช่วยเหลือให้สอบได้เป็นพนักงาน
ส่วนตำบล. สืบค้นจาก
<https://www.nacc.go.th/naccCulIncul/naccCulpability.php>
- สิริน ชาวเพ็ชรดี. (2562). วิเคราะห์ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
และองค์การบริหารส่วนตำบลและแนวตำ เนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน. สืบค้นจาก
https://www.ombudsman.go.th/ombstudies/download/Journals/ebook53_2-7.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.). (2564). ปัญหาการทุจริต
ในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ. สืบค้นจาก <https://researchcafe.org/an-examination-of-the-governments-procurement-database-to-design-effective-anti-corruption-prevention-strategy-for-government-procurement/>.

- สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2564). ข้อมูลพื้นฐานของต่างประเทศ 2564. สืบค้นจาก https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static/pdf/2564/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2_2564.pdf.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2567. สถิติเรื่องร้องเรียน (รายปี). สืบค้นจาก https://ombstudies.ombudsman.go.th/more_news.php?cid=176&filename=index.
- สยามรัฐ. (2564). ปัญหาจีปاجةของท้องถิ่นขนาดเล็ก. สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/264285>.
- สุนัย มโนมัยอุดม. (2559). ระบบกฎหมายอังกฤษ.(พิมพ์ครั้งที่ 6). โรงพิมพ์เดือนตุลา : กรุงเทพฯ
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. เจาะลึกทุจริตกับ ป.ป.ท..
สืบค้นจาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/610601_complain_result2560/.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2549). สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารรัฐ. สืบค้นจาก http://www.sisaket.go.th/Information_Center/handbook.pdf
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ญ่ปุ่กับกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=58240&filename=inde
- สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ. (2561). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการพัฒนาความร่วมมือและยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย : ศึกษาประสบการณ์ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้. สืบค้นจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Creator/personDc/65126.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2551). คู่มือแนวทางการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/29.12.51.pdf>
- สำนักข่าวอิสรา. (2564). ส่องคดีทุจริตโลก:สหรัฐฯสอบ บ.มอร์แกน สแตนลีย์ เอี่ยวช่วยอดีต รมต.เวเนซุเอลาฟอกเงินน้ำมัน. สืบค้นจาก <https://isranews.org/article/isranews-scoop/103022-Venezuela.html>.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). เกร็ดความรู้...สู้ทุจริต!! เรื่อง สถิติการตรวจรับค้ำกล่าวหา ปิงบประมาณ พ.ศ.2566 (1 ตุลาคม 2565-30 เมษายน 2566). สืบค้นจาก

<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2021110415414676/20230807114215?>

สยามรัฐออนไลน์. (2564). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น. สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/251785>.

สยามรัฐออนไลน์. (2562). महाกาพย์การฝึกอบรมท้องถิ่น สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/123506>.

สำนักข่าวอิสรา. (2563). จุดเสียงทุจริตโครงการ 9101 สารคาม! สตง.พบเปิดบัญชี-ยืมเงิน 'คน' เดียวกัน 15 กลุ่มรวด. สืบค้นจาก https://www.isranews.org/content-page/item/85216-report00_85216.html.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ห้องสมุดกฎหมาย. สืบค้นจาก <https://krisdika.ocs.go.th/th/law>

สถาบันพระปกเกล้า. (2562). ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_186.pdf.

สถาบันพระปกเกล้า. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ.

สุพัตรา แผนวิจิต. (2559). กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบ. นิตยสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

สุชามาส ทวีพันธ์. (2522). “พัก จองฮี” ผู้นำเผด็จการเกาหลีใต้ ถูกลอบสังหาร. สืบค้นจาก <https://themomentum.co/on-this-day-park-chung-hee/>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ม.ป.ป. รัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก <https://www.ocs.go.th/council-of-state>.

หนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท 0809.3/ ว 24 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2560 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

หนังสือที่ว่าการอำเภอพยุห์ ที่ ศก 2018/4231 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2563.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ 0808.2/ว 1535 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2561.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0816.2/ว 2523 ลงวันที่ 30 เมษายน 2563.

หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ตผ.0004/2448 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2554.

หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ มท 0804.5/ว 103 ลงวันที่ 14 มกราคม 2565.

อลงกรณ์ คุณกิตติมานนท์. ข้าวซัด. (2563). ปราชินบุรี ค้านสร้างฟาร์มไก่!! พบประชาคมไม่โปร่งใส.

- สืบค้นจาก <http://www.khaochad.co.th/75945>.
- อรรถัย ก๊กผล. (2552). คู่คิด คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น.
สถาบันพระปกเกล้า: กรุงเทพฯ.
- อนันต์ คงเครือพันธ์. “ประโยชน์สาธารณะ” ในแง่มุมคดีปกครอง. สืบค้นจาก
<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/tulawjournal/article/view/196184>.
- อรณิษ รุ่งธิพานนท์. ฝ่ายนิติบัญญัติ.สถาบันพระปกเกล้า.สืบค้นจาก
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9D%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4>.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2549). โครงการเรื่องการทุจริตเชิงนโยบาย: มาตรการในทางกฎหมายเพื่อ
ควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อาภรณ์ คุระเอียด. (2562). การประยุกต์ใช้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการให้บริการภาครัฐ. คณะ
รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา สืบค้นจาก <http://www.polsci-law.buu.ac.th/journal/document/11-1/8.pdf>.
- อภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ. (2555). ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมของประเทศไทย. สืบค้นจาก
http://km.moi.go.th/km/39_goodgov/promote/p1.pdf
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย. ปราบทุจริตคอร์รัปชัน ต้องเอาจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ. สืบค้น
จาก<http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/846/4>.
- Andreas Heinemann-Grüder. (2011). Patterns of Civil-Military Relations: Patronage &
Clientelism. Retrieved from
https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0175-274x-2011-4-244.pdf?download_full_pdf=1.
- Association of Certified Fraud Examiners. What Is Fraud, Anyway?. Retrieved from
<https://www.acfe.com/fraud-triangle.aspx>.
- Albrecht Rothacher. (2003). Political Corruption in Japan. Corruption in Contemporary
Politics Retrieved from
https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781403919991_9.
- Agenzia Nazionale Stampa Associata. (2009). Japan Citizen Ombudsman Association.
Retrieved from
<https://pria-academy.org/pdf/case/9.Japan-Case-Story.pdf>

- ACFE. Who is Most Likely to Commit Fraud at Your Company?. Retrieved from <https://www.acfe.com/press-release.aspx?id=1677>.
- Adam Hayes. (2022). White-Collar Crime. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/w/white-collar-crime.asp>.
- A. Walter James. .John Emerich Edward Dalberg Acton, 1st Baron Acton. Retrieved from <https://www.britannica.com>.
- Alannah Dragonetti. Trial, Error and Necessity : The History of Local Government in the United States. Retrieved from <https://www.govpilot.com/blog/history-of-local-government-in-the-united-states>.
- Andrew Ellis. (2005). The Use and Design of Recall Votes An International IDEA Working Paper. Retrieved from <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/The-Use-and-Design-of-Recall-Votes.pdf>.
- Andrew Stevens. (2008). Seoul Mayor first among equals in South Korea local government. Retrieved from http://www.citymayors.com/government/southkorea_government.html
- Alena Rakhmanko. (2011). The Changing Nature of The “Iron Triangle” Phenomenon : A Case Study of The “Iron Triangle” in The Postal Industry and Postal Reforms in Japan. Retrieved from <https://www.lunduniversity.lu.se/lup/publication/2163342>.
- Article19. Country Report: The Right to Information in South Korea. Retrieved from <https://www.article19.org/17>.
- British Council. “The only thing necessary for the triumph of evil is for good men to do nothing,” a Quote Falsely Attributed to Edmund Burke. Retrieved from <https://www.openculture.com/2016/03/edmund-burkeon-in-action.html>.
- Britannica. (1950). Invasion and Counterinvasion. Retrieved from <https://www.britannica.com/event/Korean-War/Invasion-and-counterinvasion-1950-51>.
- Britannica. Local governments in the United Kingdom. Retrieved from <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government>

Ballotpedia's county coverage. Large counties in the United States by population.

Retrieved from

https://ballotpedia.org/Large_counties_in_the_United_States_by_population.

Ballotpedia. Mayor-council government. Retrieved from https://ballotpedia.org/Mayor-council_government

ChanceryLens. Fundamental British Values - ค่านิยมพื้นฐานแบบบริติช (ที่เราไม่คุ้นเคยในสังคม).

สืบค้น จาก <https://minimore.com/b/DhYfa/1>.

Curbing Corruption. Local Government. Retrieved from

<https://curbingcorruption.com/sector/local-government/#sng-corruption-types>.

Callnell School. County Government - State Laws. Retrieved from

https://www.law.cornell.edu/wex/table_government_county.

Consolidación Hacia la reordenación y. (1917). The Political Participation and the Constitution in Japan. Retrieved from

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4017/3.pdf>.

Carole Jean Uhlaner. (2015). Political Participation. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition) Retrieved from

<https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/political-participation>.

Conceição Soares. (2018). The Philosophy of Individualism: A Critical Perspective.

Retrieved from

https://www.researchgate.net/publication/327884634_The_Philosophy_

CIF. Fraud Triangle. Retrieved from

<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/accounting/fraud->

Crime United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). Thailand. Retrieved

from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Ftha.html> .

Commonwealth of Nations. Local Government of United Kingdom. Retrieved from

https://www.commonwealthgovernance.org/countries/europe/united_k

ingdom/local-government/.

- Cris Shore. (2021). Audit failure and corporate corruption. Retrieved from <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/focaal/2021/90/fcl900109.xml#bib53>.
- Chuck Young. (1980). Civil Service Reform--Where It Stands Today. Retrieved from <https://www.gao.gov/products/fpcd-80-38>.
- Council of Europe. Details of Treaty No.173. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty->.
- Decentralization Thematic Team. (2022). What is Decentralization?. Retrieved from <http://www.ciesin.org>.
- Douglass C. North. 1993. The New Institutional Economics and ment. Retrieved from <http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>.
- Drishti. (2020). Good Governance. Retrieved from <https://www.drishtias.com/to-the-points/paper4/good-governance-2>.
- Douglas A. Irwin and Oliver Ward. (2021). What is the “Washington Consensus?”. Peterson Institute for International Economics. Retrieved from <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/what-washington->.
- Daniel Liberto. (2021). Keiretsu. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/k/keiretsu.asp>
- Daisuke Akimoto. (2020). Power and Money in Japanese Politics. Retrieved from <https://thediplomat.com/2020/02/power-and-money-in-japanese-politics/>.
- David W.S. Lieberman. Whistleblower News & Articles. Retrieved from <https://www.whistleblowerllc.com/2020-false-claims-act-penalties/>.
- Dan Edelstein, (2018). On the spirit of rights. University of Chicago Press. https://www.chicagodistributioncenter.org/sites/edelstein/edelstein_on_the_spirit_of_rights_bibliography.pdf.
- Department of Justice. Justice Department Recovers Over \$ 2.2 Billion from False Claims Act Cases in Fiscal Year 2020. <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-22-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2020>.

- Eric M. Uslaner and Bo Rothstein. (2016). The Historical Roots of Corruption. Retrieved from <https://gvpt.umd.edu/sites/gvpt.umd.edu>.
- Encyclopaedia Britannica. Separation of powers. Retrieved from <https://www.britannica.com>.
- Encyclopædia Britannica. Montesquieu French Political Philosopher. Retrieved from <https://www.britannica.com>.
- Encyclopedia of Criminological Theory. Sutherland, Edwin H.: Differential Association Theory and Differential Social Organization. Retrieved from https://study.sagepub.com/system/files/Sutherland%2C_Edwin_H._-_Differential_Association_Theory_and_Differential_Social_Organization.pdf.
- Encyclopedia of World Biography. (2010). Carl Joachim Friedrich Facts. Retrieved from <https://biography.yourdictionary.com/carl-joachim-friedrich>.
- English.gov.cn. 2023. Constitution of the People's Republic of China. Retrieved from <https://english.www.gov.cn/archive/202303/28/contentWS64227cbfc6d0f528699dc56b.html>.
- Eric Estevez. (2021). Natural Law. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/n/natural-law.asp>.
- Elvin Mirzayev. (2020). How Corruption Affects Emerging Economies. Retrieved from <https://www.investopedia.com>
- Elisabeth Brookes. 2021. Sutherland's Differential Association Theory Explained. Retrieved from <https://www.simplypsychology.org/differential-association-theory.html>.
- Ellen Castelow. The Battle of Hastings. Retrieved from <https://www.historic-uk.com/HistoryMagazine/DestinationsUK/The-Battle-of-Hastings/>.
- EY UK. n.d. UK Bribery Digest : patterns in the last 10 years of UK bribery prosecutions. Retrieved from https://www.ey.com/en_uk/assurance/uk-bribery-digest-patterns-in-the-last-10-years-of-uk-bribery-prosecutions.
- European Union. (2020). Celebrating 20th Anniversary of the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UNTOC). Retrieved

From https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/celebrating-20th-anniversary-united-nations_en?s=66.

FBI. White-Collar Crime. Retrieved from <https://www.fbi.gov/investigate/white-collarcrime>.

F. Gregory Hayden. Policymaking Network of the Iron-Triangle Subgovernment for Licensing Hazardous Waste Facilities. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/268048759_Policymaking_Network_of_the_IronTriangle_Subgovernment_for_Licensing_Hazardous_Waste_Facilities.

Filimon Peonidis. (2016). Marsilius of Padua as a Democratic Theorist. *Roda da Fortuna. Revista Eletrônica sobre Antiguidade e Medievo*, Volume 5, Número 1, pp. 106-124.

Fischer Legal Group. What is Lincoln's law, and how did it come about?. <https://www.fischerlegalgroup.com/blog/2017/05/what-is-lincolns-law-and-how-did-it-come-about/>.

Francesco Aletta and Jieling Xiao. (2018). Perception-Driven Approaches to Urban Assessment and Design. Retrieved from <https://www.igi-global.com/dictionary/public-participation/24070>.

Frederick C. Mosher and Edward C. Page. (2022). Principles Of Public Administration The classical definition. Retrieved from <https://www.britannica.com>.

FOIA.gov. n.d. The Freedom of Information Act (United States of America). Retrieved from <https://www.foia.gov/>.

Globlthailand. สหราชอาณาจักร. สืบค้นจาก <https://globlthailand.com/market/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3/>.

Green, Keith (2005). Decentralization and good governance: The case of Indonesia. Retrieved from <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/18097/>.

Gary Martin. (2019). Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Retrieved from <https://www.phrases.org.uk>.

- Gary S. Becker. (1974). Crime and Punishment : An Economic Approach. Retrieved from <https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>.
- GOV.UK. Whistleblowing for employees. Retrieved from <https://www.gov.uk/whistleblowing>.
- GAN. South Korea Corruption reports. Retrieved from <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/south-korea/>.
- Global Security. (2020). Korean Corruption. Retrieved from <https://www.globalsecurity.org/military/world/rok/corruption.htm>.
- Henry Ridgewell. (2018). อังกฤษมุ่งล้างบางคอร์รัปชัน! เริ่มกฎหมายยึดทรัพย์สินชาวต่างชาติที่ซื้อด้วยเงินทุจริต. สืบค้นจาก <https://www.voathai.com/a/russia-oligarchs-london-corruption-tk/4265464.html>.
- Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, and Victor T. LeVine (eds.) 1989. Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, N.J.: Transaction.. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/275176785_Political_Corruption_A_Handbook_Arnold_J_Heidenheimer_Michael_Johnston_and_Victor_T_LeVine_eds_New_Brunswick_NJ_Transaction_Books_1989_pp_xvi_1017.
- Harvard Law Today. (2020). A history of corruption in the United States. Retrieved from <https://today.law.harvard.edu/a-history-of-corruption-in-the-united-states/>
- Harris, E. M. (2007). The rule of law in Athenian democracy. Reflections on the judicial oath. Retrieved from https://sites.units.it/etica/2007_1/HARRIS.pdf.
- History. N.d. George Waring. Retrieved from <https://www.history.com/topics/landmarks/george-waring>.
- House Office of the Whistleblower Ombuds. n.d. Whistleblower Protection Act (United States of America) Retrieved from https://whistleblower.house.gov/sites/evoosubsites/whistleblower.house.gov/files/Whistleblower_Protection_Act_Fact_Sheet.pdf
- James Manor. (1999). The Political Economy of Democratic Decentralization. The World Bank:

Washington, D.C.

- James L. Creighton. (2005). The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement. Retrieved from <https://smartnet.niu.edu/sites/default/files/resources/Public%20Participation%20Handbook.pdf>
- Jean Cartier-Bresson. (2020). Economics of corruption. OECD Observer . Retrieved from <https://oecdobserver.org>.
- Japan Local Government Centre. 2024. Local Autonomy 1947 (Japan). Retrieved from https://www.jl.gc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_1.pdf.
- Japanese Law Translation. 1947. Local Public Service Law (Japan). Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/1917/en>.
- Japanese Law Translation. 1999. National Public Service Ethics Law 2000 (Japan). Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3803/en>.
- Japan Fair Trade Commission. 1947. Anti Monopoly Act (Japan). Retrieved from https://www.jftc.go.jp/en/legislation_gls/amended_ama09/index.html
- Japanese Law Translation. 1947. Accounts Law (Law No. 35 of 1947). Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3789/en>
- Japanese Law Translation. 1999. Act on Access to Information Held by Administrative Organs (Japan). Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4558/en>.
- Japanese Law Translation. 1962. Administrative Case Litigation Act (Japan). Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3781/en>.
- Japanese Law Translation. 1962. Administrative Case Litigation Act (Japan: Law No. 139 of 1962). Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3781/en>.
- J V Abueva. (1970). What are we in Power for? The Sociology of Graft and Corruption. Philippine Sociological review Volume: 18 Issue: 3-4 Dated: (July - October 1970). Philippine Sociological Society.
- Jean Bonnal. A History of Decentralization. Retrieved from https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/history_fao.html

- John Rouse. (2020). Why Participation and what are the obstacles?. Retrieved from <http://www.fao.org/3/ad817e/ad817e04.htm#TopOfPage>.
- John Williamson. (2004). The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. Retrieved from <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/washington-consensus-policy-prescription-development>
- Jun-ichi Kawata. (1987). Political Socialization in Contemporary Japan. International Political Science Review / Revue internationale de science politique Vol. 8, No. 3, La socialisation politique/Political Socialization (Jul., 1987).
- Japan Fair Trade Commission. Act on Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade. Retrieved from https://www.jftc.go.jp/en/legislation_gls/amended_ama09/index.html.
- Jonathan Knott. (2021). Half of councils face 'corruption risk' on planning. Retrieved from <https://www.lgcplus.com/politics/governance-and-structure/half-of-councils-face-corruption-risk-on-planning-30-03-2021/>.
- Japanese Law Translation. 2004. The Whistleblower Protection Act 2004 (Japan). Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3362/en>.
- Japanese Law Translation. 1999. The National Public Service Ethics Act No. 129 of 1999. Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3803/je>.
- Japanese Law Translation. n.d. Local Autonomy Act. Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/>.
- Korea Legislation Research Institute. 2017. Local Autonomy Act (South Korea). Retrieved from https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG.
- Korea Legislation Research Institute. 2017. Local Autonomy Act (South Korea). Retrieved from https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG.

- Korea Legislation Research Institute. n.d. Official Information Disclosure Act (South Korea). Retrieved from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=55667&type=part&key=4.
- Kengo Nishigaki, Yoshiaki Muto (Baker McKenzie Japan). Anti-Corruption in Japan. Retrieved from <https://globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-japan/>
- Korean Cultural Center New York. Korea Information - Government Constitution. Retrieved from <https://www.koreanculture.org/korea-information-government>.
- Kengo Nishigaki and Yoshiaki Muto. Anti-Corruption in Japan. Retrieved from <https://www.globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-japan/>.
- Korea Legislation Research Institute. 2023. Act on Prohibition of False Claims for Public Funds and Recovery of Illicit Profits (South Korea). Retrieved from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=64555&type=sogan&key=42.
- Korea Legislation Research Institute. 2020. Act on The Establishment and Operation of The Corruption Investigation Office for High - ranking Officials (South Korea). Retrieved from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=53133&type=part&key=5.
- Korea Legislation Research Institute. 2021. Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti- Corruption and Civil Rights Commission (South Korea). Retrieved from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=59638&type=part&key=5.
- London School of Economics and Political Science. (2019). Division of Powers: Decentralisation in Europe. Retrieved from <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/news/division-of-powers-decentralisation-in-europe>.
- Legislation.gov.uk. 2024. Act to make provision with respect to the functions and procedures of local authorities and provision with respect to local authority elections (United Kingdom). Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>.

