

มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

THE LEGAL MEASURES FOR THE WITHDRAWAL OF LOCAL GOVERNMENT COUNCIL MEMBERS AND ADMINISTRATION CONCERNING CORRUPTION

นิติพัฒน์ รัตนบุรี

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 2) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยวิธีการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) 3) เพื่อกำหนดแนวทางและจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

พุทธศักราช 2542 ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองไทย 4) เพื่อศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไทย ในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง ผลการวิจัยพบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติให้การตรวจสอบการดำเนินงานกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรณีจึงไม่ต้องพิจารณาส่งคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลพิพากษา ส่วนกฎหมายที่ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติตั้งแต่ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้เข้าชื่อ หลักเกณฑ์วิธีการเข้าชื่อ การลงคะแนนเสียงถอดถอน การคัดค้าน และบทลงโทษปัญหาที่ทำให้การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์สืบเนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีประสิทธิภาพมาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการศึกษาถึงการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวข้องกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เอกสารรายงานการวิจัย หนังสือ วารสารบทความทางวิชาการ และวิทยานิพนธ์ เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมาย หลักเกณฑ์รูปแบบ และวิธีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ควรให้มีการกำหนดรูปแบบคำร้องถอดถอนให้ชัดเจนรวมถึงหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลใดเป็นผู้แทนผู้เข้าชื่อใช้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด คำร้องชักชวนขอรับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าชื่อเพื่อจะถอดถอนระบุชื่อ ตำแหน่งของผู้ถูกร้องให้ชัดเจน ควรดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปรวมทั้งปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งในช่วงระยะเวลาการเข้าชื่อและในระหว่างดำเนินการกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนและเพิ่มเติม

บทลงโทษทางการเมือง เนื่องจากรูปแบบการถอดถอน “Recall” เป็นการลงคะแนนเสียงถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นยื่นหนังสือลาออกต่อผู้กำกับดูแลสมาชิกภาพย่อมสิ้นสุดลงนับแต่วันยื่นหนังสือลาออกปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติ ห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ผู้ถูกร้อง) ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน รวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นชี้แจงข้อกล่าวหามากขึ้น โดยการการพบปะพูดคุย ชักถาม ได้ตอบปัญหา รวมทั้งเพิ่มบทบัญญัติบทลงโทษให้มากขึ้นในการกระทำความผิดหรือทุจริตของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นและให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทุกกิจกรรม

คำสำคัญ: การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purpose of this study was: 1) to determine the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand, 2550 BE and Act on the ballot for dismissal of the district council or district administration of 2542 BE; 2) to determine the problems and obstacles emerged from the enforcement of the Act; 3) to set guidelines and a proposal to amend the Act effectively and appropriately which is consistent with the social and political conditions of Thailand; and 4) to determine the form of political participation of

citizens based on direct democracy. Based on the findings of the study, it can be concluded that according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, 2550 BE, the practices of the board of elections or those appointed by the board of elections were under the jurisdiction of the Supreme Administrative Court, therefore, the court did not consider the request to determine temporary protection before the Court makes a judgement. The law governing the vote to dismiss the council or district administration, 2542 BE has been used as a guideline in determining the number of voters who signed the petition rules, voting for the withdrawal of the council members, making objection and setting penalties. The reason that the withdrawal of the local government council members and administration was successful was that there was no effective legal measures to withdraw the council members and administrators who were accused of corruption. This study examines the provisions of the laws concerning the withdrawal of the government officers, including the Constitution of the Kingdom of Thailand 2550 BE and the Act on the ballot for the dismissal of the district council or district administration, 2542 BE, as well as related legal documents, books, journals, research reports, and articles. The study suggests that a clear form and system for the withdrawal of the officers should be established. Moreover, there should be a certain form of the

letter used to appoint a person as a representative to submit to the name list to the governor, as well as a certain request form that contains the voters who want to dismiss the officers. Moreover, there should be a provision prohibiting the council members to submit their resignation letter during the process of dismissal as well as penalties for such practice. This recommendation was based on the fact that if such practice was allowed, the submission of the resignation letter of the accused council members would make their status as the government officers ends from the date of submission. Furthermore, a provision prohibiting the accused council members to continue their duties during the dismissal process should be established. The accused officers should be given an opportunity to clarify their accusation. Other suggestions include stronger penalties for the officers who are truly guilty, having more channels to provide correct information to people, and promoting participation among people in every types of legal activities.