- Lisa Schmidhuber. (2019). Citizen participation in public administration: investigating open government for social innovation. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/radm.12365>.
- Legislation.gov.uk. n.d. Bribery Act 2010 (United Kingdom) Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>
- Law Essay Writing. Historical Development of Separation of Powers. . Retrieved from <https://www.lawteacher.net>.
- Lau Siu-Kai. Chinese Familism in an Urban-Industrial Setting: The Case of Hong Kong. *Journal of Marriage and Family* Vol. 43, No. 4 (Nov., 1981). Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/351353>.
- Laurie L. Levenson. White-collar crime. Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/white-collar-crime>.
- Lynne Callister. (2022). 6 Red Flags for Workplace Bribery & Corruption . Retrieved from <https://www.skillcast.com/blog/6-red-flags-workplace-bribery-corruption>.
- Local Government. About Korea. Retrieved from <http://brussels.korean-culture.org/en/1023/korea/777>.
- Lacc. False claims for public funds. Retrieved from <https://iacmonitor.org/commitments/false-claims-for-public-funds/>.
- Legislation.gov.uk. 1996. Employment Rights Act 1996 (United Kingdom). Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents>.
- Legislation.gov.uk. 2024. Freedom of Information Act 2000 (United Kingdom). Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.
- Legislation.gov.uk. 2024. Freedom of Information (Scotland) Act 2002. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/contents>
- Legal Information Institute. 2024. Local Government Act 2000 (United Kingdom). Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>.
- Legislation.gov.uk. 1998. Public Interest Disclosure Act 1998 (United Kingdom). Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>
- Legal Information Institute .1907. Penal Code (Japan: Act No. 45 of 1907). Retrieved from <https://www.law.cornell.edu/women-and>

- justice/resource/penal_code_(act_no_45_of_1907).
- Mamoru Iga and Morton Auerbach. (1977). Political Corruption and Social Structure in Japan. *Asian Survey* Volume: 17 Issue: 6 Dated: (JUNE 1977) Retrieved from <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/political-corruption-and-social-structure-japan>.
- M.ramesh. (2017). Decentralization in Asia: Survey. *Policy and Society* Volume 32, 2013 - Issue 1: Decentralization in Asia. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2013.02.004>.
- Manchester Metropolitan University. (2020). Staff Profile. Retrieved from <https://www.mmu.ac.uk>.
- Mark Theoharis. What Is the Witness Protection Program?. Retrieved from <https://www.criminaldefenselawyer.com/resources/criminal-defense/defendants-rights/what-witness-protection-program>.
- Ministry of the Interior and Safety. Local Administration over the Past 20 Years. Retrieved from <https://www.mois.go.kr/eng/sub/a03/LocalAdmin20Y/screen.do>.
- Matt Qvortrup. (2021). Review of The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives Across Europe. *Schweizerische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft*, 27(4), 843-845.
- Mary K. and PrattBen Cole. Whistleblower Protection Act. <https://searchcompliance.techtarget.com/definition/Whistleblower-Protection-Act>.
- Mark Knights. (2016). Old Corruption What British history can tell us about corruption today.(2016). University of Warwick.
- Michaela Poppe. (2018). Public Participation and Environmental Education. Retrieved from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-73250-3_22.
- Marco Just Quiles. (2013). Is Good Governance good for Development? Impressions from the latest UN- 'Piont - Counter Piont'- Discussion Forum. Retrieved from

https://publicadministration.un.org/paconnect/Blogs/ID/2_5_/Is-Good-Governance-

[good-for-Development-Impressions-from-the-latest-UN-Piont--Counter-Piont-Discussion-Forum.](#)

Mikolaj Dymek. (2013). Corruption, abuse of power and lack of trust in Sweden: Does NPM corrupt?. Retrieved from <http://www.ephemerajournal.org>.

Merriam-Webster. Familism noun. Retrieved from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/familism>.

Mori Hamada & Matsumoto. (2021). The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review: Japan. Retrieved from <https://thelawreviews.co.uk/title/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review/japan>.

Nations United. United Nations Convention against Corruption. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.

Nations United. (2022). Signature and Ratification Status. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

Nations United. (2004). United Nations Convention against Corruption. Retrieved from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

National Archives. 2024. Code of Ethics for U.S. Government Service. Retrieved from <https://www.ecfr.gov/current/title-21/chapter-I/subchapter-A/part-19/subpart-A/section-19.6>.

National Personnel Authority. n.d. The National Public Service Ethics Code. Retrieved from https://www.jinji.go.jp/eng/policies/ethics_board/code.html.

Newcastle University. Jane Wheelock. Retrieved from <https://newcastle.academia.edu>.

N. Hynek. 2010. Human security assemblages : Transformations and governmental rationalities in Canada and Japan. Retrieved from <https://www.semanticscholar.org/paper/Human-security-assemblages.-Transformations-and-in-Hynek/a8f41e51125f4b783e6554fd9c5e30156e255e5a>.

National Army Museum. American War of Independence. Retrieved from

- <https://www.nam.ac.uk/explore/american-war-independence-key-battles>.
- Nick Swift. (2003). Mayors play the central role in US municipal government. Retrieved from http://www.citymayors.com/usa/usa_locgov.html.
- National Personnel Authority. Retrieved from <https://www.jinji.go.jp/en/>.
- Online MGR. (2560). ภูเขาน้ำแข็งของการทุจริต. ผู้จัดการรายวัน. สืบค้นจาก <https://m.mgonline.com/daily/detail/9600000099467>.
- Oxford Reference. Natural justice. Retrieved from <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100225319>.
- Organization of American States. (1992). Public participation in OAS-MANAGED basin projects. Retrieved from <http://www.oas.org/dsd/Water/Public%20Participation%20in%20basin%20projectspagweb.pdf>.
- One World - Nations Online. Korea (South). Retrieved from https://www.nationsonline.org/oneworld/korea_south.htm
- Organizing Engagement. (1969). Ladder of Citizen Participation. Retrieved from <https://organizingengagement.org/models/ladder-of-citizen-participation/>
- Oliver E. (2005). Williamson. The Economics of Governance. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/4901690_The_Economics_of_Governance
- Patricia Maclachlan. (2010). Squaring the Iron Triangle: The Fate of Economic and Political Reform in Japan. Retrieved from <https://www.wilsoncenter.org/event/squaring-the-iron-triangle-the-fate-economic-and-political-reform-japan>.
- Paldam Martin. 2001. Corruption and religion adding to the economic model. *Kyklos*, 54(2-3), 383-413. Retrieved from <https://ideas.repec.org/a/bla/kyklos/v54y2001i2-3p383-413.html>.
- Paola Calvasina, Patricia O'Campo, Mateus Mota Pontes, Jamille Barreto Oliveira & Anya P G F Vieira-Meyer. (2018). The association of the Bolsa Familia Program with children's oral health in Brazil. Retrieved from <https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-018->

Public Participation project. WHAT IS A SLAPP?. Retrieved from <https://anti-slapp.org/what-is-a-slapp>.

Prime Minister of Japan and His Cabinet. Constitution of Japan. Retrieved from https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.

Prime Minister of Japan and His Cabinet. 1946. Constitution of Japan 1947. Retrieved From https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.

Queen Mary University of London. Corruption in Modern Britain: The Warning Lights are Flashing Red – Professor Robert Barrington. Retrieved from <https://www.qmul.ac.uk/mei/news-and-opinion/items/corruption-in-modern-britain-the-warning-lights-are-flashing-red--professor-robert-barrington-.html>.

Ronald MacDonald and Muhammad Tariq Majeed. (2011). Causes of Corruption in European. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/254417642_Causes_of_corruption_in_European_countries_history_law_and_political_stability

Robert Shackleton. Montesquieu. Retrieved from <https://www.britannica.com>.

Rousseau, Jean-Jacques. (2016). The social contract. Democracy: A Reader. Columbia University Press, 43-51

Rob Fahey. (2017). The End of the Iron Triangle and What it Means for Japanese Politics. Retrieved from <https://japan-forward.com/the-end-of-the-iron-triangle-and-what-it-means-for-japanese-politics/>.

ReedSmith. False Claims Act. Retrieved from <https://www.reedsmith.com/en/capabilities/services/regulatory-and-investigations/false-claims-act>.

SKDESU.com. การทุจริตในญี่ปุ่น - เรื่องอื้อฉาว 10 อันดับแรก. สืบค้นจาก <https://skdesu.com/th/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%95>

E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%8D%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%9B%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88/.

- Štefan Šumah. (2018). Causes and Consequences Corruption. Retrieved from <https://www.intechopen.com/books/trade-and-global-market/corruption-causes-and-consequences>.
- Sociology. (1999). Power, Domination, Legitimation, and Authority. Retrieved from <http://uregina.ca/~gingrich/o12f99.htm>.
- Susan Baines Jane Wheelock. (2009). Citizenship, Volunteering and Active Ageing. Social Policy Administration Volume 43, Issue7 December 2009. P. 702-718. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com>.
- State of Alaska · Department of Administration. Alaska Communities. Retrieved from <https://alaska.gov/communit.html>.
- Susan B Rifkin. (2011). Ten Best Readings on Community Participation and Health. African Health Sciences Makerere University Medical School. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2704450/>.
- Stephen R. Hurt. Washington Consensus. Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/Washington-consensus>.
- Shamsul Haque. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance,” Public Administration Review 61, no. 1 (January-February 2001).
- Statista. Number of local government employees Japan from 2011 to 2020. Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/1262748/japan-number-local-public-employees/>.
- Silverman, Sydel. (1965). Patronage and community: Nation relationships in Central Italy. *Ethnology* Vol. 4, No. 2 (Apr., 1965). University of Pittsburgh.
- Sherry Arnstein. (1969). Ladder of Citizen Participation Retrieved from <https://organizingengagement.org/models/ladder-of-citizen-participation/>.
- Suruhanjaya Pelantikan Kehakiman. 2024. Constitution of Malaysia. Retrieved from https://www.jac.gov.my/spk/images/stories/10_akta/perlembagaan_pers

- ekutuan/federal_constitution.pdf.
- Thai PBS. (2563). ขายงบประมาณ: กลไกที่รัฐทั่วสภากันทรเงยรดิ. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/295502>.
- The People. (2565). วิลเลียมผู้พิชิต: กษัตริย์อังกฤษจอมโหดที่ ‘ศพระเบิด’ กลางพิธิศพ. สืบค้น จาก <https://thepeople.co/williamtheconqueror/>.
- Transparency International. Corruption Perceptions Index. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.
- Theo Stammen . (2013). Gewaltenteilung. Retrieved from <https://www.bpb.de>.
- The Wolrd Bank group. (2013). Political Decentralization. Retrieved from <http://www1.worldbank.org>.
- The Wolrd Bank. (1989). From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa : a long-term perspective study (English). Retrieved from <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/498241468742846138/from-crisis-to-sustainable-growth-sub-saharan-africa-a-long-term-perspective-study>.
- The Worlds Bank. Combating Corruption. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>
- The White House. State and Local Government. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/state-local-government/>.
- The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Justice as a Virtue. Retrieved from <https://plato.stanford.edu/entries/justice-virtue/>.
- T.R. Reid. (1992). Japan's Culture of Corruption. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1992/09/06/japans-culture-of-corruption/2a8c779a-f218-4a69-9224-d96f7cf8eea1/>.
- The GAN Business Anti-Corruption Portal. (2019). South Korea Corruption Report. Retrieved from <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/south-korea/>.
- Transparency International. (2022). Corruption Perceptions Index. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.
- Transparency International. Korea (South). Retrieved from

- <https://www.transparency.org/country/KOR>.
- Transparency International. Corruption Perceptions Index 2018. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- Transparency International. Corruption in the USA: the difference a year makes. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/news/corruption-in-the-usa-the-difference-a-year-makes>.
- Transparency International. CPI 2020 : Americas. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-americas>
- The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Philosophy of History. Retrieved from <https://plato.stanford.edu/entries/history/index.html>
- The New York Times. (1983). Tanaka is Guilty in Bribery Trial. Retrieved from <https://www.nytimes.com/1983/10/12/world/tanaka-is-guilty-in-bribery-trial.html>
- The World Bank. (2019). The World Bank In Republic of Korea Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/country/korea>.
- The Origins of Local Government and the Federal System. Retrieved from https://video.dos.ny.gov/lg/handbook/html/the_origins_of_local_government_and_the_federal_system.html.
- Thomas Kalinowski and Soeun Kim. (2014). Corruption and Anti-Corruption Policies in Korea. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/265300448_Corruption_and_Anti-Corruption_Policies_in_Korea.
- Tatiana N. Mikheeva and Artem O. Likhoshva. Modern Approaches to Publicity and Independence of Local Government: Experience of American Municipalities. Mediterranean Journal of Social Sciences MCSER Publishing, Rome-Italy Vol 7 No 1 S1 January 2016.
- Transparency International. 2013. Corruption in The UK Local Government: The Mounting Risks. Retrieved from <https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-uk-local-government-mounting-risks>.

- Transparency International . (2022). THE ABCS of The CPI: How The Corruption Perceptions Index is Calculated. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>.
- The Environmental Protection Agency (EPA). (2021). Public Participation Guide. Retrieved from <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide>.
- United States Environmental Protection Agency. (2021). Public Participation Guide: Introduction to Public Participation. Retrieved from <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>.
- United Nations. (2005). United Nations Convention Against Corruption. Retrieved from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.
- United Nations. (2016). Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption : Thailand. Retrieved from <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1608567e.pdf>.
- United Nations. (2020). United Nations Convention against Transnational Organized Crime. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en.
- United States Government and Politics. Iron Triangle. Retrieved from <https://www.usgopo.com/iron-triangle/>.
- United Nations. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption : United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Retrieved from <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1382015e.pdf>.
- United Nations. United Nations Convention Against Corruption. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.
- United States Environmental Protection Agency. Retrieved from <https://www.epa.gov/>.

- United Nations. UNCAC REVIEW MECHANISM. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/countryprofile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fjpn.html>.
- United Nations. (2015). Global and National Leadership in Good Governance. Retrieved from <https://www.un.org/en/chronicle/article/global-and-national-leadership-good-governance>.
- United Nations Office on Drugs and Crime. Conspiracy. Retrieved from <https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-2/key-issues/conspiracy.html>.
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2012. Model Legislative Provisions against Organized Crime. Vienna: UNODC. Retrieved from https://www.unodc.org/documents/organized-crime/tools_and_publications/2105601_Model_Leg_Prov_eBook.pdf.
- UNICEF. (2021). South Korea Population. Retrieved from <https://tradingeconomics.com/south-korea/population>.
- United Nations. (n.d.). What is Good Governance?. Retrieved from <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
- University of Central Florida . (2016). Understanding Conflict of Interest. Retrieved from <https://compliance.ucf.edu>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2019). Country Review Report of Thailand. Retrieved from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_09_02_Thailand_Final_Country_Report.pdf.
- U.S. Office of Government Ethics. What We Do. Retrieved from https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/about_what-we-do
- US Department. Of Justice. Local Government Corruption. Retrieved from <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/local-government-corruption>.
- United Nations Convention against Corruption (UNCAC)

- United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC). United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. Retrieved from https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised_crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf.
- United States senate. n.d. The Constitution of the United States. Retrieved from <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 1953. Criminal Code (South Korea). Retrieved from <https://www.refworld.org/legal/Legislation/natlegbod/1953/en/37944>.
- United States Code. 2024. False Claims Act, 31 U.S.C. section 3729. Retrieved from <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title31-section3729&num=0&edition=prelim>.
- U.S. Department of Justice. n.d. The False Claims Act (United States of America). Retrieved from <https://www.justice.gov/civil/false-claims-act>.
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission. 1978. The Civil Service Reform Act 1978 (United States of America). Retrieved from <https://www.eeoc.gov/history/civil-service-reform-act-1978>.
- Voice TV. (2565). ป.ป.ช.เผยเรื่องร้องเรียนไต่รามาสรแรกปี 65 'ท้องถิ่น'ถูกกล่าวหามากที่สุด-โซว์ผลคดีศาลลงโทษ. สืบค้นจาก <https://voicetv.co.th/read/ufch1SR91Y>.
- Voice Online. (2561). เปลือยชีวิตสุดอภัพของข้าราชการหญิง "ผู้ทำดีไม่ได้ดี". สืบค้นจาก <https://voicetv.co.th/read/lsz8gpd51>.
- VOA. อเมริกาเพิ่มความเข้มข้นในการใช้กฎหมายปราบคอร์รัปชันข้ามชาติ. สืบค้นจาก <https://www.voathai.com/a/us-foreign-corruption/4321917.html>.
- Work Point Today. (2561). ผู้ว่าฯ ภูเก็ต ประกาศลาออก รับผิดชอบข่าวฉาวซั้กงามเด็กสาว. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com/>.
- World Justice. WJP Rule of Law Index. Retrieved from <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>.
- World Trade Organization. 1997. Administrative Appeal Law (Japan: Law No. 160 of

- 1962). Retrieved from
https://importlicensing.wto.org/sites/default/files/members/74/Administrative%20Appeal%20Law_15.09.1962.pdf.
- WJP Rule of Law Index Permissions. (2021). World Justice Project Rule of Law Index 2021. Retrieved from
<https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>.
- WJP Rule of Law Index Permissions. Current & Historical Data. Retrieved from
<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>.
- Werner Pascha. (1999). Corruption in Japan – An Economist’s Perspective. Pascha, Werner : Corruption in Japan: An economist's perspective, Duisburg Working Papers on East Asian Studies. Retrieved from
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41028/1/309399068.pdf>.
- Wicaksono Wisnu Legowo, Yully Ambarsih Ekawardhani. (2023). Participation Practice in Screenplay Making of "Sapa Ndisit Oh" by Marjo Klengkam Sulam” Retrieved from
https://www.researchgate.net/publication/377088874_Participation_Practice_in_Screenplay_Making_of_Sapa_Ndisit_Oh_by_Marjo_Klengkam_Sulam.
- World Trade Organization. (2012). Agreement on Government Procurement (as amended on 30 March 2012). Retrieved from
https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm#art22_5.
- Warwick. History of Local Government. Retrieved from
<https://warwick.ac.uk/research/warwickcommission/electedmayors/summaryreport/history/>.
- What is the Freedom of Information Act?. Retrieved from <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>.
- Worantex Education and Travel Co., Ltd. About USA. Retrieved from
https://www.worantex.com/aboutvisacountry_detail.php?coid=1&id=15.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมาธิราช



ผนวก ก

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น พ.ศ.....

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น พ.ศ.....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น

เหตุผล

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 มาตรา 43 มาตรา 78 มาตรา 253 และมาตรา 254 กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมือง การอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน และมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติและสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ตลอดจนสิทธิรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการรับทราบข้อมูลที่ไม่เพียงพอในการสร้างความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริตในการปกครองท้องถิ่นได้ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความโปร่งใส ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและมีสิทธิในการร่วมกำหนดรูปแบบบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนได้เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย และเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่จำเป็นและเพื่อให้บริการหรือจัดบริการสาธารณะเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจและหลักธรรมาภิบาลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง)

พระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น พ.ศ.....

.....
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่.... พ.ศ.....

เป็นปีที่...ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีพระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริต ในท้องถิ่น”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ หรือ ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้
“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภาคประชาชน

“หน่วยงานอื่น” หมายถึง หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคม กลุ่มประชาชน และองค์กรอื่นที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายซึ่งดำเนินกิจการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

“คณะผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด คณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรี และคณะกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล

“ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” หมายถึง ข้อมูลในความครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ข้อมูลที่มีกฎหมายห้ามเปิดเผยหรือได้รับการยกเว้นการเปิดเผย และหมายความรวมถึงข้อมูลดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาและรายละเอียดการใช้จ่ายเงินในการจัดบริการสาธารณะ การดำเนินโครงการมูลค่ามากกว่า 1 แสนบาทขึ้นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

(2) หลักปฏิบัติทางการเงินและการบัญชีที่เกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงของการป้องกันการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการดำเนินการ แผนปฏิบัติการ งบประมาณประจำปี และเรื่องอื่น ๆ รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องการประชุมหารือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

(4) หลักการและเหตุผลในการจัดบริการสาธารณะ การดำเนินโครงการ บันทึกทางบัญชีและเอกสารประกอบการเบิกจ่าย รวมถึงวิธีการตัดสินใจและผู้ตัดสินใจ รวมถึงค่าตอบแทนที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับตอบแทนจากการจัดบริการสาธารณะหรือการดำเนินโครงการนั้น

(5) ข้อมูลสำคัญอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อคนในท้องถิ่น เช่น ทรัพย์สินสาธารณะ การนำทรัพย์สินสาธารณะไปใช้หรือหาประโยชน์อื่นนอกจากการดำเนินงานปกติ และจำนวนเงินที่ได้รับอุดหนุน หรือใช้งบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยงานอื่น หรือนิติบุคคลอื่น ฯลฯ

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการกึ่งออกกฏกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฏกระทรวง และระเบียบประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 6 กฎหมายนี้ไม่บังคับกับการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะ

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาข้อมูลสาธารณะเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่นกับคนในท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนดไว้หรือโดยเร็วที่สุดตามสภาพของข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น โดยข้อมูลต้องมีความพร้อมใช้งาน เข้าถึงง่าย และเผยแพร่ด้วยวิธีการที่

ประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้าใจในการเข้าถึงและใช้งานข้อมูลโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมและสร้างความเข้าใจในแก่ประชาชนในพื้นที่ตน

มาตรา 8 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยต้องเผยแพร่โครงการ งบประมาณที่จะดำเนินการประจำปีให้ประชาชนทราบ พร้อมกำหนดการประชุมสภาประจำเดือนและวาระการประชุม สถานที่จัดการประชุม อย่างน้อยล่วงหน้า 7 วันก่อนดำเนินการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรก เมื่อดำเนินการประชุมเสร็จสิ้น ให้ประกาศรายงานการประชุมให้ประชาชนทราบ และต้องจัดเตรียมข้อมูลให้สามารถสืบค้นได้ง่ายและจัดหาให้ประชาชนได้ทันทีที่ร้องขอ ไม่ว่าผู้ร้องขอจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับเอกสารดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 9 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการระบบสารสนเทศเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบแก่ประชาชนในพื้นที่

มาตรา 10 การจัดทำแผนการปฏิบัติราชการ แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนบริหารจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนการดำเนินการอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น ให้จัดให้มีการรับฟังประชาชนอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา 11 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งการเสนอข้อบัญญัติ การเสนอแนะ การคัดค้าน และการแจ้งเบาะแสการทุจริต ด้วยวิธีการที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอาจจัดให้มีการยืนยันตัวตนด้วยวิธีทางกายภาพหรือวิธีการใช้เทคโนโลยีอื่นที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงการปกปิดข้อมูลและความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ

หมวด 2

การจัดบริการสาธารณะ

มาตรา 12 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่น ให้สภาท้องถิ่นจัดให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนทราบ การออกเสียงประชามติย่อมมีผลผูกพันการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวาระหนึ่ง ในกรณีที่ผลการ

ประชามติดังกล่าวถูกปฏิเสธ ต้องมีการจัดทำประกาศชี้แจงเหตุผลความจำเป็นโดยละเอียด และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบภายใน 90 วันหลังเสร็จสิ้นการประกาศผลประชามติ

มาตรา 13 ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้มีช่องทางการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ศูนย์ข้อมูลราคากลาง และช่องทางหรือนโยบายที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 14 ให้ประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงาน และให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงาน ภายใน 60 วันนับแต่ดำเนินการแล้วเสร็จ

มาตรา 15 ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิเสธการให้ข้อมูลสาธารณะโดยอาศัยเหตุการรักษาความลับทางการค้า โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำหนดการเผยแพร่ข้อมูลไว้ในสัญญาที่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนี้

หมวด 3

ข้อมูลที่ต้องเผยแพร่

มาตรา 16 ให้เป็นหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงาน โดยเผยแพร่ภายในระยะเวลา 3 เดือนนับจากวันที่หน่วยงานท้องถิ่นเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวครั้งล่าสุด และไม่ช้ากว่า 1 เดือนหลังจากที่ข้อมูลนั้นมีผลใช้บังคับ โดยข้อมูลที่เผยแพร่จะต้องครอบคลุมถึง :

(1) รายรับ และรายจ่ายทั้งหมด ทั้งนี้ ต้องรายละเอียดของรายการที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(2) ข้อมูลและรายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (วรรค 30) และ

(3) การจ่ายเงินช่วยเหลือ การให้ทุนสนับสนุน และการมอบเงินช่วยเหลือแก่บุคคลหรือนิติบุคคล รวมทั้งการทำธุรกรรมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ โดยต้องระบุวันที่ดำเนินการ จำนวนเงินที่ใช้จ่าย รายชื่อผู้รับผลประโยชน์ และสรุปวัตถุประสงค์การใช้จ่ายดังกล่าว

(4) ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุ ครุภัณฑ์ โดยอย่างน้อยต้องระบุหมวดหมู่ รายชื่อผู้ค้าวัสดุ รายละเอียดของธุรกรรม วันที่ทำรายการ จำนวน ภาวะค่าใช้จ่าย ผู้รับผลประโยชน์ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ไม่สามารถขอคืนได้ และสรุปวัตถุประสงค์การใช้จ่าย

(5) ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดของคำเชิญเข้าร่วมประมูลสัญญา หมายเลขอ้างอิง ชื่อ คำอธิบายสินค้าและ/หรือบริการที่ต้องการ วันที่เริ่มต้น วันสิ้นสุด และวันที่ตรวจสอบ รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ

(6) รายละเอียดของสัญญา โครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการ ใบสั่งซื้อ ข้อตกลงขอบเขตการจ้าง และข้อตกลงที่บังคับใช้ตามกฎหมายอื่นๆ ในสัญญา โครงการหรือกิจกรรมที่มีมูลค่าเกิน 50,000 บาท จะต้องมีการเผยแพร่รายละเอียดหมายเลขอ้างอิงในสัญญา ข้อตกลง หน่วยงานที่รับผิดชอบ คำอธิบายสินค้าและ/หรือบริการ ชื่อและรายละเอียดของผู้รับจ้าง จำนวนเงินที่ต้องชำระตลอดระยะเวลาของสัญญาหรือค่าใช้จ่ายประจำปีโดยประมาณหรืองบประมาณตามสัญญา ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ไม่สามารถขอคืนได้ วันที่เริ่มต้น วันสิ้นสุด และวันที่ตรวจสอบ ไม่ว่าสัญญาดังกล่าวจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการใดก็ตาม

มาตรา 17 ให้เป็นหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สาธารณะในความครอบครองของหน่วยงาน โดยเผยแพร่ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับจากวันที่ หน่วยงานท้องถิ่นเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวครั้งล่าสุด และไม่ช้ากว่า 1 เดือนหลังจากที่ข้อมูลนั้นมีผลใช้ บังคับ โดยข้อมูลที่เผยแพร่จะต้องครอบคลุมถึง :

- (1) รายละเอียดทรัพย์สินที่ดินและสิ่งก่อสร้างทั้งหมด
- (2) สิทธิประโยชน์ของหน่วยงานท้องถิ่น รวมถึงทรัพย์สินที่ให้บริการและ สำนักงานทั้งหมดที่ถูกครอบครองหรือควบคุมโดยหน่วยงานผู้ใช้ทั้งแบบกรรมสิทธิ์และแบบเช่า โดยแต่ละแห่งต้องระบุรหัสอ้างอิงทรัพย์สิน ชื่ออาคาร/ที่ดิน ที่ตั้งของทรัพย์สินโดยการอ้างอิงแผนที่หรือระบบอื่นที่สามารถระบุตำแหน่งของทรัพย์สิน แต่ต้องแจ้งระบบที่เลือกใช้ให้ชัดเจน
- (3) ทรัพย์สินส่วนเกิน ทรัพย์สินที่ให้เช่าช่วงโดยระบุข้อมูลผูกพันตามสัญญา ปัจจุบันและในอนาคตทั้งหมดนับตั้งแต่มีการทำผูกพัน
- (4) ที่ดินว่างเปล่าที่ยังไม่ได้พัฒนา
- (5) ที่สาธารณะ ท่าเรือ ทางรถไฟ และแม่น้ำ ลำคลองสาธารณะที่ใช้งานได้ ทางหลวงสาธารณะที่ใช้งานได้ และสิทธิเพื่อความมั่นคงของชาติ
- (6) รายละเอียดของเงินช่วยเหลือทั้งหมดที่ให้กับองค์กรอาสาสมัคร ชุมชน และองค์กรธุรกิจเพื่อสังคม โดยต้องระบุสรุปวัตถุประสงค์ของการให้ทุนหรือวัตถุประสงค์ในการ จ่ายเงินช่วยเหลือ วันที่ให้ ระยะเวลาที่ดำเนินการ และผู้รับผลประโยชน์
- (7) แผนผังองค์กร โดยต้องมีข้อมูลของพนักงานแต่ละคนรวมอยู่ในแผนผัง อย่างน้อยข้อมูลนั้นต้องครอบคลุมถึงระดับ ตำแหน่งงาน ทีมงานหรือส่วนงานที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นพนักงานประจำหรือพนักงานชั่วคราว หน้าที่รับผิดชอบ เพดานเงินเดือน (เงินเดือนสูงสุดตามเกรด) จำนวนพนักงานที่มีเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในปีนั้นเกินกว่า 300,000 บาท
- (8) สวัสดิการ และค่าตอบแทนพิเศษของพนักงานและคณะผู้บริหารท้องถิ่น
- (9) เงินเดือน ค่าตอบแทน และรายละเอียดค่าตอบแทนที่ระบุชื่อของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(10) แผนพัฒนาตำบล และแผนบริหารจัดการความเสี่ยง ตลอดจนข้อมูล
การทุจริต

(11) ข้อมูลอื่น ๆ ที่ประกาศกำหนดไว้ในกฎกระทรวง

หมวด 4

การป้องกันการทุจริต

มาตรา 18 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสการกระทำความผิด ถ้าได้กระทำโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา และหากการชี้ช่องแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ผู้กระทำผิดถูกดำเนินคดีโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้นั้น อาจได้เงินส่วนแบ่งจากค่าสินไหมทดแทนในอัตราตั้งแต่ร้อยละสิบแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินค่าปรับที่ได้ จากการชี้ช่องแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว

บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดนั้น และเห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ โดยให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานใน คดีอาญาและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการเผยแพร่การทุจริตที่ตรวจสอบ พบ โดยต้องระบุ จำนวนกรณีที่สอบสวนความผิดปกติทั้งหมด จำนวนครั้งที่พบการกระทำทุจริต มูลค่าทางการเงิน มูลค่าการทุจริต และรูปแบบการทุจริตที่ตรวจสอบพบ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดี ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รวมทั้งจำนวนมูลค่าที่ได้รับคืนจากผู้ ทุจริต

หมวด 5

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภาคประชาชน

มาตรา 20 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภาคประชาชน”

มาตรา 21 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภาคประชาชนมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และจัดทำรายงานการตรวจสอบและประเด็นการอภิปราย ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่ตรวจสอบพบเกี่ยวกับงบการเงิน และวิธีการแก้ไขปัญหา รวมถึงรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยง

มาตรา 22 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภาคประชาชน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งเลือกจากผู้มีความชำนาญและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ จากบุคคลต่อไปนี้

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไปหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิจัยที่ได้รับมอบอำนาจ
- (2) บุคคลที่ทำหน้าที่หรือเคยเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความ
- (3) บุคคลที่ทำหน้าที่หรือเคยเป็นข้าราชการระดับ 4 หรือสูงกว่า
- (4) บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นสถาปนิกรับรอง นักบัญชีภาษี ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ช่างเทคนิค หรือทนายความด้านสิทธิบัตร และเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องในสาขางานดังกล่าวอย่างน้อยห้าปี และ
- (5) บุคคลที่เป็นที่ยอมรับในสังคมที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารราชการอย่างลึกซึ้งและได้รับการแนะนำจากองค์กรภาคประชาชนในพื้นที่

มาตรา 23 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภาคประชาชนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากเคยดำรงตำแหน่งดังกล่าว ต้องพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

(4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง โดยหากเคยดำรงตำแหน่งดังกล่าว ต้องพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

(5) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับคัดเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัคร

(6) ติดยาเสพติดให้โทษ

(7) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(8) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีในวันคัดเลือก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออกจากราชการ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือถูกคำสั่งให้ต้องพ้นจากตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(11) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยงาน องค์กร ห้างหุ้นส่วน บริษัท จำกัด หรือนิติบุคคลอื่นที่เข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา 24 ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ หรือพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ทั้งนี้ ถ้ากรรมการว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะ เวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา 26 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 22
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา 27 ให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ความเป็นอิสระและการฝึกอบรม คำแนะนำ และเครื่องมือสนับสนุนอื่นๆ ที่สำคัญ เพื่อให้คณะกรรมการมีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น การบัญชี และการจัดทำรายงาน ตลอดจนเทคโนโลยีใหม่ๆ และจัดให้มีแนวทางในการรับรองความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการ และการมีส่วนร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทั้งภายในและภายนอก

หมวด 6

บทกำหนดโทษ

มาตรา 28 กรณีผู้กระทำความผิด ผู้ร่วมกระทำความผิด หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินบริการสาธารณะและโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนไม่เกินสามเท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลของการกระทำนั้น ให้บรรดาตัวการ ผู้ร่วมกระทำความผิด และผู้สนับสนุนรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

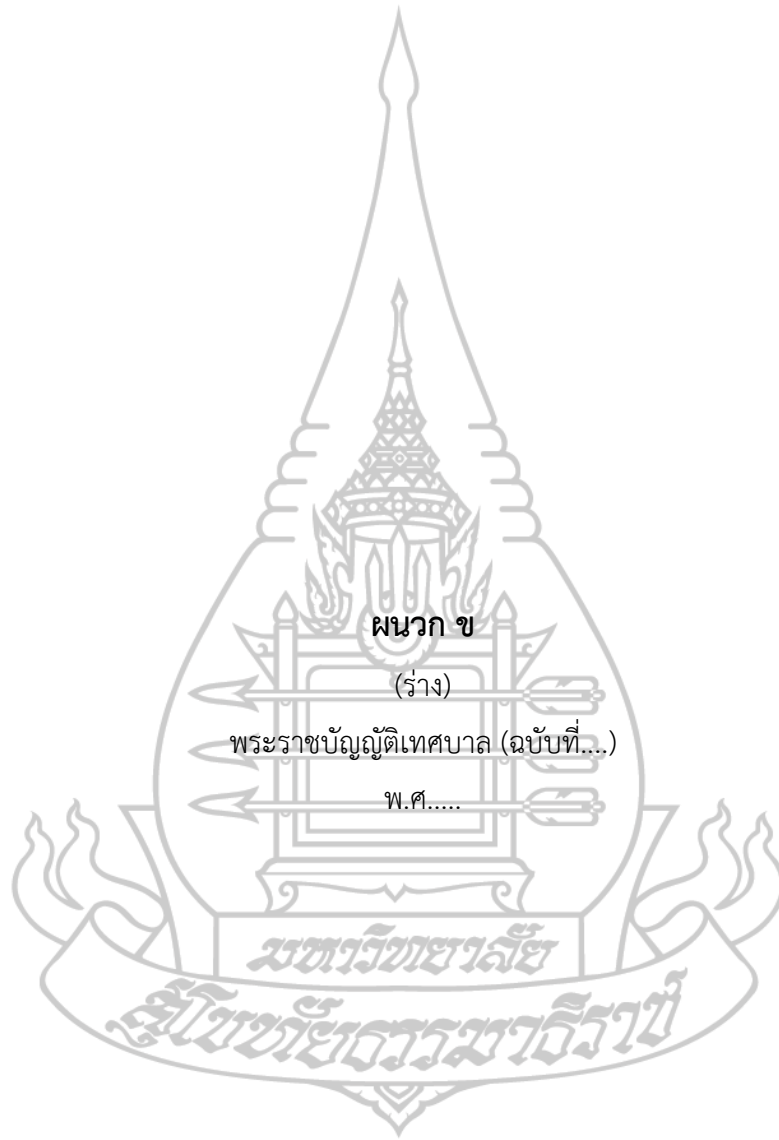
มาตรา 29 การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะโดยไม่สุจริต หรือปราศจากเหตุผลอันสมควรหรือเป็นการกระทำตามอำเภอใจ ให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาคำขอต้องรับโทษทางวินัย และหากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งกรณี

บทเฉพาะกาล

มาตรา 30 ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการและกฎหมายลำดับรองให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 31 ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์ในการบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร





ผนวก ข

(ร่าง)

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...)

พ.ศ.....

มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒราชภัฏ

(ร่าง)

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่....)

พ.ศ.....

.....
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่.... พ.ศ.....

เป็นปีที่....ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาล จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่....) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (8) และเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (8) และ (9) มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

“(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 48 ปัญจทศ (8) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 62 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ ให้ประธานสภาเทศบาลจัดให้มีการลงประชามติและประกาศร่างเทศบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อย 90 วันก่อนการลงประชามติ หากผลการลงประชามติมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเทศบาล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงประชามติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเทศบาล ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 75 ทวิ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 75 ทวิ ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมโยธาธิการ และผังเมือง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้แทนของภาคประชาสังคมและผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกไม่เกินห้าคน”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนถอนสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ตลอดจนบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้เทศบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ผนวก ค

(ร่าง)

พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

(ร่าง)

พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

.....
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่..... พ.ศ.....

เป็นปีที่.....ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ฉบับที่.....) พ.ศ.....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (8) และเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (8) และ (9) ของมาตรา 11 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความใน (8) และเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 53 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีการลงประชามติและประกาศร่างเทศบัญญัติพร้อมเหตุผลของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อย 90 วันก่อนการลงประชามติ หากผลการลงประชามติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตจังหวัด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงประชามติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตจังหวัด ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”



หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ผนวก ก
(ร่าง)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

(ร่าง)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

.....
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่..... พ.ศ.....

เป็นปีที่.....ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่.....) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก (9) และเพิ่มความต่อไปนี้เป็น (9) และ (10) มาตรา 47 ตรีแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

“(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(10) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสอง และวรรคสาม มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

“ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือประชาชนในท้องถิ่น ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอต่อประธานสภาตำบลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนทราบ

การออกเสียงประชามติย่อมมีผลผูกพันการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผลการประชามติดังกล่าวถูกปฏิเสธ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการจัดทำประกาศชี้แจงเหตุผลความจำเป็นโดยละเอียด และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบภายใน 90 วันหลังเสร็จสิ้นการประกาศผลประชามติ”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 60/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น

“มาตรา 60/1 ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำและการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิถุหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความใน (8) มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น

“(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 69/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น

“มาตรา 69/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยต้องเผยแพร่โครงการ งบประมาณที่จะดำเนินการประจำปีให้ประชาชนทราบ พร้อมกำหนดการประชุมสภาประจำเดือนและวาระการประชุม สถานที่จัดการประชุม อย่างน้อยล่วงหน้า 7 วันก่อนดำเนินการประชุมสภาตำบลครั้งแรก เมื่อดำเนินการประชุมเสร็จสิ้น ให้ประกาศรายงานการประชุมให้ประชาชนทราบ และต้องจัดเตรียมข้อมูลให้สามารถสืบค้นได้โดยง่ายและจัดทำให้ประชาชนได้ทันทีที่ร้องขอ ไม่ว่าผู้ร้องขอจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือ

เกี่ยวข้องกับเอกสารดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 71 วรรคสี่ และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมด้วยเหตุผลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยข้อบัญญัตินั้น ให้ประธานสภาตำบลจัดให้มีการลงประชามติและประกาศร่างข้อบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลของนายอำเภอให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อย 90 วันก่อนการลงประชามติ หากผลการลงประชามติมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประธานสภาตำบลส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ และแจ้งให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงประชามติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนน้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ผนวก จ

(ร่าง)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ศรีปทุมวิทยุทธรรมาธิบดีราชภัฏ

(ร่าง)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่..... พ.ศ.....