Keywords: The dismissal of political officers, Local government council

บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองและบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยหลักหรือแนวคิด (Concepts) สำคัญ 3 ประการ คือ (1) หลักการ

รวมอำนาจหรือการบริหารราชการส่วนกลาง (Centralization) ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม (2) หลักการแบ่งอำนาจหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Deconcentration) ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และ (3) หลักการกระจายอำนาจหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Decentralization) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร โดยการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย โดยการเริ่มกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นด้วยความระมัดระวัง และคำนึงถึง ความมั่นคง ประสิทธิภาพ และประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ในระยะแรก ๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยึดหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจควบคู่กันไป

ซึ่งต่อมารัฐบาลก็มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับ ให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น และกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้เป็นรากฐานในการปกครองระบบประชาธิปไตยระดับประเทศ เน้นความเป็นอิสระในการบริการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีการจัดการโครงสร้างที่คล่องตัวได้

มาตรฐาน และเปลี่ยนแปลงพนักงานท้องถิ่นให้เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะของการตรวจสอบและถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ทุจริต ประชาชนมีบทบาทน้อยหรือแทบไม่มีเลย ประกอบกับระบบการตรวจสอบและเอาผิดกับสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นก็ไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบการตรวจสอบมักถูกแทรกแซงด้วยอิทธิพลทางการเมืองอยู่เสมอเป็นเหตุให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเชื่อมั่นในระบอบการตรวจสอบของรัฐ ซึ่งบางครั้งประชาชนต้องออกมาเคลื่อนไหวด้วยตนเอง ดังสามารถเห็นได้จากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมา เช่น เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) มีคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งประชาชนต่างออกมาร่วมชุมนุมเพื่อขับไล่ผู้นำประเทศหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากประชาชนเห็นว่าผู้นำประเทศออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาเรื่องทุจริตให้พ้นความผิด ดังนั้นความปรารถนาของประชาชนส่วนใหญ่ที่จำเป็นจำต้องออกมาเรียกร้อง ก็คือ ความต้องการทางด้านสิทธิเสรีภาพและอำนาจอันพึงมีจากผู้มีอำนาจกลับคืนมา หรืออาจกล่าวได้ว่าการทวงสิทธิและอำนาจคืนจากผู้มีอาก เพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ถึงอย่างไรก็ตามผลสุดท้ายของเหตุการณ์เกือบทุกเหตุการณ์ที่ผ่านมา มักจบลงด้วยความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน จนสร้างความเสียหาย

อย่างใหญ่หลวงต่อสังคมและประเทศชาติเป็นผลตามมาอันยากที่จะประเมินค่าได้

จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติดังกล่าวก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองท้องถิ่นอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกระทำความผิด อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีข้อมูลสถานการณ์การทุจริตในสังคมไทยทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นจากหลาย ๆ แห่งที่ยืนยันค่อนข้างตรงกันว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีอำนาจสามารถครอบงำหรือสามารถให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท้องถิ่นหรือให้ญาติพี่น้องเข้ามาทำงานเพื่อง่ายต่อการทุจริต ตลอดจนการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือกดดันผู้เสนอราคาขายอื่น การบีบบังคับให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตรวจรับงานโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอม มักจะไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นถึงการหยั่งรากฝังลึกของแนวคิดและขบวนการทุจริตในสังคมไทย ดังนั้น รัฐควรวางนโยบายในการป้องกันการทุจริตโดยให้ภาคประชาชนเป็นตัวแปรสำคัญในการสอดส่องดูแล เป็นหูเป็นตาให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งกลไกภาคประชาชนอาจถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาทุจริตที่ดีที่สุดและต้องเปลี่ยนความคิดของประชาชนที่ว่ากิจกรรมของท้องถิ่นจะเป็น

เรื่องของ นักการเมืองท้องถิ่น ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบขององค์กรอิสระอาจถูกอำนาจการเมืองแทรกแซง หรือบุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรืออยู่ในองค์กรอิสระก็เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเสียเอง อาจทำให้กระบวนการพิจารณาตรวจสอบขาดความเป็นธรรม และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการทุจริตด้วยวิธีกระบวนการทางอาญามักไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพราะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะต่างฝ่ายต่างเป็นผู้ผิดด้วยกัน ยิ่งหากผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพลในแวดวงการเมือง ข้าราชการ หรือองค์กรทางธุรกิจ ทำให้กระบวนการตรวจสอบก็ยิ่งทวีความลำบากมากขึ้น แม้ระบบราชการที่มีการตรวจสอบการทุจริต โดยการพิจารณาโทษทางวินัยก็มีข้อบกพร่องหลายประการ ทั้งปัญหาที่มาจากการปกป้องพวกพ้องเดียวกัน หรือแสวงหาพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจากกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานและนำเอาคนกระทำความผิดมาลงโทษเป็นไปได้ยาก ส่วนการควบคุมโดยสภาท้องถิ่นซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จ เนื่องจากนักการเมืองไทย ไม่ว่าจะระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น จะมีลักษณะเห็นแก่พวกพ้อง กระบวนการดังกล่าวก็ยากจะประสบความสำเร็จ และยังไม่สามารถลงโทษหรือถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นเหล่านั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งนำความเสียหายมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นและการขาดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนท้ายสุดสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ความล่าช้าในการพัฒนาท้องถิ่นเพราะไม่มีเครื่องมือที่ดีและมีประสิทธิภาพที่