เป็นปีที่.....ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่.....) พ.ศ.....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (10) มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

“(10) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ได้ลงคะแนนเสียงให้ยุบสภากรุงเทพมหานครโดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

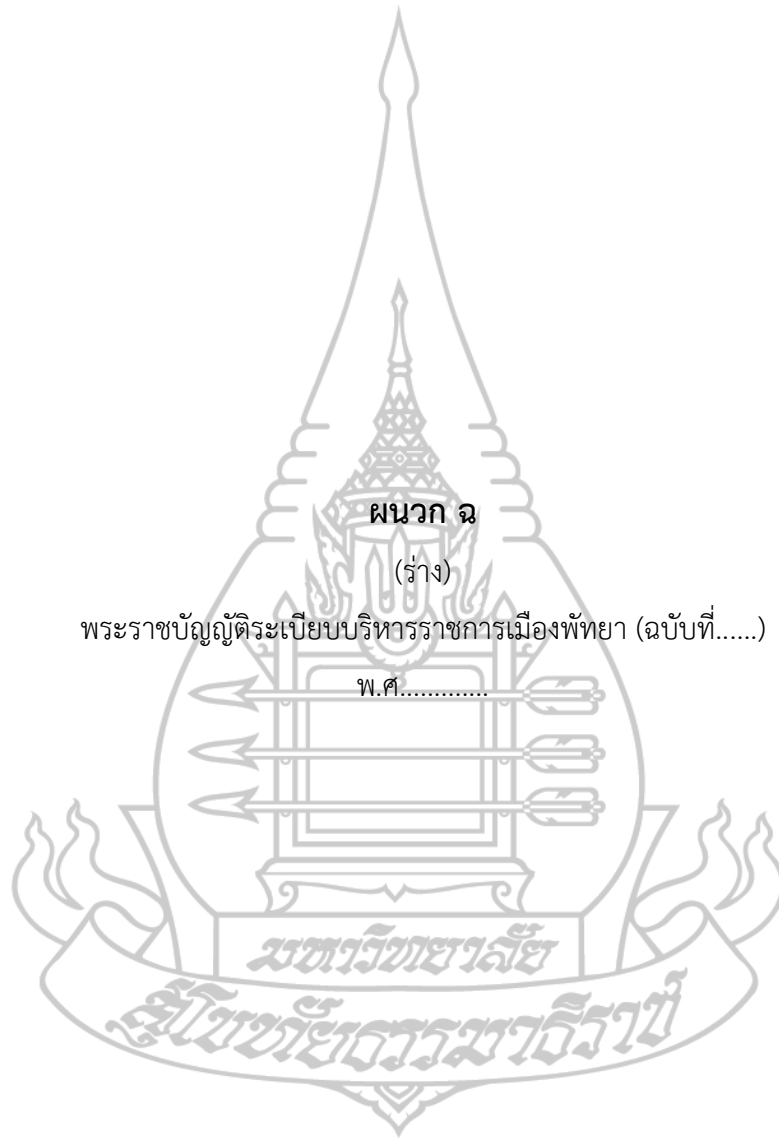
“มาตรา 89 วรรคสาม ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของกรุงเทพมหานครหรือประชาชนในท้องถิ่น ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครจัดให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนทราบ การออกเสียงประชามติย่อมมีผลผูกพันการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผลการประชามติ

ดังกล่าวถูกปฏิเสธ สภากรุงเทพมหานครต้องมีการจัดทำประกาศชี้แจงเหตุผลความจำเป็นโดยละเอียด และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบภายใน 90 วันหลังเสร็จสิ้นการประกาศผลประชามติ

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยต้องเผยแพร่โครงการ งบประมาณที่จะดำเนินการประจำปีให้ประชาชนทราบ พร้อมกำหนดการประชุมสภาประจำเดือนและวาระการประชุม สถานที่จัดการประชุม อย่างน้อยล่วงหน้า 7 วันก่อนดำเนินการประชุมสภากรุงเทพมหานครครั้งแรก เมื่อดำเนินการประชุมเสร็จสิ้น ให้ประกาศรายงานการประชุมให้ประชาชนทราบ และต้องจัดเตรียมข้อมูลให้สามารถสืบค้นได้โดยง่ายและจัดทำให้ประชาชนได้ทันทีที่ร้องขอ ไม่ว่าผู้ร้องขอจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับเอกสารดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”



หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ผนวก ฉ

(ร่าง)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

วชิรเวศน์ราชภัฏวชิรเวศน์

(ร่าง)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

.....
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่..... พ.ศ.....

เป็นปีที่.....ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่.....) พ.ศ.....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (9) มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

“(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยามีได้ลงคะแนนเสียงให้ยุบสภาเมืองพัทยา โดยให้นำวิธีการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 56 วรรคแรก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 56 ให้มีปลัดเมืองพัทยานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยารองจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำและการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิถุหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองและวรรคสาม มาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเมืองพัทยาหรือประชาชนในท้องถิ่น ให้ประธานสภาเมืองพัทยาจัดให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนทราบ การออกเสียงประชามติย่อมมีผลผูกพันการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผลการประชามติดังกล่าวถูกปฏิเสธ สภาเมืองพัทยาต้องมีการจัดทำประกาศชี้แจงเหตุผลความจำเป็นโดยละเอียด และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบภายใน 90 วันหลังเสร็จสิ้นการประกาศผลประชามติ

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนในการจัดงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยต้องเผยแพร่โครงการ งบประมาณที่จะดำเนินการประจำปีให้ประชาชนทราบ พร้อมกำหนดการประชุมสภาประจำเดือนและวาระการประชุม สถานที่จัดการประชุม อย่างน้อยล่วงหน้า 7 วันก่อนดำเนินการประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งแรก เมื่อดำเนินการประชุมเสร็จสิ้น ให้ประกาศรายงานการประชุมให้ประชาชนทราบ และต้องจัดเตรียมข้อมูลให้สามารถสืบค้นได้โดยง่ายและจัดทำให้ประชาชนได้ทันทีที่ร้องขอ ไม่ว่าผู้ร้องขอจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับเอกสารดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยกรณัั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความใน มาตรา 77 วรรคสาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยคืนไปยังสภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่ ให้ประธานสภาเมืองพัทยาจัดให้มีการลงประชามติและประกาศร่างข้อบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อย 90 วันก่อนการลงประชามติ หากผลการลงประชามติมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเมืองพัทยา ให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงประชามติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนน้อยกว่าหนึ่งในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตสภาเมืองพัทยา ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนถอนสมาชิกสภาเมืองพัทยา และบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้เมืองพัทยาสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ภาคผนวก ข

(ร่าง)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....



(ร่าง)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

.....
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่..... พ.ศ.....

เป็นปีที่.....ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่.....) พ.ศ.....”**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป**มาตรา 3** ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (4) มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

“(4) จัดให้มีโครงการคุ้มครองพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย โดยประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน และต้องกำหนดให้มีมาตรการประเมินและทบทวนโครงการจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสอง มาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

“กรณีผู้แจ้งเบาะแสตามวรรคหนึ่ง ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์จนสามารถยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือกำลังเกิดขึ้นให้น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น ให้ถือเป็นความดีความชอบในการพิจารณาเสนอให้รางวัลอิสริยาภรณ์หรือรางวัลที่เป็นเงินจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงความร่วมมือส่วนร่วมในการยังยั้งหรือบรรเทาความทุจริตดังกล่าวอย่างเป็นทางการและเป็นธรรม และเหมาะสม”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 133 ให้หัวหน้าหน่วยงานรัฐที่ได้รับการแจ้งว่ามีการทุจริต พิสูจน์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า จะไม่มีการแก้แค้น ช่มชู้ คุกคาม หรือกลั่นแกล้ง ผู้แจ้งเบาะแส พยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง และต้องแสดงให้เห็นว่าสถานะและสภาพการทำงานของบุคคลเหล่านั้น จะไม่ถูกดำเนินการอย่างไม่เป็นธรรมไม่ว่ากรณีใด หากมีการกระทำใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้แจ้งเบาะแส ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานรัฐกระทำผิดวินัย และถือเป็นพฤติการณ์ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง

ในกรณีบุคคลตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป และอาจเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 134 ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้วหรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น หรือภายในสามสิบวันนับแต่อยู่ในวิสัยและมีโอกาสที่จะแจ้งเบาะแสได้ แล้วแต่กรณี ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้



ผนวก ซ
(ร่าง)

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

มหาวิทยาลัยศรี

นครินทรวิโรฒ

(ร่าง)

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่.....)

พ.ศ.....

.....
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่..... พ.ศ.....

เป็นปีที่.....ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่.....) พ.ศ.....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น วรรคสามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

“หากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 นี้ ทำให้ผู้กระทำผิด ผู้ร่วมกระทำผิด หรือผู้สนับสนุนการกระทำผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ ให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนไม่เกินสามเท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลของการกระทำนั้น ให้บรรดาตัวการ ผู้ร่วมกระทำผิด และผู้สนับสนุนรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

“มาตรา 9 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา

ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 นี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา และหากการชี้ข้อเท็จจริงข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ผู้กระทำผิดถูกดำเนินคดีโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้นั้นอาจได้เงินส่วนแบ่งจากค่าปรับหรือค่าสินไหมทดแทน หรือทั้งสองกรณี ในอัตราตั้งแต่ร้อยละสิบแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินค่าปรับที่ได้จากการชี้ข้อเท็จจริงข้อเท็จจริงดังกล่าว ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ และหากเห็นสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในการจัดหาสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการจัดซื้อหรือการจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนั้นเป็นการดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณเงินกู้ เงินช่วยเหลือ หรือรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการที่รัฐให้สิทธิในการดำเนินกิจการบางอย่างโดยการให้สัมปทานอนุญาตหรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ฉะนั้น การจัดหาสินค้าและบริการรวมทั้งการให้สิทธิดังกล่าว จึงต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ แต่เนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้ไม่ได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติแต่เนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้ไม่ได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ จึงสมควรกำหนดมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ก

สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview)



การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โครงการคุณวุฒิพิเศษ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ช่วงระหว่างวันที่ 30 พฤษภาคม 2564 – 30 มิถุนายน 2564 โดยการสัมภาษณ์แบบบุคคลต่อบุคคล (Individual Interview) และการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เนื่องจากอยู่ในช่วงการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เพื่อรับฟังความคิดเห็น และมุมมองผ่านประสบการณ์ของผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์กับข้อมูลจากวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพวิธีอื่น โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในประเด็นที่ศึกษาวิจัยจากกลุ่มต่าง ๆ จำนวน 30 คน ดังนี้

- 1) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน ได้แก่
 - 1.1) กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.2) เจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน ได้แก่
 - 2.1) เจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ)
 - 2.2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น)
- 3) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน ได้แก่
 - 3.1) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - 3.2) เจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
 - 3.3) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท.
 - 3.4) เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
 - 3.5) เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม (กระทรวงมหาดไทย)
- 4) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 4 คน ได้แก่
 - 4.1) องค์กรอัยการ

4.2) องค์กรศาล

5) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น จำนวน 5 คน ได้แก่

5.1) กลุ่มผู้นำในชุมชน

5.2) ผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้ามีส่วนร่วมการดำเนินงานขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มประชากร ได้พิจารณาถึงการได้ข้อมูลที่ครอบคลุมในประเด็นสำคัญ ซึ่งสามารถสรุปผลการให้ข้อมูลตามกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

1.1 กลุ่มหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประกอบไปด้วย กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัด ผู้อำนวยการกอง และนิติกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปผลการให้ข้อมูลได้ ดังนี้

1) สาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) ต้นทุนการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

เนื่องจากการเลือกตั้งทำให้เกิดความพยายามในการสร้างฐานเสียงและฐานคะแนนนิยมในท้องถิ่น เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนจึงจำเป็นต้องหางบประมาณในการเลือกตั้งหรือในบางครั้งก็เป็นรูปแบบการถอนทุนคืนจากการทุจริตเงินโครงการต่าง ๆ

1.2) ความไม่รู้กฎหมายและระเบียบของเจ้าหน้าที่

ด้วยกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติมีมากมายหลายฉบับ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้าใจกฎหมายและทำให้ปฏิบัติไม่ถูกต้อง รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่พยายามศึกษากฎหมายให้ถ่องแท้ เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่เข้าใจถึงผลกระทบที่เข้าข่ายการทุจริต และไม่ทราบถึงบทลงโทษ

1.3) การขาดจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังขาดจิตสำนึกเรื่องความโปร่งใส เจ้าหน้าที่บางคนทราบดีว่าสิ่งที่ตนเองกระทำลงเป็นการทุจริตในหน้าที่ราชการแต่ไม่สนใจ ไม่เกรงกลัวผลที่เกิดขึ้น เนื่องจากเห็นแก่ประโยชน์ของพวกพ้อง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทางการเงิน ซึ่งเบิกจ่ายเงินมาเก็บรักษาไว้แล้วบางครั้งเกิดความโลภอยากได้เงินจำนวนดังกล่าวมาเป็นของตนเองเพื่อใช้จ่ายจึงทำให้เจ้าหน้าที่เบียดบังยกยอกเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้จ่ายส่วนตน หรือการนำเงินของทางราชการไปหมุนเวียนการใช้จ่าย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเบิกจ่ายงบประมาณตลอดปีจนไม่สามารถหาเงินจำนวนดังกล่าวมาคืนให้ทางราชการในที่สุด

1.4) การถูกบังคับให้กระทำการทุจริต

เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกบังคับให้กระทำการทุจริตด้วยการใช้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับบัญชา บางกรณีเจ้าหน้าที่บางคนไม่ต้องการกระทำการทุจริต แต่ด้วยต้องรับผิดชอบงานในกระบวนการนั้นร่วมกันกับกลุ่มผู้ทุจริตและเพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จตามแผนที่วางไว้ จึงต้องยินยอมกระทำร่วมกัน

1.5) ค่านิยมในสังคมไทย

เนื่องจากสังคมไทยให้ความสำคัญกับผู้มีความรู้ทางการเงินจึงทำให้ผู้มีฐานะทางการเงินดี คือ ผู้มีอำนาจ และมีคนนับถือรวมทั้งได้รับเกียรติในสังคม จึงทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อยกระดับตนเองให้ได้รับการยอมรับในสังคม

1.6) ระบบอุปถัมภ์จากอำนาจบังคับบัญชาภายในองค์กร

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเลือกปฏิบัติในการให้ตำแหน่งประเมินเงินเดือนและให้คุณหรือให้โทษมากขึ้นอยู่กับดุลพินิจผู้บริหารท้องถิ่น จึงทำให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้าราชการประจำ) เอื้อประโยชน์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการทุจริตเพื่อแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งหน้าที่การงานของตน ทำให้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการแบ่งฝ่ายแบ่งพวก แต่จะเป็นเรื่องภายในองค์กรเท่านั้น บุคคลภายนอกจะไม่ทราบถึงความขัดแย้งภายใน เนื่องจากไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจน อีกประการหนึ่ง คือ การบรรจุเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยหนึ่งก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันภายใต้ระบบอุปถัมภ์ และเป็นช่องทางให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกรับผลประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้ง หรือโอนย้ายข้าราชการท้องถิ่น แม้กระทั่งการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Integrity and transparency Assessment: ITA) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังมีการคัดเลือกผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) จากระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการคัดเลือกประชาชนที่มีทัศนคติเชิงบวกกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งรายชื่อเหล่านั้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทำการสุ่มประเมินต่อไป และการประเมินผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment : IIT) จะถูกสั่งห้ามประเมินตามความเป็นจริง เนื่องจากหากหน่วยงานใดคะแนนน้อยจะถูกอำเภอลดและจังหวัดตำหนิ และเพ่งเล็งรวมทั้งถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าตรวจสอบ และในบางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้นำบัตรประชาชนของเจ้าหน้าที่ทุกคนไปกรอกประเมินเอง จึงเห็นว่าโครงการดังกล่าวได้ผลเพียงการประเมินแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) เท่านั้น เนื่องจากหน่วยงานต้องการคะแนนสูงจึงกระตือรือร้นในการหาช่องทางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

1.7) ระบบอุปถัมภ์ภายนอกท้องถิ่น

เนื่องจากในท้องถิ่นจะมีการดูแลกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่สามารถให้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์มักเป็นผู้รับจ้างในโครงการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างอยู่เป็นประจำ ทำให้มีการสมยอมการเสนอราคา (การฮั้วประมูล) และแบ่งผลประโยชน์ระหว่างกันโดยเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายทั้งระดับอำเภอ จังหวัด และระดับกรมในงบประมาณพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.8) การเรียกประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต อนุมัติ ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่มักเรียกรับประโยชน์ตอบแทนในการใช้อำนาจหน้าที่หรือการให้บริการ หรือการประวิงเวลาเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทน โดยที่ประชาชนยินยอมที่จะจ่ายเพื่อเป็นสินน้ำใจแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ และยินยอมที่จะจ่ายมากขึ้นหากทำให้ได้รับการอนุญาต อนุมัติเร็วขึ้น และหากเป็นกรณีที่ต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ประชาชนจะยินยอมจ่ายในอัตราที่สูงขึ้นอีกเพื่อให้ได้รับการอนุญาต อนุมัติ

1.9) การขาดความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ

ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะไม่สามารถเติบโตในสายงานได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณภายใต้กรอบของกฎหมายและข้อจำกัดด้านโครงสร้างบุคลากร ทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะปกป้องรักษาองค์กรของตนและส่งผลในความรักที่มีต่อองค์กรของตน

1.10) การบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ

เจ้าหน้าที่บางคนในองค์กรทุจริตแล้วร่ำรวย รวมทั้งกฎหมายยังไม่สามารถเอาผิดกับคนส่วนมากที่ทุจริตได้ ทำให้คนส่วนหนึ่งกระทำการทุจริตตาม เพราะมองว่า การแสวงหา การสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อเอาผิดกับผู้ทุจริตเป็นเพียงตัวหนังสือ ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง อีกทั้งหน่วยงานกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ) ขาดความรู้ความเข้าใจในการกำกับดูแล และขาดความรู้ด้านการสืบสวนสอบสวน ทำให้การสอบสวนโดยอำเภอหรือจังหวัดมักไม่ได้ข้อเท็จจริง จึงควรมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ

1.11) การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานตรวจสอบ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบมักตรวจสอบจากพยานเอกสารเท่านั้น (การตรวจสอบทางบัญชี) เป็นหลัก ในขณะที่ผู้ปฏิบัติรับนโยบายจากผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้งเป็นการสั่งด้วยวาจา จึงไม่มีหลักฐานสืบสวนไปถึงผู้บริหารท้องถิ่น เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่มักไม่ให้ความสำคัญ

กับการสืบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือระดับผู้กำหนดนโยบาย และมุ่งสืบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเท่านั้น อีกทั้งไม่ลงพื้นที่ตรวจสอบเชิงรุก มักตรวจสอบเฉพาะกรณีมีเรื่องร้องเรียนและมีหลักฐานเชิงประจักษ์เท่านั้น จึงมักไม่มีคนกล่าวร้องเรียน (อาจมีคนร้องเรียนอยู่บ้างแต่น้อยมาก)

1.12) ระเบียบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติ

ราชการส่วนกลางผู้ออกกฎหมายออกกฎหมายมาไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติและไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เพราะผู้ออกกฎหมายไม่เข้าใจบริบทของท้องถิ่น ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า กฎหมายในปัจจุบันที่บังคับใช้ในท้องถิ่นมีลักษณะ “คนออกกฎหมายไม่ได้ใช้ คนใช้ไม่ได้กฎหมาย” และบางกรณีไม่สามารถปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ จึงควรให้ผู้มีอำนาจออกกฎระเบียบหรือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีประสบการณ์ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนทำการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการท้องถิ่น

1.13) อำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างถือเป็นช่องทางที่ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นใช้เป็นช่องทางในการเรียกรับผลประโยชน์สูงสุด รองลงมาคือ การจัดอบรมสัมมนา และการจัดอบรมแบบศึกษาดูงาน

1.14) การอนุมัติยกเว้นระเบียบ

การมีช่องทางให้ตกลงยกเว้นระเบียบต่าง ๆ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เช่นในปัจจุบันที่รัฐบาลได้ให้กรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งเวียนตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 89 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2564 และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 217 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2561 ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นช่องทางในการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง และเลือกใช้ดุลพินิจในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงทำให้เกิดการทุจริตและการสมยอม การเสนอราคามากขึ้น

1.15) ด้านกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การกำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหัวหน้าข้าราชการประจำ แต่ให้อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง การสอบสวนทางวินัยแก่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เป็นเหตุให้มีการเรียกรับเงินเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่อง การโอนย้าย การบรรจุ แต่งตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

1.16) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

การพิจารณาจากหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดการพยายามติดต่อผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณอย่างเต็มที่เพื่อขอความช่วยเหลือด้านการอุดหนุนงบประมาณ (วิ่งเต้น) และการจ่ายสินบน เพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะงบเงิน

อุดหนุนที่ต้องขอรับจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการของบประมาณลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้งมีต้นทุนและค่าเสียโอกาสซึ่งถูกเรียกเก็บล่วงหน้าจากภาคเอกชน ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการประมูลโดยการกำหนดตัวผู้รับจ้างซึ่งยอมจ่ายไว้ก่อนซึ่งมิได้มีเพียงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่รวมถึงกรณีที่หน่วยงานผู้จัดสรรงบประมาณทำการกำหนดตัวผู้รับจ้างไว้ล่วงหน้าก่อนอุดหนุนงบประมาณดังกล่าวด้วย

1.17) การเข้าร่วมขบวนการทุจริตของประชาชนบางกลุ่ม

ประชาชนบางกลุ่มเป็นประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการสาธารณะต่าง ๆ เป็นประจำ และมีส่วนร่วมในการทุจริต รวมถึงมีส่วนร่วมในการรับส่วนแบ่งเป็นเงินหรือผลประโยชน์จากการทุจริตในโครงการดังกล่าว

2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1) การเสื่อมศรัทธาในกฎหมาย

กฎหมายที่มีในปัจจุบันไม่สามารถใช้บังคับได้จริง ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา การดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดฐานทุจริตล่าช้าและไม่เห็นผลทำให้คนไม่เกรงกลัวกฎหมาย ประชาชนไม่ต้องการที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยว เนื่องจากเชื่อว่า การทุจริตในประเทศไทยยังคงมีอยู่ต่อไปและเป็นเรื่องปกติขององค์กรภาครัฐ

2.2) ความเกรงกลัว

ประชาชนส่วนใหญ่เกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้ไม่กล้าตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากกลัวอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับตน กลายเป็นธรรมเนียมประจักษ์กับค่านิยมของประชาชนในท้องถิ่นมักไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์นักการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งการที่หน่วยงานภาครัฐไม่มีการคุ้มครองพยานที่ชัดเจน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีวิธีการคุ้มครองพยาน จึงไม่มีผู้ใดกล้าเป็นพยานบุคคล หน่วยงานตรวจสอบจึงมักมีเพียงพยานเอกสารและวัตถุพยานอื่นๆ และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาของประชาชนและพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้แจ้งเบาะแส พบว่า ไม่มีการคุ้มครองพยานหรือผู้ร้องเรียน ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับอันตรายรวมถึงถูกฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบ หรือถูกคุกคาม กลั่นแกล้ง ช่มชู้ และปองร้ายจึงทำให้ประชาชนหวาดระแวง และหวาดกลัว

2.3) ความไม่รู้ของประชาชน

ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่เข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง จึงยอมรับและไม่ทักท้วงแม้กระทั่งสิทธิของตนเอง

2.4) อิทธิพลของผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น มักมีอิทธิพลกับประชาชนในพื้นที่ ประชาชนจะให้ความเคารพและเชื่อฟังผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นปล่อยให้ผู้บริหารท้องถิ่น และข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ แม้แต่กิจการที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบการดำเนินกิจการดังกล่าวได้ตามกฎหมาย แต่ประชาชนกลับไม่ใช้สิทธิดังกล่าวด้วยความเชื่อถือที่มีต่อผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

2.5) ระบบอุปถัมภ์ในชุมชน

ประชาชนที่ได้เข้ามีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลุ่มคนที่เป็นพรรคพวกเดียวกันกับผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้ามีส่วนร่วม และพบว่าเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการให้ค่าตอบแทนประชาชนที่ร่วมตรวจรับให้ลงนามต่อรวบรวมกันโดยไม่ได้ไปตรวจรับจริง

2.6) ความละเอียดของภาคประชาชน

ประชาชนมุ่งประสงค์แต่การประกอบอาชีพเพื่อดำรงชีพ แม้ทราบดีว่ามีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องหรือแจ้งเบาะแสเนื่องจากต้องการดำเนินชีวิตอย่างปกติที่สุด

2.7) ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมประชาคมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และเข้าร่วมกิจกรรมจิตอาสาพัฒนาชุมชน ด้านการแข่งขันกีฬา และในงานประเพณี เช่น งานวันผู้สูงอายุ งานลอยกระทง งานปีใหม่ และกำหนดให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ครบถ้วนทุกกิจกรรมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก

2.8) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ปัจจุบันเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเว็บไซต์หน่วยงานเพื่อประชาสัมพันธ์และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในหลายช่องทาง ทั้งทางเว็บไซต์ เฟสบุ๊ก และศูนย์ข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจะลงข้อมูลที่ต้องเปิดเผยไม่ครบถ้วน และจะเลือกลงข้อมูลเฉพาะข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนรับรู้ หรือข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถให้ประชาชนรับรู้ได้เท่านั้น

2.9) การขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และไม่ทราบว่าต้องปฏิบัติตนอย่างไรหากต้องตกอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าว ประกอบกับไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานที่ตรวจสอบการทุจริตที่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนได้

2.10) มาตรการปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแส

การปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตของหน่วยงานที่มีหน้าที่ยังทำได้ไม่ดีพอ อีกทั้งการแจ้งเบาะแสดังกล่าวต้องมีการระบุข้อมูลส่วนตัวของผู้แจ้ง รวมทั้งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้แจ้งเบาะแสไม่สามารถหามาแสดงได้ และจากประสบการณ์ที่ผู้ให้ข้อมูลเคยเป็นผู้แจ้งเบาะแสและพยานในคดีทุจริต พบว่า แม้ในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัดจะมีการปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแส แต่ในขั้นตอนของการพิจารณาคดีในชั้นศาลผู้แจ้งเบาะแสหรือพยานกลับต้องเปิดเผยตัวตน ทำให้ไม่มีความปลอดภัยนับแต่เวลานั้น ประกอบกับการพิจารณาคดีที่มีระยะเวลานาน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะแจ้งเบาะแสการทุจริต จึงควรมีการปกปิดข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสในทุกระดับชั้น

3) ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1) ควรสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชน เนื่องจากประชาชนควรเข้าใจสิทธิหน้าที่ของตนเองในกิจการบ้านเมือง และเรียกร้องสิทธิที่ตนมีในการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกชั้นตอนโดยเห็นแก่ประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

3.2) สร้างจิตสำนึกให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควรให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจิตสำนึก และรับรู้ถึงผลและความเสียหายของการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน

3.3) สร้างระบบตรวจสอบก่อนกระทำการ เนื่องจากการดำเนินการของหน่วยงานตรวจสอบในปัจจุบันเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ควรมีการตรวจสอบในเบื้องต้นจากหน่วยงานตรวจสอบก่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการใด ๆ และควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายให้ถูกต้อง

3.4) การออกระเบียบกฎหมายให้ชัดเจน โดยกระทรวงมหาดไทยควรออกระเบียบที่ชัดเจน เพราะระเบียบที่ออกมาไม่ชัดเจนและรัดกุมทำให้เสี่ยงต่อการปฏิบัติหน้าที่และการถูกตรวจสอบ โดยพบว่า กรณีถูกตรวจสอบและชี้มูลโดยหน่วยงานตรวจสอบหลายครั้งเกิดจากรเบียบกฎหมายที่ไม่ชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

3.5) ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และควรมีการตรวจสอบสืบสวนการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง และมีการลงโทษที่รุนแรง

3.6) ควรส่งเสริมความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางผู้กำหนดนโยบายควรให้อิสระในการตัดสินใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าในปัจจุบัน เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ช่องว่างของระเบียบกฎหมายในการใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน

3.7) ควรลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจทำให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทน

3.8) ควรมีการควบคุมตรวจสอบการแจ้งเบาะแสการทุจริต เนื่องจากในบางกรณีเป็นการกระทำเพื่อหวังผลในทางการเมือง ทำให้ผู้ถูกแจ้งเบาะแสดูได้รับความเสียหาย

3.9) ควรมุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนควรมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.10) ควรมีการกระจายอาสาสมัครป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ครอบคลุมทุกพื้นที่รวมทั้งให้มีค่าตอบแทนเพื่อจูงใจในการเข้ามีส่วนร่วม

3.11) ควรมีการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสดู

1.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประกอบไปด้วยหน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปผลการให้ข้อมูลได้ดังนี้

1) ปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) ปัจจัยด้านตัวบุคคล

การทุจริตในบางกรณีเกิดจากการละเลยในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่พยายามหลีกเลี่ยงและหาช่องว่างของระเบียบกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่ไม่ควรได้ โดยมักอ้างว่าไม่รู้ระเบียบ หรือไม่รู้ในสิ่งที่พึงต้องทำหรือห้ามมิให้กระทำ

1.2) ปัจจัยด้านระเบียบกฎหมายที่ไม่ชัดเจน

การกระทำผิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกรณีเกิดขึ้นโดยไม่เจตนา เนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายไม่ชัดเจน กฎหมายที่ขาดความชัดเจนทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกันของภารกิจหน้าที่ เพราะภารกิจประเภทเดียวกัน มีหลายหน่วยงานดำเนินการโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็ดำเนินการในภารกิจดังกล่าวเช่นเดียวกัน เช่น ด้านการสาธารณสุข หรือด้านการศึกษา ซึ่งไม่มีความชัดเจน หรือการอบการปฏิบัติหน้าที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด เรื่องใดดำเนินการได้หรือเรื่องใดดำเนินการไม่ได้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและถูกตรวจสอบว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ หน่วยงานตรวจสอบมักถือว่าการทุจริตเนื่องจากผิดระเบียบกฎหมาย และการกระทำบางกรณีเกิดขึ้นโดยเจตนา เช่น เรียกรับผลประโยชน์จากการพิจารณาอนุญาต อนุมัติในเรื่องต่าง ๆ และบางกรณีเกิดจากช่องว่างของระเบียบกฎหมาย และการขาดความรู้ความเข้าใจด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการปฏิบัติงานมีจำนวนมาก ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบและปฏิบัติไม่ถูกต้อง ด้วยกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้กว้างมาก จึงทำให้เกิดความเข้าใจระหว่งหน่วยงานผู้ปฏิบัติและหน่วยงานตรวจสอบที่ไม่สอดคล้องกัน

1.3) อำนาจของผู้นำท้องถิ่น

ผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจจะเข้าครอบงำสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตลอดจนประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ขาดการถ่วงดุลในการใช้อำนาจของสภาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดเป็นพวกพ้องเดียวกัน เกิดระบบอุปถัมภ์ภายในองค์กรและส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การเก็บรายได้แล้วไม่นำส่งคลังรวมถึงการแก้ไขหลักฐานทางการเงิน เป็นต้น และในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นมักเป็นพรรคพวกเดียวกัน ทำให้ไม่มีการกลั่นกรอง ตรวจสอบ หรือถ่วงดุลอำนาจกันตามที่กฎหมายพึงประสงค์

1.4) การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันยังปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและเกิดข้อผิดพลาดบ่อยครั้ง ประกอบกับหน่วยงานที่ตรวจสอบ อาทิ ป.ป.ช./สตง. ที่เข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเข้าไปตรวจสอบภายหลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไปดำเนินกิจกรรมหรือโครงการนั้นเสร็จสิ้นไปแล้วอย่างน้อย

2 ปีขึ้นไป หรือตามที่มีการร้องเรียนกัน และนำกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติของหน่วยราชการ ฝ่ายพลเรือนมาเป็นแนวทางการตรวจสอบแล้วชี้มูลว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความผิด กฎหมาย ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติ โดยมีได้ทำการตรวจสอบก่อนว่า การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ วิธีการปฏิบัติ นั้น ๆ ว่า แนวทางปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร แล้วจึงชี้มูลความผิดไปก่อนว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความผิด และก็ให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการชี้แจง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถชี้แจงได้ หรือชี้แจงได้ไม่ถูกต้อง เพราะใช้ถ้อยคำไม่ถูก ก็ถูกดำเนินการทางอาญา วินัย กรณีของผู้บริหารท้องถิ่นจะถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งต่อมาภายหลังมีการยกฟ้องเป็นจำนวนมาก

1.5) การใช้อำนาจของหน่วยงานที่กำกับดูแล

หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย แม้มีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหา ดังนี้

- 1) บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งในแสวงหาข้อเท็จจริงไม่มีความรู้ ไม่มีประสบการณ์ จึงทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้ไม่ถูกต้องหรือไม่เพียงพอ
- 2) มีการตั้งราคาตอบไว้ก่อนว่าต้องการสอบข้อเท็จจริงให้ผลออกมาเป็นเช่นไร การหาข้อเท็จจริงจึงเป็นเพียงการดำเนินการให้ครบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น
- 3) หน่วยงานที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงตามกฎหมายบางครั้งมีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความเกรงใจ เห็นอกเห็นใจ และการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ได้เป็นไปเพื่อช่วยเหลือกันเพื่อยุติเรื่อง
- 4) กรณีผู้มีอำนาจหรือผู้กำกับดูแล ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ปัจจุบันยังคงต้องอาศัยพึ่งพาท้องการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน เพราะภารกิจหรือหน้าที่ที่ผู้ดูแลต้องดำเนินการหรือปฏิบัติไม่มีงบประมาณ การดำเนินการจึงต้องอาศัยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยสนับสนุนกำลังคน ทำให้การตรวจสอบไม่สามารถทำได้อย่างตรงไปตรงมา หรือบางครั้งก็เกิดความล่าช้า
- 5) ผู้กำกับดูแล โดยเฉพาะจังหวัดมักต้องการผลคะแนนในระดับสูง เพื่อเป็นการแข่งขันการบริหารงานภายในจังหวัด เช่น ผลคะแนน ITA หากคะแนนที่ได้ออกมาไม่ดี จังหวัดจะถูกตำหนิจึงมักมีคำสั่งเป็นการลับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปแก้ไขคะแนนให้ดีกว่าเดิม

1.6) การใช้อำนาจของหน่วยงานตรวจสอบ

ผู้มีอำนาจเข้าทำการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงในปัจจุบันมีหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ แต่ละหน่วยมีแนวทางปฏิบัติ วิธีการสืบสวนข้อเท็จจริงของตนเอง บางกรณีทำให้เกิดปัญหาว่า การปฏิบัติในกรณีเดียวกันหน่วยงานหนึ่งแจ้งว่าเป็นนการปฏิบัติที่ถูกต้อง แต่อีกหน่วยงานแจ้งว่าเป็นการปฏิบัติที่ผิดระเบียบกฎหมาย ทำให้ไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการตรวจสอบ

ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า หน่วยงานตรวจสอบไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบหน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานส่วนกลาง มุ่งตรวจสอบแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานขนาดเล็กและสร้างความเสียหายน้อยกว่า หน่วยงานตรวจสอบควรมุ่งเป้าหมายในการตรวจสอบของระดับสูงและมุ่งบังคับโทษหน่วยงานระดับสูงมากกว่าระดับล่าง ๆ หากดำเนินการในหน่วยงานระดับสูงได้ย่อมเป็นการป้องปรามหน่วยงานระดับล่าง ซึ่งได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่กล้ากระทำความผิดเช่นเดียวกันดังเช่นในต่างประเทศ แต่ข้อมูลในประเทศไทย ข้อมูลจะกลับกันเพราะหน่วยงานตรวจสอบจะมุ่งตรวจสอบเพียงหน่วยงานระดับล่างเท่านั้น

1.7) การใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแล

1.8) **ค่านิยมในเรื่องวัตถุนิยม** ทำให้คนในปัจจุบันเร่งสร้างฐานะร่ำรวย ประกอบกับปัญหาด้านค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการ ทำให้เกิดการทุจริต

1.9) การขาดกลไกในการตรวจสอบ

เนื่องจากในปัจจุบันการทุจริตมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งถือเป็นการขบถในสายตาของประชาชน จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าตรวจสอบการทุจริตดังกล่าว

1.10) การผูกขาดอำนาจในการใช้ดุลพินิจ

การดำเนินการของภาครัฐที่มีการผูกขาดการใช้ดุลพินิจ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ทำให้เกิดห่วงโซ่ผลประโยชน์ทางธุรกิจ การจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้รับสิทธิในการดำเนินงานต่าง ๆ ของภาครัฐ

1.11) การตีความระเบียบกฎหมายของเจ้าหน้าที่

กฎหมายระเบียบที่ไม่ชัดเจน ทำให้การตีความกฎหมายกลายเป็นปัญหาหลักของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระเบียบที่ไม่ชัดเจนในบางครั้งทำให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามระเบียบ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตมักตีความว่า การไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเป็นการทุจริตไปเสียทั้งหมด โดยผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า เป็นการตีความเพื่อสร้างผลงานของตนเองมากกว่าคำนึงถึงความเป็นธรรมทำให้กระทบต่อขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นจะต้องใช้หลักการปกครองและหลักกฎหมายมหาชนเป็นส่วนมาก โดยคำนึงถึงประโยชน์มหาชน แต่ด้วยหน่วยงานตรวจสอบมักเป็น

เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาญา ทำให้ไม่เข้าใจหลักกฎหมายมหาชน จึงตีความการทุจริตโดยไม่ได้พิจารณาหลักทางปกครองประกอบทำให้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

1.12) ปัจจัยในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งเนื่องจากการทุจริตการเลือกตั้งและการลงทุนซื้อเสียง จึงต้องทำการถอนทุนคืนโดยการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบ เช่น การทุจริตด้านงบประมาณด้วยการตั้งราคาค่าตอบแทนคืนในโครงการก่อสร้างถนน โครงการขุดลอกคลอง การทุจริตด้านการบริหารงานบุคคลด้วยการเรียกรับผลประโยชน์จากการบริหารงานบุคคล การบรรจุ การโอน การเลื่อนระดับ การเปลี่ยนสายงาน เป็นต้น โดยส่วนใหญ่เป็นการให้ที่เป็นการสมยอมระหว่างผู้ให้และผู้รับจึงทำให้ตรวจสอบได้ยาก

2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1) ความยุ่งยากของระเบียบกฎหมาย

ความยุ่งยากของระเบียบกฎหมายในขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ในกรณีที่ประชาชนสงสัยพฤติกรรมของผู้บริหารท้องถิ่นว่าจะกระทำทุจริต การกำหนดสัดส่วนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายเป็นสัดส่วนที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากประชาชนบางส่วนแม้มีชื่ออยู่ในท้องถิ่นแต่มีได้อาศัยอยู่จริง กฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถลงนามมาเลือกตั้งได้ แต่ในกรณีลงชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมิได้มีกฎหมายส่งเสริมในเรื่องนี้ จึงทำให้สัดส่วนประชาชนในพื้นที่ตามทะเบียนบ้านมิใช่สัดส่วนของผู้อาศัยอยู่และมีใช้จำนวนผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง

2.2) การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชน

ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงมากมายด้วยความพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยกฎหมายได้กำหนดวิธีการขั้นตอน แนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในทุกขั้นตอน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ มีดังนี้

1) ด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดประชุมประชาคมตั้งแต่ระดับชุมชน/ หมู่บ้าน รวมถึงในระดับตำบล หรือในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประชาชนไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร รวมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเพียงการดำเนินการให้ครบ

ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเพียงการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อให้ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง

2) ด้านการจัดทำงบประมาณ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 กำหนดไว้ว่า ให้นำแผนงานโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นมาเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ รวมทั้งการประชุมสภาท้องถิ่นก็ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร่วมรับฟังได้ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนยังมองว่า มีใช้หน้าที่ของตน

3) การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดให้ต้องมีผู้แทนชุมชนเข้ามีส่วนร่วม แต่ในความเป็นจริง ตัวแทนชุมชนเหล่านี้กลับทำหน้าที่เพียงเข้าร่วมรับฟังเพื่อให้ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่รับรู้ข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับการเข้าร่วมในการนั้นมาก่อนเลย ทำให้ไม่เกิดประโยชน์

4) ประชาชนมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในพื้นที่และไม่มีคามผูกพันหรือเข้าใจว่าเป็นท้องถิ่นของตนเองที่ต้องมีส่วนร่วม ประชาชนจึงสนใจเฉพาะเรื่องการเลือกตั้งโดยเข้าใจว่าตนมีหน้าที่เพียงเลือกตั้งเท่านั้น

5) ปัจจุบันระเบียบกำหนดให้การจัดทำบริหารสาธารณะของ อปท.จะต้องอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นและกำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกกิจกรรม/โครงการจะต้องมาจากความต้องการของประชาชน ด้วยการจัดทำประชาคมระบบหมู่บ้าน ระดับตำบล และระดับอำเภอ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับดังนี้ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมการจัดทำบริการสาธารณะตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้น แต่ประชาชนบางส่วนไม่สนใจที่จะเข้ามาดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด การเข้ามามีส่วนร่วมก็จะเป็นกลุ่มคนเดิม ๆ

6) กับประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบ กฎหมาย แนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถเสนอแนะแนวทางใด ๆ ได้ สำหรับประชาชนที่มีความรู้ในท้องถิ่นมักไปทำงานนอกพื้นที่และไม่ได้ให้ความสนใจที่จะเข้ามาทำการตรวจสอบปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3) การขาดการประชาสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่

การขาดการประชาสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนรับทราบข้อมูลต่าง ๆ การปกปิดข้อมูลทางการเงินงบประมาณ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปได้ง่ายไม่มีการตรวจสอบ และการขาดความจริงใจในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในท้องถิ่นและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรับรู้ รวมทั้งการให้ข้อมูลไม่ตรงตามข้อเท็จจริงหรือปิดบังข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4) ประชาชนขาดศรัทธาในตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงของหน่วยงานรัฐ

ประชาชนขาดศรัทธาในตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงของหน่วยงานตรวจสอบ และเชื่อว่าการบิดเบือนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนคดี โดยเชื่อว่าองค์กรตรวจสอบยังขาดความเป็นกลางในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมมีหน้าที่ในการตรวจสอบเท่านั้น แต่ก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ เป็นเพียงแต่ผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น ในบางครั้ง เมื่อประชาชนส่งเรื่องต่อให้ผู้มีอำนาจดำเนินการ ผู้มีอำนาจก็ไม่ดำเนินการใด ทำให้ประชาชนมองว่า อยู่เฉย ๆ ดีกว่า

2.5) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นช่องทางที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้มากที่สุด แต่ตามความเป็นจริงประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ได้ให้ความสำคัญ เพราะเมื่อเสนอความคิดแล้วส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการตอบสนอง เนื่องจากศักยภาพด้านงบประมาณและความอิสระของท้องถิ่นมีน้อย ประกอบกับการจัดทำงบประมาณเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการใช้งบประมาณเป็นตัวตั้ง ใช้จ่ายจนหมู่บ้าน/ชุมชน เป็นตัวหารมิได้พิจารณาตามความจำเป็นเร่งด่วนหรือตามปัญหาความต้องการเป็นหลักในการบริหารงบประมาณ อีกทั้งการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนบางกลุ่มยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ขาดการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนและไม่เป็นธรรม

2.6) การแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่น

การแจ้งเบาะแสการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการหวังผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อหวังผลประโยชน์ให้ฝ่ายตรงข้ามได้รับความเสียหาย โดยหวังประโยชน์แก่พวกพ้อง ยังมีใช้การเข้ามีส่วนร่วมเพื่อตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างแท้จริง

3) ข้อเสนอแนะและแนวทางพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1) หน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ ควรให้ความรู้เจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เพื่อปรับใช้ควบคู่กันไปในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอนโยบาย การดำเนินงาน และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนได้เสียให้มากที่สุด

3.3) ควรกำหนดให้มีกลไกกฎหมาย กลไกการให้รางวัลจูงใจโดยการให้รางวัล เชิดชูคนดี กลไกคณะกรรมการกิจการสภามัธยมศึกษาโดยให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ และให้มี คณะกรรมการกิจการสภามัธยมศึกษาด้านการตรวจสอบทุจริต

3.4) ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านกำหนดแผน และติดตามประเมินผลให้เป็นไปตามแผน

3.5) เร่งพัฒนาระบบการตรวจสอบเชิงรุก โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อ มุ่งป้องกันการทุจริตตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ กระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติ ตลอดจน เสริมสร้างธรรมาภิบาล ป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

3.6) ควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการรวบรวมข้อมูลและเชื่อมโยง ข้อมูลการทุจริต

3.7) กำหนดระเบียบกฎหมายและขั้นตอนในทางปฏิบัติให้ชัดเจน ไม่คลุมเครือ

3.8) จัดให้มีช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นการอำนวยความสะดวกให้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทุกขั้นตอน โดยจัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงิน การพัสดุ การคำนวณราคากลาง และข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งมีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ

3.9) หน่วยงานตรวจสอบควรดูข้อเท็จจริง และบริบทของแต่ละท้องถิ่น ประกอบข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อสั่งการที่มีอยู่ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลประชาชน ด้านต่าง ๆ ซึ่งต้องปฏิบัติตาม กฎหมายระเบียบที่ส่วนราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ โดยที่ผู้ออกกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ อยู่แต่ส่วนกลางอาจไม่ เข้าใจบริบทและข้อเท็จจริง ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะไม่สอดคล้อง กับความเป็นจริง และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชนย่อมเป็นการดำเนินการที่ผิดระเบียบกฎหมาย

3.10) หน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ ควรทำการตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ได้ดำเนินโครงการ/กิจกรรมนั้น ๆ อย่าง ครอบคลุมว่า มีแนวทางปฏิบัติอย่างไร เนื่องจากกฎหมายระเบียบและแนวทางปฏิบัติ มีการ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในบางกรณีสามารถกระทำได้ในอดีตอย่างชอบด้วยกฎหมายซึ่ง เป็น ช่วงเวลาภายหลังหน่วยงานดังกล่าวเข้าตรวจสอบ อาจทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาของหน่วยงาน ตรวจสอบและทำลายขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้

3.11) หน่วยงานตรวจสอบ มักจะมุ่งการตรวจสอบที่ผู้ปฏิบัติ จึงควรไปตรวจสอบ หน่วยงานกำหนดนโยบายว่า กำหนดนโยบายมานั้นเอื้อประโยชน์ต่อผู้หนึ่งผู้ใดด้วยหรือไม่ เพราะ

ปัจจุบันพบว่า หน่วยงานส่วนกลางจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยการกำหนดแนวทาง/เป้าหมายโครงการที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้รับจ้างรายใดรายหนึ่งหรือกำหนดตัวผู้รับจ้างไว้ อาทิ การจัดสรรระบบประปาในอดีตที่ผ่านมา ของหน่วยงานผู้กำกับดูแลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งข้อเท็จจริงมีบริษัทเดียวที่มีคุณสมบัติที่สามารถดำเนินการได้ จึงทำให้บริษัทดังกล่าวสามารถประมูลรับงานได้ทั่วประเทศ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยตรวจสอบจึงควรไปตรวจสอบหน่วยงานระดับนโยบายมากกว่าจะมาดำเนินการตรวจสอบหน่วยปฏิบัติ

3.12) ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนว่า จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายใด เช่น ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับฝ่ายพลเรือน หรือกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพราะปัจจุบันระเบียบกฎหมายจะมีทั้งในส่วนที่ใช้เฉพาะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ เช่นเดียวกับพลเรือน เพื่อป้องกันการสับสนของเจ้าหน้าที่

3.13) ควรมีระเบียบกฎหมายข้อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างเคร่งครัด

3.14) ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติราชการ

3.15) มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น การรับและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่มีความสะดวกและปลอดภัยแก่ผู้แจ้งหรือร้องเรียน

3.16) ให้ความรู้เรื่องธรรมาภิบาลในการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.17) ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องกฎหมาย การจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น การอนุรักษ์ธรรมชาติ การกระจายอำนาจวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.18) กำหนดให้มีจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น

3.19) ต้องประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนทราบถึงประโยชน์ของการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรออกกฎหมาย หรือระเบียบ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตรวจสอบของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3.20) สร้างกลไกการเปิดเผยข้อมูลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูล หรือส่งข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบ อย่างน้อยร้อยละ 30 ของสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น

1.3 กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประกอบไปด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสำนักงาน สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประชาชน ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งสามารถสรุปผลการให้ข้อมูลได้ ดังนี้

1) ปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) การใช้อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการแรก คือ การใช้อำนาจและอิทธิพลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตน ซึ่งมักจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตนเข้ามีส่วนได้เสียในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การดำเนินโครงการก่อสร้างหรือการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เป็นต้น

ประการที่สอง แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ผู้บริหารท้องถิ่นมักปล่อยปละละเลย เนื่องจากเห็นแก่พวกพ้องของตน และเกรงว่าจะกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของตน เช่น การไม่ออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเลี้ยงสุนัขและแมวเนื่องจากจะเป็นภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีของประชาชนที่เลือกตนเข้าเป็นนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เป็นต้น

ประการสุดท้าย การให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งข้าราชการ พบว่า การสอบบุคคลเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอ้างว่าเป็นการจ้างมหาวิทยาลัยจัดสอบ โดยมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อสอบและตรวจข้อสอบก็ตาม แต่เมื่อได้ผลสอบมาแล้วผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ไปแก้ผลสอบของมหาวิทยาลัยโดยปลอมทำตราประทับมหาวิทยาลัยและปลอมลายเซ็นของผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่จัดสอบเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อพวกของตนที่ไปเรียกรับเงินมา แล้วเสนอข้อมูลเท็จต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของจังหวัดให้อนุมัติบรรจุพวกของตนที่เรียกรับมาเป็นเงินจำนวนมากซึ่งเป็นผลเสียต่อระบบราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมากมาย เนื่องจากต้องรับผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการ และส่งผลให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องการเงินทดแทนในสิ่งที่ตนต้องจ่ายให้กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น

1.2) การขาดการถ่วงดุลอำนาจ

การขาดการถ่วงดุลอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นฝ่ายเดียวกัน ทำให้บริหารงานตามอำเภอใจขาดความโปร่งใส

1.3) ปัจจัยด้านบุคลากร

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยและไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานโดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เกิดความผิดพลาดได้โดยง่าย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ความชำนาญทำให้ดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

1.4) ค่านิยมของสังคม

ค่านิยมของสังคมที่ยึดถือระบบทุนนิยมเป็นสำคัญและมีความเชื่ออย่างผิดๆว่ามีเงินแล้วจะมีความสุขทำให้เกิดการทุจริตเพื่อแสวงหาเงินตราจากโครงการสาธารณะต่างๆ โดยการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างและด้านการเงินการคลัง

1.5) การใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล

การใช้อำนาจกับผู้กำกับดูแลที่มากจนเกินไปทำให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ในการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล และทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหาเงินเพื่อมาทดแทนส่วนที่ได้จ่ายไปด้วยการทุจริต

1.6) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่เคร่งครัดและไม่เคร่งครัดในการใช้ระเบียบกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่และมีภรรยาหรือครอบครัวในพื้นที่เป็นระยะเวลานาน ประกอบกับผู้กระทำความผิดเป็นคนในพื้นที่ซึ่งบางกรณีเป็นพวกพ้องญาติ พี่น้องของเจ้าหน้าที่เอง จึงทำให้เกิดการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่บ่อยครั้ง

1.7) ปัจจัยด้านการขาดบุคลากร

เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีไม่เพียงพอ จึงต้องเพิ่มกรอบอัตรากำลังต่อกรรมการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นของจังหวัด โดยคำนึงถึงงบประมาณตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่เกิน 40%

1.8) การใช้อำนาจของหน่วยงานตรวจสอบ

การรับเรื่องกล่าวหาจากประชาชนส่วนมากจะเป็นบัตรสนเท่ห์ ไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ในกรณีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อได้

และบางกรณีเรื่องที่ได้รับข้อกล่าวหาหรือร้องเรียนมักเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน และมักไม่มีพยานหลักฐานประกอบการกล่าวหาหรือร้องเรียนทำให้ยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด รวมทั้งความล่าช้าในกระบวนการสืบสวนสอบสวนทำให้ผู้ถูกกล่าวหาทำลายพยานหลักฐานเสียก่อนที่เจ้าหน้าที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง และกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ผู้ถูกกล่าวหาหมกอำงถึงความไม่รู้กฎหมายและระเบียบ รวมทั้งประวิงเวลาเพื่อให้ตนเองพ้นตำแหน่งตามวาระ ประกอบกับการตรวจสอบทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละครั้งจะมีตัวการร่วมจำนวนมากทำให้เกิดการล่าช้าในการดำเนินการ

2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1) ทศนคติของประชาชน

ความล่าช้าในกระบวนการ ขั้นตอน ของการตรวจสอบก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายและความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ประกอบกับการทำงานของหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ ไม่ทั่วถึงมีหน่วยงานจำนวนมากที่ไม่ได้รับการตรวจสอบ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากและในแต่ละปีจะมีการดำเนินโครงการ กิจกรรมจำนวนมาก

2.2) ความเกรงกลัว

ประชาชนส่วนใหญ่เกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นและไม่ให้ความร่วมมือในการแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ และพยานมักไม่กล้าเป็นพยานให้แม้จะรู้เห็นการกระทำความผิดตลอดจนไม่กล้าแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อร้องเรียนโดยไม่กล่าวลงชื่อจริงของตน เพราะกลัวความปลอดภัย แม้หน่วยงานรัฐจะยืนยันว่าจะปกปิดข้อมูลเป็นความลับเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นอันตรายเพราะตนเองยังต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่

2.3) การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชน

ประชาชนมักไม่ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการปกครองท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากการเลือกตั้งจะเป็นในรูปแบบของการเข้าประชุมประชาคมเพื่อเสนอปัญหาของตนให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเสนอต่อที่ประชุมสภา แต่ยังไม่ปรากฏว่าในหลายครั้งแม้ประชาชนจะเข้าร่วมประชาคมแต่การจัดบริการสาธารณะกลับไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมักอ้างว่าเป็นอำนาจของสภาที่จะกระทำได้

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ประชาชนไม่สนใจกระบวนการตรวจสอบ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว และประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4) การขาดโอกาสและช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีน้อยมาก ประกอบกับผู้ใช้ข้อมูลพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่เปิดเว็บไซต์กระดานร้องเรียนให้กับผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเนื่องจากจะทำให้ตัวเองยุ่งยากและเพิ่มปริมาณงาน

3) ข้อเสนอแนะและแนวทางพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1) ประชาชนสนใจเฉพาะเรื่องที่ตนเองจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ต้องให้ความรู้กับประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ด้อยการศึกษา เน้นการให้ความรู้ในบทบาทหน้าที่ของตน และปลูกฝังประชาชนให้ตระหนักรู้ในเรื่องการทุจริต

3.2) ควรให้สิทธิประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์หรือเข้าร่วมประชุมในกิจการสภาท้องถิ่น

3.3) ควรลดขั้นตอนการถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นให้สามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง

3.4) ควรรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนและเจ้าหน้าที่ทุกคน ตั้งแต่ระดับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และประชาชนเพื่อให้เห็นถึงอันตรายของการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยให้เปลี่ยนทัศนคติเป็นการแสดงบทบาทและการมีส่วนร่วมเพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับการสร้างจิตสำนึกของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง

3.5) การให้รางวัลนำจับแก่พยานและผู้แจ้งเบาะแสให้มีการทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้เก็บรวบรวมพยานหลักฐานให้ชัดเจน เช่น หลักฐานทางเอกสาร หลักฐานทางวิดีโอ หลักฐานทางเทปบันทึกเสียง เป็นต้น

3.6) ให้มีการรับประกันความปลอดภัยแก่พยานและผู้แจ้งเบาะแส เช่น การส่งเจ้าหน้าที่ไปดูแลความปลอดภัยแก่พยานและผู้แจ้งเบาะแส การย้ายเจ้าหน้าที่ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น

3.7) ต้องมีบทลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลที่ทำให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสเกิดอันตราย

3.8) เพิ่มให้มีรางวัลนำจับการแจ้งเบาะแสการทุจริตในส่วนของการละเมิดข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่นโดยกำหนดจากส่วนแบ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ

1.4 กลุ่มหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล

กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ องค์กรอัยการ และองค์กรศาลที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประกอบไปด้วย ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งสามารถสรุปผลการให้ข้อมูลได้ ดังนี้

1) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) ทศนคติของผู้บริหารท้องถิ่น

ทศนคติของคนมีอำนาจในท้องถิ่น มักมีการลงทุนเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง โดยหวังผลประโยชน์ที่ตนจะได้ในอนาคต โดยทศนคติของการมีอำนาจและการใช้อำนาจกลับกลายเป็นเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์เท่าที่จะสามารถกระทำได้โดยไม่คำนึงว่าเป็นนการกระทำที่ถูกต้องหรือไม่

1.2) ทศนคติของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมักขาดจิตสำนึกและความเกรงกลัวในมาตรการตรวจสอบจากภาครัฐและหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติบางส่วนไม่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตใช้เป็นช่องทางในการกระทำการทุจริต โดยเฉพาะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง กฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดปัญหามากที่สุด และทำให้เกิดช่องทางการกระทำการทุจริตตลอดจนเมื่อมีการทุจริตจนเกิดขบวนการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นนผู้ร่วมขบวนการ เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ร่วมขบวนการหรือข้อสัตย์สุจริตจะถูกตั้งข้อรังเกียจและถูกบีบบังคับจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ (ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า เป็นเหตุการณ์ที่มีลักษณะ “แกะขาวกลายเป็นแกะดำ”) จนกระทั่งเกิดทศนคติในการเอาตัวรอดของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3) ระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

กฎหมายในปัจจุบันมีการเปิดช่องให้เกิดการทุจริตมากขึ้น เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งให้สามารถจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงได้ในวงเงินสูงทำให้เกิดการสมยอมการเสนอราคา (ฮั้วประมูล) มากขึ้น เพราะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่มีการเปิดกว้างหรือเปิดเผยอย่างสาธารณะ ประกอบกับบทบัญญัติกฎหมายในส่วนของอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจนและบางกรณีกฎหมายมีความบกพร่องในทางปฏิบัติ กล่าวคือ มีบทบัญญัติแต่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ใช้ช่องว่างของ

กฎหมายกระทำการทุจริต อีกทั้งปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีของการอุทธรณ์ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ในการประกวดราคาซึ่งขาดความชัดเจนว่า คดีใดบ้างที่สามารถอุทธรณ์ได้

1.4) การบังคับใช้กฎหมาย

การตรวจสอบการทุจริตที่ไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า ไม่สามารถปราบปรามการทุจริตในท้องถิ่นได้ทำให้ผู้กระทำการทุจริตไม่เกิดความเกรงกลัวและเห็นว่า ความเสี่ยงในการกระทำการทุจริตมีต่ำเพราะอาจไม่ถูกตรวจสอบหรือบางครั้งก็เป็นระยะเวลาสั้น โดยปัจจุบันการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปด้วยความล่าช้ามาก ทำให้การสืบสวนหาพยานหลักฐานเป็นไปด้วยความยากลำบาก หลักฐานบางอย่างสูญหาย และพยานบุคคลมักเกรงกลัวความเดือดร้อนหากเข้าไปชี้แจงเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบค่อนข้างมาก ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ด้านการปราบปรามการทุจริตมีปัญหาอุปสรรคเนื่องจากมีปริมาณงานมาก และในบางกรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงต้องทำอย่างรีบเร่งให้ทันภายในอายุความทำให้บางครั้งยังขาดความรอบคอบในการสรุปและแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็นในสำนวนคดีทุจริต ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรศาลในเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างยังขาดความชัดเจน ล่าช้า เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต

1.5) การจัดทำโครงการสาธารณะจำนวนมาก

รูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 80 – 90 จะเกิดจากการดำเนินโครงการหรือการจัดซื้อจัดจ้าง มีทั้งรูปแบบเงินทอง และการจัดโครงการที่ไม่ได้มีการดำเนินโครงการจริงโดยยกยอกเงินดังกล่าวเป็นเงินส่วนตัวทั้งหมด โดยการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ในหลายระดับทั้งในองค์กรเดียวกันและต่างองค์กร บางครั้งพบว่าการทุจริตกันเป็นขบวนการมีการเรียกเงินทองและเปอร์เซ็นต์ส่วนต่างโครงการ

1.6) การขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่

ผู้ทุจริตบางคนไม่ทราบว่าเป็นการทุจริต เนื่องจากไม่สามารถศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วน ประกอบกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายจำนวนมากจึงทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำผิดโดยไม่เจตนา

1.7) แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในปัจจุบัน

การแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมักถูกพูดถึงแต่เรื่องที่เป็นนามธรรม เช่น การปลูกฝังจิตสำนึก เป็นต้น ซึ่งควรจะทำให้เกิดรูปธรรมด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

1.8) วัฒนธรรมของประเทศ

วัฒนธรรมของคนไทยในการให้ การรับของขวัญ วัฒนธรรมธรรมเนียมในเทศกาลหรือโอกาสพิเศษต้องมีของขวัญหรือสินน้ำใจ โดยปัจจุบันถึงแม้จะมีระเบียบห้ามรับของขวัญเกิน 3,000 บาท แต่ไม่ได้ช่วยให้การทุจริตลดลง

1.9) ปัจจัยด้านหน่วยงานตรวจสอบ

หน่วยงานตรวจสอบ (เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) มีภารกิจอำนาจหน้าที่กว้างขวางเกินไป ควรกำหนดให้มีเฉพาะหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกำหนดให้หน้าที่ส่วนอื่นออกไป เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1) การบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้ทุจริต

กฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันมีเพียงพอแล้ว แต่ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ ยังไม่สามารถลงโทษผู้บงการได้จริง บางครั้งกระบวนการดำเนินไปได้ไม่นานก็จะถูกตัดตอนโดยผู้มีอิทธิพล ที่ผ่านมามักเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นผู้รับโทษ ไม่เหมือนดังเช่นในประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการปราบปรามการทุจริตที่มุ่งตัดตอนข้าราชการระดับสูง เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ

2.2) การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชน

ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รับรู้ถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้ ถึงแม้ประชาชนบางส่วนรับรู้แต่ยังมีจำนวนน้อยและยังไม่มี ความเข้าใจดีพอ ประกอบกับประชาชนไม่มีข้อมูลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดความสามารถในการเข้าร่วมไม่ว่าจะเป็นด้านการตัดสินใจ การเป็นที่ปรึกษา หรือการตรวจสอบก็จะไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3) การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการยังไม่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่รัฐส่วนมากไม่เข้าใจในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างแท้จริง

2.4) ผลกระทบของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

การนำประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจรับโครงการต่าง ๆ บ่อยครั้งเป็นการทำให้ประชาชนต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน เนื่องจากประชาชนได้ลงนามตรวจรับโดยที่ไม่รู้ข้อเท็จจริง และไม่มีความสามารถในการตรวจรับงานจ้างโครงการต่าง ๆ ประกอบกับมีความไว้วางใจในนายกองครุฑทองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการ

2.5) การขาดแรงจูงใจในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนมักไม่ให้ความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมกับการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 90 เป็นการตรวจสอบเนื่องจากการร้องเรียนภายในหน่วยงานซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

2.6) การขาดกฎหมายที่ให้อำนาจ

บทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบันมีค่อนข้างน้อย การตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญเท่าที่ควร มีระเบียบกฎหมายที่เปิดช่องให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่อนข้างน้อย

2.7) ทศนคติของประชาชน

ประชาชนส่วนมากและเจ้าหน้าที่รัฐต่าง ๆ ยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทของตนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยส่วนใหญ่มักเห็นว่าไม่ใช่หน้าที่ของตน หรือไม่อยากยุ่งเกี่ยว โดยประชาชนส่วนใหญ่ทราบว่ามีกรทุจริตแต่เชื่อว่า ข้าราชการระดับสูงหรือข้าราชการที่มีอิทธิพลไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการเพื่อลงโทษข้าราชการเหล่านี้ได้

2.8) การขาดมาตรการให้ความคุ้มครองประชาชน

ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า ปัจจุบันมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสยังไม่ชัดเจน ขาดการคุ้มครอง ป้องกัน หรือคุ้มครองสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตของประชาชน

3) ข้อเสนอแนะและแนวทางพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1) ผู้ที่จะเข้ามาเป็นนายกองครุฑทองส่วนท้องถิ่นต้องโปร่งใส แสดงบัญชีทรัพย์สินอย่างเปิดเผยให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ

3.2) ควรให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ เพื่อที่จะเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุดจะสามารถช่วยให้เกิดความโปร่งใสและลดการทุจริตได้

3.3) ควรเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนและหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิดังกล่าว

3.4) ควรมีมาตรการคุ้มครองพยานที่รวดเร็ว ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบ

3.5) ควรกำหนดให้มีสินบนนำจับคดีทุจริต

3.6) ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน รัดกุม ถูกต้องมากยิ่งขึ้น ไม่ให้มีช่องว่างที่เจ้าหน้าที่จะใช้ในการทุจริต

3.7) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริต ควรกำหนดให้สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัวและลดขนาดความเสียหายที่เกิดจากการทุจริต

3.8) ควรนำระบบประชาธิปไตยทางตรงโดยการมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในการบริหารงานการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้มากขึ้น เนื่องจากบางโครงการและบางกิจกรรมสามารถให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้โดยตรง

3.9) การดำเนินการของท้องถิ่นที่มีผลกระทบในภาพรวมควรที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3.10) การจัดทำแผนพัฒนา หรือการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับการจัดทำในจำนวนที่เหมาะสม เพียงพอ

3.11) การแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และการยุบสภาท้องถิ่น ควรกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้จริงในทางปฏิบัติ

1.4 กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น

กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประกอบไปด้วย กลุ่มผู้นำในชุมชน และผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปผลการให้ข้อมูลได้ ดังนี้

1) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) ค่านิยมของคนในสังคม

การทุจริตเกิดจากความโลภ โดยพยายามกอบโกยผลประโยชน์ให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลเชื่อว่ายังมีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและซื่อสัตย์อยู่ประมาณร้อยละ 30 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพราะนายกองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่นเพื่อหวังผลประโยชน์ทั้งสิ้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของงบประมาณและผลประโยชน์ทำให้จิตใจไม่ดีให้เข้าสู่การเมืองท้องถิ่น

1.2) การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจริงจังในการพัฒนาท้องถิ่น บางแห่งไม่ดำเนินการตามความต้องการของประชาชนเนื่องจากต้องการกั้นเงินงบประมาณที่เหลือจ่ายไว้เป็นเงินโบนัสให้ตนเองและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วงปลายปี

1.3) อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

การให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป โดยมีอำนาจตั้งแต่การบริหารรวมถึงการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดเป็นพรรคพวกเดียวกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1) การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ค่อนข้างมาก มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนน้อยมากที่มีช่องทางให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่ก็มักอยู่ที่วิสัยทัศน์ของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละคน ส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบการเชิญผู้แทนชุมชนเข้าร่วมรับฟัง แต่ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้ ผู้ให้ข้อมูลเป็นหนึ่งในผู้นำชุมชนที่ถูกเชิญในเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาแต่จะถูกห้ามมิให้ยกมือคัดค้าน หรือหากมีการเสนอแนะก็จะไม่ถูกบันทึกข้อเสนอแนะดังกล่าวไว้ในรายงานการประชุม ทำให้รู้สึกเหมือนเป็นเพียงองค์ประกอบของการประชุมเท่านั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการประกาศเชิญประชาชนให้เข้าร่วมรับฟังแผนการพัฒนาท้องถิ่น มีการทำหนังสือเชิญให้เข้ามีส่วนร่วม แต่เมื่อประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยการเข้าร่วมประชุมกลับไม่ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นประชาชน เห็นประชาชนเป็นเพียงเครื่องมือในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้น ปัจจุบันผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า ประชาชนต้องการแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มุ่งพัฒนาคนในท้องถิ่น ไม่ใช่การพัฒนาแต่โครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน เป็นต้น แต่สุดท้ายเมื่อได้เสนอแนวคิดในที่ประชุม แม้มีผู้ให้การสนับสนุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อมีการประกาศแผนพัฒนาท้องถิ่นกลับมีเพียงโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น เพราะปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจแต่พัฒนาโครงสร้างเท่านั้น ทำให้ผู้ให้ข้อมูลรู้สึกท้อ อำนาจอยู่กับประชาชนเพียงเฉพาะกระบวนการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้วประชาชนไม่สามารถเข้าร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นได้เลย การบริหารงานท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนต้องการแผนที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

และต้องการมีเสียงในการประชุมประชาคม แต่ทุกครั้งที่ได้เสนอแผนในการพัฒนาท้องถิ่นในที่ประชุมประชาคมไป กลับพบว่าแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกประกาศออกมาไม่ตรงกับความต้องการของตนแต่อย่างใด เนื่องจากข้าราชการไม่เชื่อมั่นในความรู้ความสามารถของประชาชน และไม่มีการรับฟังเสียงของประชาชน

2.2) การขาดข้อมูลในการมีส่วนร่วม

ผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่ง ให้ข้อมูลว่า ตนเองเคยได้รับการแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยปฏิบัติเพียงไปลงลายมือชื่อและรับเงินเท่านั้น ไม่ได้ร่วมตรวจสอบใด เนื่องจากก่อนดำเนินการตนเองไม่ได้รับข้อมูลว่าตนเองต้องทำหน้าที่อะไรบ้าง และเมื่อเดินทางไปถึงสถานที่ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ กลับได้รับแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ขอให้ตนเองลงลายชื่อและรับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ ตนจึงไม่ต้องการเข้ามีส่วนร่วมกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก เนื่องจากเกรงว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบในภายหลัง ประกอบกับจากประสบการณ์ของตนในการตรวจรับงานจ้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเลือกแต่งตั้งประชาชนที่ไม่มีความรู้ และหากประชาชนคนใดที่มีความรู้ในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี และตรวจสอบละเอียดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่ให้เข้ามีส่วนร่วมกับการตรวจโครงการใดอีก

2.3) ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น จะเป็นระบบพรรคพวก คนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายเดียวกับผู้บริหารคนปัจจุบันจะไม่ได้รับการเชิญให้เข้ามามีส่วนร่วม และในท้องถิ่นจะแบ่งเป็นฝ่ายการเมืองต่าง ๆ เสมอ จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมักถูกจำกัดเพียงคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

2.4) ทักษะคติของประชาชน

ประชาชนที่มีความรู้ความสามารถจะไม่สนใจเข้าร่วมในการประชุมประชาคมเพราะเกิดความเบื่อหน่าย เพราะรู้ว่าเข้าร่วมประชุมประชาคมก็ไม่เกิดประโยชน์ใด โดยผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า ในช่วงเริ่มมีการประชุมประชาคมในอดีตนั้น ประชาชนมีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมประชุมมาก เนื่องจากต้องการสะท้อนปัญหาของตน และเมื่อเวลาผ่านไปประชาชนเริ่มเข้าใจว่าตนเป็นเพียงองค์ประกอบการประชุมทำให้จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมการประชุมน้อยลงเรื่อย ๆ โดยที่การประชุมประชาคมในช่วงเริ่มแรกมีประชาชนเข้าร่วมการประชุมในตำบลประมาณ 300 – 400 คน ปัจจุบันลดน้อยลงจนกระทั่งไม่มีประชาชนเข้าร่วมประชุมเหลือเพียงผู้ที่ต้องเข้าร่วมการประชุมตามหน้าที่เท่านั้น

2.5) การขาดอิสระในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เมื่อมีการเสนอแผนการพัฒนาโดยประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักแจ้งว่า ต้อง

ดำเนินการตั้งแผนพัฒนาท้องถิ่นตามตัวชี้วัดที่กำหนดโดยส่วนกลาง เนื่องจากต้องการคะแนนตัวชี้วัดที่สูง ทำให้แผนการพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน หรือบางกรณีเมื่อเสนอแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการไปแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะแจ้งว่า โครงการไม่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ปี หรือ 5 ปี ให้รอจัดทำแผนครั้งต่อไป ซึ่งบางครั้งก็ทำให้ไม่ทันสถานการณ์และทำให้การจัดโครงการดังกล่าวไม่มีประโยชน์อีกต่อไป เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมักให้ความสำคัญกับถนน โครงสร้างพื้นฐาน แต่ไม่ให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.6) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร ข้อมูลที่ต้องการส่วนใหญ่ไม่มีในเว็บไซต์ เจ้าหน้าที่แจ้งว่าต้องไปทำเรื่องขอตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร และต้องชี้แจงวัตถุประสงค์ในการขอข้อมูล ซึ่งภายหลังจากการทำหนังสือขอข้อมูลแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งกลับไม่ยินยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เว้นแต่ หากผู้นำชุมชนคนใดรู้จักหรือมีความสัมพันธ์พิเศษเป็นส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น จึงจะสามารถประสานงานขอข้อมูล (แผนพัฒนาท้องถิ่น) มาให้ได้

การขอแผนพัฒนาท้องถิ่น (แผน 3 ปี/ 5 ปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเอกสารไปขอและใช้ระยะเวลานาน และหากเป็นการขอเอกสารเกี่ยวกับการเงินเจ้าหน้าที่จะไม่ให้รับทราบเลย โดยผู้ให้ข้อมูลได้รับแจ้งว่าเอกสารเกี่ยวกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความลับของทางราชการซึ่งประชาชนจะรับรู้ไม่ได้ อีกทั้งรูปแบบการรายงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ประชาชนดูก็จะเป็นการรายงานที่จัดทำขึ้นเป็นงบประมาณเต็มไม่มีรายละเอียด เช่น โครงการมีงบประมาณ 100,000 บาท เบิกจ่ายครั้งที่ 1 จำนวน 60,000 บาท ครั้งที่ 2 จำนวน 40,000 บาท โดยไม่มีรายละเอียดว่า เบิกจ่ายเป็นค่าดำเนินการใด เป็นต้น

2.7) ความเกรงกลัว

ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่รู้ว่ามี การทุจริต และรู้ว่า มีการทุจริต โครงการใดบ้าง แต่กลัวอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น และด้วยวัฒนธรรมในท้องถิ่น หากประชาชนคนใดแจ้งเบาะแสการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการตรวจสอบขึ้นก็จะถูกมองว่าเป็นคนสร้างปัญหาให้ชุมชน

2.8) มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

แม้ประชาชนรู้ว่ามี การคุ้มครองเมื่อแจ้งเบาะแส แต่กระบวนการตรวจสอบล่าช้ายาวนานมาก ทำให้กระทบกับการดำรงชีวิต และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาของผู้นำชุมชนบางคนที่เคยแจ้งเบาะแสการทุจริต แม้เจ้าหน้าที่จะแจ้งว่าข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสจะเป็นความลับก็ตาม แต่กลับถูกผู้ถูกกล่าวหาคุกคาม และในความเป็นจริงกลับพบว่า ผู้ถูกกล่าวหาหมกหมองอยู่เสมอว่า ใครเป็นผู้แจ้งเบาะแส ทำให้ไม่กล้าที่จะเสี่ยงแจ้งเบาะแสให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และ

คนในครอบครัว ประกอบกับผู้นำชุมชนบางคนเคยร้องเรียน แต่เรื่องไม่ปรากฏความคืบหน้า เนื่องจากนายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กว้างขวางและรู้จักเจ้าหน้าที่ภายในของหน่วยงานตรวจสอบ และผู้มีอำนาจในการตรวจสอบทำให้มีการเก็บเรื่องและเอื้อประโยชน์กัน จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า ผู้แจ้งเบาะแสะจะได้รับการคุ้มครองเฉพาะคดีสำคัญเท่านั้น ถ้าเป็นคดีทุจริตเล็กๆ น้อยๆ จะไม่ได้รับการคุ้มครองเลย และหากเป็นผู้มีอิทธิพลระดับสูงเจ้าหน้าที่ก็จะไม่สามารถคุ้มครองได้

2.9) การขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการตรวจสอบ

เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบไม่มีความสามารถ และขาดความจริงใจ ในการตรวจสอบ เนื่องจากเคยแจ้งเบาะแสะไปแล้วแต่ไม่ได้รับความสนใจ หน่วยงานเพียงลงมาตรวจเอกสารว่ามีเอกสารเบิกจ่ายครบถ้วนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงการทุจริตในกระบวนการจัดทำเอกสาร เช่น โครงการ 9101 ตามรอยเท้าพ่อ ภายใต้ร่มพระบารมีมีการทุจริตและมีการแจ้งเบาะแสะ แต่เจ้าหน้าที่กลับตรวจสอบไม่พบเพราะสนใจเพียงรายชื่อคนเซ็นรับเงินว่าครบถ้วนหรือไม่ ประกอบกับในหน่วยงานตรวจสอบมีเจ้าหน้าที่รับสินบน ทำให้เมื่อประชาชนไปแจ้งเบาะแสะ เจ้าหน้าที่ผู้รับสินบน จะแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่ามีผู้แจ้งเบาะแสะ

3) ข้อเสนอแนะและแนวทางพัฒนากฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

- 3.1) ต้องการให้มีการปิดชื่อผู้แจ้งเบาะแสะไว้เป็นความลับที่สุด
- 3.2) ต้องการให้มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสะมากกว่านี้ และมีรางวัลสำหรับคนทำความดี เพราะที่การให้ความคุ้มครองพยานซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากที่จะทำให้ประชาชนตัดสินใจแจ้งเบาะแสะการทุจริต
- 3.3) ต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสะ รับเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้มากกว่านี้
- 3.4) ต้องการให้การประชุมประชาคมหมู่บ้านมีการให้ความรู้และกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนไปด้วย มิใช่เพียงจัดขึ้นเพื่อประโยชน์ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้การดำเนินการขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นครบถ้วนตามกฎหมายเท่านั้น
- 3.5) ข้าราชการต้องเชื่อในความสามารถของประชาชน และต้องเข้าหาประชาชนเพื่อแสดงความจริงใจให้ประชาชนรับรู้ ว่า เจ้าหน้าที่ต้องการร่วมกับประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นจริง ๆ



ภาคผนวก ก

สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) โครงการดุชนิพนธ์ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เมื่อวันศุกร์ที่ 24 กันยายน 2564 เวลา 10.00 - 12.00 น. โดยเป็นการประชุมผ่านระบบ Microsoft Teams เนื่องจากอยู่ในช่วงการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เพื่อรับฟังความคิดเห็น และมุมมองผ่านประสบการณ์ของผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์กับข้อมูลจากวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพวิธีอื่น โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความเชี่ยวชาญในประเด็นที่ศึกษาวิจัยจากกลุ่มต่าง ๆ จำนวน 25 คน ดังนี้

- 1) หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน ได้แก่
 - 1.1) กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.2) เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน ได้แก่
 - 2.1) เจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (จังหวัด/อำเภอ)
 - 2.2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น)
- 3) กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน ได้แก่
 - 3.1) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - 3.2) เจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
 - 3.3) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท.
 - 3.4) เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
 - 3.5) เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม (กระทรวงมหาดไทย)
- 4) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 4 คน ได้แก่
 - 4.1) องค์กรอัยการ

4.2) องค์กรศาล

5) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น จำนวน 5 คน ได้แก่

5.1) กลุ่มผู้นำในชุมชน

5.2) ผู้ที่มีประสบการณ์ในการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มประชากร ได้พิจารณาถึงการได้ข้อมูลที่ครอบคลุมในประเด็นสำคัญ โดยผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเห็นด้วยกับผู้วิจัยว่า ปัจจุบันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำเสนอผ่านสื่อต่าง ๆ มากที่สุด และมีความเห็นตามประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นร่วมกันว่า ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายเป็นเพียงกลไกที่จะทำหน้าที่ในการบังคับใช้ในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตและสร้างประสิทธิภาพในทุกๆองค์กร แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งโดยจะต้องมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะนำมาบังคับใช้ร่วมกับกฎหมาย และสิ่งที่จะทำให้การทุจริตลดลงคือ การบังคับใช้กฎหมาย

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นร่วมกันว่า กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีมากเกินไป โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า กฎหมายที่มีมากเกินไปทำให้เป็นอุปสรรคในการสร้างแรงจูงใจให้คนดีเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความไม่เหมาะสมในการที่ผู้บริหารท้องถิ่นใช้กฎหมายเดียวกับนายกรัฐมนตรีนั่นเองขณะที่ภารกิจต่างกัน และกฎหมายที่ร่างจากส่วนกลางไม่สามารถบังคับใช้ได้ กฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมได้เสียไม่สามารถใช้ได้ผลเนื่องจากคนก็ไปเอาชื่อคนอื่นมาใส่แทน แต่ทำให้เดือดร้อนกับนักวิชาชีพอื่นในการประกอบอาชีพที่สุจริตและไม่ได้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งประโยชน์ค่าตอบแทนสวัสดิการของท้องถิ่นไม่เทียบเท่ากับหน่วยงานอื่น ทำให้คนที่เข้าสู่วงการผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์เสียส่วนใหญ่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งได้แสดงความเห็นว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมาจากผู้ประกอบการกิจการด้านก่อสร้าง

ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความเห็นตรงกันว่า จุดเริ่มต้นของคนที่จะมาบริหารท้องถิ่นต้นทางควรมาจากคนดี โดยผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า ประชาชนแต่ละพื้นที่ให้นิยามคำว่า “คนดี” ที่แตกต่างกัน และการเลือกตั้งในท้องถิ่นผู้สมัครทุกคนซื้อเสียง แต่การตัดสินใจขึ้นอยู่กับประชาชน การที่กฎหมายกำหนดโทษคนรับเงินซื้อเสียงไว้จึงทำให้ไม่สามารถตรวจจับการซื้อ

เสียงได้ ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนเมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้วยังไม่สามารถแยกแยะได้ว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์สาธารณะ

ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความเห็นว่า ส่วนหนึ่งของการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากความล่าช้าของระบบราชการ ทำให้ประชาชนจ่ายเงินสินบนหรือที่เรียกว่าเงินใต้โต๊ะ เพื่อเร่งกระบวนการในการอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ ให้เร็วขึ้น และสิ่งหนึ่งที่ผู้เข้าร่วมประชุมยอมรับร่วมกันคือ ทุกหน่วยงานมีการทุจริตเกิดขึ้น การอนุมัติเงินงบประมาณต่าง ๆ ที่ผ่านหน่วยงานต่าง ๆ เกิดการทุจริต มีการรับสินบน เงินเปอร์เซ็นต์โครงการ ยิ่งเงินงบประมาณที่จะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านหน่วยงานมากขึ้น จำนวนการทุจริตก็ยิ่งมากขึ้น แต่ที่มีการเสนอข่าวในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก เพราะกระบวนการตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่หน่วยงานอื่นประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นร่วมกันว่า การดำเนินการตามกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตมากที่สุด และเกิดการร้องเรียนมากที่สุด แม้กฎหมายได้กำหนดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไว้อย่างรอบคอบแล้ว แต่ด้วยกระบวนการในท้องถิ่นมีเรื่องของอิทธิพลมาเกี่ยวข้องจึงยังมีการทุจริตและสมยอมราคาโดยการเลือกตัวผู้รับจ้างเกิดขึ้นบ่อยครั้ง หรือแม้แต่การตรวจรับการจ้างในท้องถิ่นก็มีเรื่องของอิทธิพลมาเกี่ยวข้องด้วย จึงควรแก้ไขปัญหาโดยการให้ประชาชนเข้าร่วมตรวจรับมากขึ้น เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ทำการตรวจรับโดยมิชอบ และมีผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า ปัจจุบันกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างใหม่ได้ลดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างออกไป ทั้งที่เป็นสิ่งที่ควรมีในกฎหมายเพื่อลดการทุจริต

ผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า การทุจริตไม่มีสีขา สีเทา หรือสีดำ เนื่องจากการ “ทุจริตต่อหน้าที่” ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนั้น หากการกระทำใดเข้าองค์ประกอบตามคำนิยามของบทบัญญัติดังกล่าวย่อมถือเป็นการทุจริต ในขณะที่ผู้เข้าร่วมประชุมอีกท่านเห็นว่า การทุจริตแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) ทุจริตสีดำ ได้แก่ การทุจริตที่มีกฎหมายกำหนดโทษทางอาญา ทางวินัย และทางแพ่งไว้ 2) ทุจริตสีเทา ได้แก่ การกระทำที่บางครั้งเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และในบางกรณีมิได้มีกฎหมายกำหนดไว้แต่เป็นเรื่องจริยธรรมหรือจรรยาบรรณอาชีพ หรืออาจเป็นเพียงสิ่งที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น ปัจจุบันการรับรู้ของภาคประชาชนในเรื่องเหล่านี้มีปัญหาและเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนจะต้องแยกแยะให้ได้ว่าประโยชน์ส่วนตัวประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ทับซ้อนเป็นอย่างไร และแยกไม่ออกว่า เรื่องใดที่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำได้และเรื่องใดที่ไม่สามารถทำได้เลย สิ่งสำคัญจึงต้องเริ่มสร้างการรับรู้สร้างฐานคิดระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมให้ประชาชนรับทราบ เช่น การที่ประชาชนเห็นว่าการซื้อเสียงเป็นเรื่องที่รับได้ นี่แสดงให้เห็นว่า ฐานความคิดของประชาชนไม่

ถูกต้อง เป็นต้น ดังนั้น ฐานความคิดของประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า สภาพปัญหาการทุจริตในท้องถิ่นอีกประการหนึ่งเกิดจากระบบบังคับบัญชาและกำกับดูแล ที่ผูกขาดกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจและเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่อยู่ในสภาพที่ต้องเชื่อฟังและยอมรับการใช้อำนาจของผู้นำ และพบว่าบางกรณีการทุจริตเกิดขึ้นเพราะความสัมพันธ์ระหว่างนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบกฎหมายที่นำมาใช้ในเมืองไทยถูกตัดแปลงและหาช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย มีการออกระเบียบประเมินข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนโดยไปถอดแบบจากกฎหมายต่างประเทศ แต่สุดท้ายการประเมินกลับขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหาร การบริหารงานบุคคลจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในท้องถิ่น

ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งได้ชี้แจงว่า การทุจริตในท้องถิ่นมีสองรูปแบบ 1. แบบจงใจที่เกิดจากความคิดที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะเอาประโยชน์เป็นของตนเอง การตั้งกฎระเบียบเพื่อเอื้อประโยชน์กับพรรคพวกของตน โดยงบกลางมีการทุจริตมากที่สุด รวมทั้งการตกลงราคาทำให้เกิดการทุจริต ในพื้นที่ผู้รับจ้างมักมีส่วนร่วมในการกำหนดราคาเพื่อแบ่งปันเปอร์เซ็นต์เงินส่วนเกินในโครงการ และยังมีหน่วยงานเข้ามีส่วนร่วมในโครงการมากขึ้นเพียงใดทำให้เกิดการทุจริตแบบเป็นระบบมากขึ้น และ 2. แบบถูกบังคับโดยจำใจต้องทำด้วยระบบบังคับบัญชา อยู่ในวิสัยที่ไม่สามารถปฏิเสธได้

ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนเห็นด้วยกับผู้วิจัยว่า การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้วจะทำให้การทุจริตในพื้นที่น้อยลง การทุจริตสีขาว สีเทา และสีดำนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด แต่เห็นว่า หากทุจริตแล้วทำให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองก็ต้องรับโทษ โดยในกระบวนการของกฎหมายในประเทศไทยมีการกำหนดโทษต่าง ๆ ไว้ครบถ้วนทั้งหมดแล้ว และเห็นว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) สามารถใช้ได้อย่างครอบคลุมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้าร่วมประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่านเห็นด้วยกับผู้วิจัยว่า เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องประกอบด้วยปัจจัยสามสิ่ง ได้แก่ 1. คน 2. ข้อมูล และ 3. การลดการใช้ดุลพินิจ เมื่อการจัดซื้อจัดจ้างมีปัญหา มีกระบวนการพรรคพวกในโครงการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องแก้ปัญหาดังกล่าวได้โดยการใช้ดุลพินิจให้น้อยที่สุด ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นพยายามลด

กฎหมายที่เปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจ ด้วยการสร้างกรอบกติกาเพื่อบังคับใช้ร่วมกัน ลดปัญหาลดปัญหาการทุจริตและลดปัญหาการร้องเรียน

ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การกระจายอำนาจในท้องถิ่นที่ไม่เกิดขึ้นจริง ท้องถิ่นขาดอิสระในการกำหนดนโยบาย เป็นระบบสั่งการเสียส่วนใหญ่ โดยราชการส่วนกลางเห็นว่า ราชการท้องถิ่นเป็นหนึ่งในราชการส่วนภูมิภาคและไม่เข้าใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล และเป็นอิสระ ราชการส่วนกลางต้องให้ท้องถิ่นได้มีความคิดเป็นของตนเองบ้าง ปัจจัยสำคัญเกิดจากการกระจายอำนาจที่ไม่เกิดขึ้นจริง ยังมีอำนาจของส่วนภูมิภาคครอบงำการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ แม้แต่การโอนย้ายหรือการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ในอำนาจของส่วนภูมิภาค กฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกออกแบบโดยส่วนกลางซึ่งบางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ยังไม่ใช่การบริหารงานท้องถิ่นอย่างแท้จริง การแก้ปัญหาต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระในการบริหารงานมากขึ้น อีกทั้งภารกิจของ 20 กระทรวงถูกรวมภารกิจงานไว้ที่ท้องถิ่นทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ซึ่งในขณะเดียวกันท้องถิ่นยังคงมีความจำเป็นจะต้องแก้ปัญหาในพื้นที่ของตนเองด้วย ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามแผนปฏิบัติการของท้องถิ่นได้เต็มที่เนื่องจากระบบสั่งการและภารกิจงานจากราชการส่วนกลาง

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยกับผู้วิจัยว่า กฎหมายท้องถิ่นทุกฉบับระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ปัญหาอยู่ที่การปฏิบัติไม่เกิดขึ้นจริง การประชาคมในท้องถิ่นกลายเป็นการประชาคมแบบพรรคพวก เพราะในชุมชนท้องถิ่นจะถูกแบ่งเป็นสองฝ่ายเสมอ ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยจะถูกกีดกันไม่ให้ร่วมประชาคม เพราะพื้นฐานของคนไทยมาจากระบบอุปถัมภ์ระบบเกื้อกูลระบบพวกพ้องทำให้การเข้าชื่อเพื่อให้มีการออกข้อบัญญัติหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการบริหารจัดการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยให้ประชาชนเสนอความต้องการโดยยึดความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการกำหนดโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสนใจที่จะมีส่วนร่วมมากขึ้น การประชาคมจึงเป็นสิ่งสำคัญเป็นปัจจัยที่จะทำให้มีการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยจะต้องปลูกฝังจิตสำนึกด้านการป้องกันการทุจริตและให้ประชาชนตระหนักว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นพ้องกันว่า การประชุมประชาคมเป็นสิ่งสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นสิ่งแรกที่ประชาชนทุกคนนึกถึงเป็นครั้งแรกในเรื่องการมีส่วนร่วมรองจากการเลือกตั้ง แต่ปัจจุบันการประชาคมกลายเป็นหน้าที่ของผู้สูงอายุและเกษตรกร คนที่มีความรู้ความสามารถในชุมชนไม่สนใจเข้าร่วมประชาคม ทำให้ไม่เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน การประชาคมในชุมชนมักถูกดำเนินการขึ้นใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบหนึ่งเกิดจากความต้องการที่จะเข้าร่วมประชุม และรูปแบบที่สองเกิดจากการจัดเตรียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเกณฑ์

ประชาชนไปนั่งฟัง โดยคนที่มีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเป็นกลุ่มเดิม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายอยู่แล้วว่าต้องการประชาชนกลุ่มใดเป็นผู้มีส่วนร่วม โดยผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยกับผู้วิจัยในการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นช่องทางเสริม เนื่องจากข้าราชการที่อยู่ในชุมชนไม่เคยมีส่วนร่วมในชุมชน แม้จะเปิดโอกาสให้แม้มีการประชุมเวลาเย็นหลังเลิกงานหรือเวลากลางคืนข้าราชการก็ไม่ออกมาร่วมประชุมประชุมประชาคมด้วย ที่ประชุมประชาคมการเมืองท้องถิ่นจึงมีแต่กลุ่มเกษตรกรที่มีส่วนร่วมด้วยต้องการรับสวัสดิการต่าง ๆ

ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งเห็นว่า การมีส่วนร่วมควรเริ่มต้นตั้งแต่การควบคุมการเลือกตั้งเนื่องจากปัจจุบันไม่มีกระบวนการที่ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการคัดสรรคนที่สมควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่มีความต้องการจะบริหารท้องถิ่นต้องลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง และบางแห่งก็สร้างการมีส่วนร่วมบางแห่งก็เป็นเพียงรูปแบบ จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดช่องทางให้มากกว่าการลงสมัครรับเลือกตั้ง เริ่มตั้งแต่การสรรหาผู้สมควรสมัครเป็นผู้นำท้องถิ่นโดยประชาชน โดยจะเห็นได้ว่า แม้ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชุมสภาท้องถิ่นสามารถทำได้เพื่อรับฟังการแถลงนโยบายและให้ข้อเสนอแนะแก่สภาท้องถิ่น แต่จะเห็นว่า มีประชาชนเข้าร่วมรับฟังน้อยมาก และหากข้าราชการประจำไม่เอื้อประโยชน์ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะไม่มีการทุจริตเกิดขึ้น ในทางกลับกันเมื่อผู้บริหารเข้ามาบังคับบัญชาและมีการกำกับดูแล ติดตามเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและรัดกุมก็จะไม่เกิดการทุจริต โดยผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า การสร้างเจตจำนงของประชาชนในการปราบปรามการทุจริตโดยให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตเป็นสิ่งสำคัญ ประกอบกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะทำให้เกิดการโปร่งใสขึ้น

ในขณะที่ภาคประชาชนได้สะท้อนความเห็นที่เห็นว่า ปัจจุบันมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีหลากหลายช่องทาง มีประชาชนเข้าถึงและมีส่วนร่วมน้อยมาก ประชาชนมีเพียงอำนาจในการเลือกตั้ง ในขณะที่เมื่อเลือกตั้งไปแล้วอำนาจการบริหารจะเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น ภาคประชาชนมีหน้าที่แค่รับฟังและไม่สามารถที่จะเสนอแนะ หรือไม่มีอำนาจในการตัดสินใจว่า จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ในขณะที่ภาคประชาชนไม่ใช่องค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมายทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนโครงการหรือพัฒนาท้องถิ่นได้เอง เมื่อประชาชนเสนอข้อเสนอแนะใดให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นกลับไม่ได้รับการตอบรับกลับมา จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนตามที่ประชาชนต้องการจริงๆ แผนต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนเป็นเพียงองค์กรที่ไม่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย เช่น

การที่ภาคประชาชนต้องการสวัสดิการคุณภาพชีวิต เมื่อเสนอไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับจัดทำแผนงานในการก่อสร้างถนน ทำให้ประชาชนไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่น

ภาคประชาชนได้สะท้อนความเห็นปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ปัจจุบันภาคประชาชนกลายเป็นหนึ่งองค์ประกอบในการยกมือเพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านความเห็นชอบ โดยความเป็นจริงภาคประชาชนไม่ได้ต้องการเป็นเพียงหนึ่งในองค์ประกอบ แต่ต้องการที่จะมีบทบาทในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดในพื้นที่ของตัวเองอย่างแท้จริง และเป็นความจริงที่ประชาชนในท้องถิ่นจะถูกแบ่งเป็นสองฝ่ายตามฝ่ายการเมือง หากผู้นำท้องถิ่นเป็นสมาชิกของฝ่ายใดฝ่ายนั้นมักจะได้ประโยชน์อยู่ฝ่ายเดียว ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งจะถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วม จึงต้องการให้มีกฎหมายที่เอื้อประโยชน์กับชุมชนโดยมีลักษณะที่ไม่เคร่งครัดมาก อยากรู้การพัฒนาที่แก้ปัญหาได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งเห็นว่า ควรมีองค์กรภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อเป็นแกนนำและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นใดบ้าง และควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความเห็นว่า ตัวบทกฎหมายที่มีมากมายและไม่ชัดเจนทำให้กฎหมายไม่น่าเชื่อถือ และการตีความกฎหมายไม่เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายไม่มีมาตรฐาน รวมทั้งหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายยังขาดความน่าเชื่อถือ และขาดมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจทำให้เกิดวิกฤติด้านความศรัทธาของประชาชน ควรมีกฎหมายที่ชัดเจนและลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า การเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจ แม้เป็นเรื่องดีในบางกรณีเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในข้อเท็จจริงที่หลากหลาย แต่การใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมและมีมาตรฐานกลับเป็นสิ่งที่ทำได้ยากเพราะการใช้ดุลพินิจขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่สั่งสมมาของเจ้าหน้าที่แต่ละคน การที่กฎหมายเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจอย่างไม่จำกัดย่อมนำมาสู่การทุจริตหรือไม่เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน

ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า การเร่งทำผลงานของหน่วยตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นปัญหาที่ทำให้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล เจ้าหน้าที่หน่วยงานตรวจสอบไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างการกระทำทุจริตกับการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายได้ ในทางตรงข้าม หน่วยตรวจสอบมองทุกกระบวนการเป็นการทุจริตทั้งหมดโดยไม่เข้าใจความหมายของการทุจริตว่ามีความแตกต่างจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยว่า การร้องเรียนกล่าวโทษควรมีการคุ้มครองทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ คุ้มครองผู้ร้องเรียนและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ถูกร้องเรียน ผู้ร้องเรียนโดยไม่สุจริตที่มี

เจตนาถ่วงถ่วงจะต้องมีบทลงโทษ และกระบวนการตรวจสอบต้องมีระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนรวมทั้งต้องให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วมในขณะที่ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า การจำกัดระยะเวลาสอบสวนอาจทำให้เกิดปัญหา เพราะบางกรณีมีข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาจำนวนมาก

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ความกลัวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ และการปราบปรามทุจริตต้องใช้ระบบไต่สวนเท่านั้นเนื่องจากระบบกล่าวหาไม่มีความเหมาะสม

4. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ มีประเด็นใดบ้าง และควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยว่า การให้ข้อมูลกับประชาชนให้มากที่สุดจะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันสัมฤทธิ์ผลได้ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าดูทางอินเทอร์เน็ตได้ และมีผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งแสดงความเห็นว่า ปัญหาสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การที่ประชาชนไม่รู้หน้าที่และเจ้าหน้าที่รัฐไม่ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจรวมถึงพยายามกีดกันไม่ให้เข้าถึงหรือรับรู้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความเห็นว่า การสร้างความรับรู้ให้ประชาชนเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง โดยต้องให้ข้อมูลประชาชนอย่างเพียงพอว่า ประชาชนสามารถช่วยพื้นที่ในแง่บวกและแง่ลบอย่างไรบ้างเพื่อส่งเสริมผู้ทำความดีและมีกระบวนการคัดสรรการเลือกตั้งในการเสนอตัวรับใช้ประชาชน การจัดซื้อจัดจ้างทุกครั้งในท้องถิ่น แม้จะมีการขึ้นป้ายประชาสัมพันธ์รายละเอียด แต่ปัญหาคือ จะทำอย่างไรให้ประชาชนมาอ่านและจะทำอย่างไรให้ประชาชนรู้ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ รวมทั้งทำอย่างไรประชาชนจึงจะทราบว่าอะไรได้ประโยชน์อะไรจากโครงการนี้ จึงควรมีพื้นที่หรือการประชาสัมพันธ์ในชุมชนให้ทราบว่า ขณะนี้ภายในชุมชนมีการดำเนินกิจกรรมใดอยู่ ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่นจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยในอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาววัชรภรณ์ มณีนุช
วัน เดือน ปี เกิด	15 เมษายน 2527
สถานที่เกิด	จังหวัดอุดรธานี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี พ.ศ. 2554 นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี พ.ศ. 2561 เนติบัณฑิตไทย รุ่นที่ 74 ปี พ.ศ. 2564
สถานที่ทำงาน	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