เพียงพอในการตรวจสอบการทุจริต หากมองการตรวจสอบในระดับชาติกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อระดับชาติถ้ามีพฤติการณ์ไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด 1 เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าซึ่งร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้รัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ ถ้าปรากฏว่ามีมูลจะดำเนินการได้ 2 ทาง คือ ส่งเรื่องให้วุฒิสภาเพื่อลงมติถอดถอนหรือ ส่งไปที่ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงตนอยู่ได้คือ การจัดการต่อการทุจริตโดยการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบตรวจสอบและถอดถอน โดยประชาชนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอน สิ่งเหล่านี้จะประกอบกันเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐและให้รัฐนำมาเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาการทุจริตแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ข้อกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติ อันเกิดจากสภาพปัญหาข้อกฎหมาย โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

2. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยวิธีการถอดออกจากตำแหน่ง (Recall)

3. เพื่อกำหนดแนวทางและจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองไทย

4. เพื่อศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไทย ในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น

สมมติฐานของการวิจัย

การถอดถอนจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีช่องว่างทางกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่บรรลุนิติประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้น สามารถดำเนินการแก้ไขได้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมและปรับปรุงกฎหมายตลอดจนประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งในด้านขององค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรรวมทั้ง

ประชาชนที่มีสิทธิและหน้าที่ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยแบบเอกสาร (Documentary) และการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม (Field Research) ในการวิจัยเชิงเอกสาร ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary source) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กระบวนการถอดถอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามและนำเสนอผลในเชิงวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ที่ได้สร้างขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ทำการศึกษา โดยมีฐานความรู้จากเอกสารในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ตำรา วิทยานิพนธ์เอกสาร วารสาร หรือบทความทางวิชาการ และข้อมูลจากสื่อ

อิเล็กทรอนิกส์ของไทยและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามหรือสนทนาตามที่ผู้วิจัยต้องการ โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (formal interview) หรือการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามไว้แน่นอนในแบบสัมภาษณ์ โดยการใช้แบบสอบถาม จะเป็นการใช้เครื่องมือทดสอบวัดภูมิหลังของกลุ่มประชากร โดยทดสอบการวัดการรับรู้เกี่ยวกับปัญหากฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัย

ประเด็นที่นำมาอภิปรายผลที่เป็นมาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการวิจัยเอกสารในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ดังนี้

จากการวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกพบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีความสำคัญในด้านถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เพราะทุกคะแนนเสียงประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น แต่เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่นรับเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนไม่สามารถบริหารงานได้หรือปฏิบัติมิชอบก็ควรให้มีการถอดถอนเพื่อความยุติธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงาน

จากการวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกพบว่า ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น สามารถทำได้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และต้องเข้าใจถึงกระบวนการขั้นตอนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอย่างดี

จากการวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก พบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่นมากเกินไป เห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน และมีความยุติธรรมโปร่งใสมากขึ้น

จากการวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก พบว่า การลงคะแนนเสียงถอดถอน “Recall” ให้เฉพาะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จึงสมควรจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน “Recall” เพราะการถอดถอนเป็นกลไกหนึ่งที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นและเนื่องจากกระบวนการ Recall เกิดจากความต้องการเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่ต้องการให้ผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งต่อไป

จากการวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก พบว่า กระบวนการถอดถอนซึ่งเริ่มต้นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการ เข้าชื่อ เพื่อยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้มีการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มีประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารทั้งสิ้น จึงเห็นด้วยกับกระบวนการดังกล่าวว่ากระบวนการถอดถอนต้องเริ่มต้นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือประชาชน

จากการวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก พบว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดการลงคะแนนถอดถอนแล้ว เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ก็ควรที่จะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งพิเศษด้วย

จากการวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก พบว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถยื่นคำร้องคัดค้านเฉพาะการลงคะแนนเสียงที่ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน 30 วันนับจากวันประกาศผล เห็นควรแล้วเพราะถือว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

จากการวิจัย และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก พบว่า กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ว่า “บุคคลที่เคยถูกถอดถอนจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นบุคคลต้องห้ามซึ่งให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นเวลา 5 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง” เห็นสมควรแล้วเนื่องจากจะเป็นบทลงโทษที่ทำให้ผู้สมัครที่เคยถอดถอนได้เว้นวรรคทางการเมือง เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่นมากเกินไป จนทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างไม่ยุติธรรมและเมื่อมีการถูกถอดถอนก็ควรที่จะเว้นระยะเวลาในทางการเมืองเพื่อความโปร่งใส

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการศึกษาถึง การตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวข้องกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เอกสารรายงานการวิจัย หนังสือ วารสารบทความทางวิชาการ และวิทยานิพนธ์ เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายหลักเกณฑ์รูปแบบ และวิธีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

ในการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ยังไม่สามารถใช้บังคับและดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมืองทั้งนี้ สืบเนื่องจากประชาชนในระดับท้องถิ่นยังไม่เข้าใจกับระบบการถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น มี

บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสม สำหรับการศึกษา มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการวิเคราะห์ถึงการบังคับใช้กฎหมายแนวทางเพื่อป้องกันการทุจริต การละเมิดความบริสุทธิ์ของการใช้สิทธิในการถอดถอน เช่น การติดสินบน การข่มขู่ การเข้าชื่อหรือใช้สิทธิแทน เป็นสิ่งต้องห้ามโดยกฎหมายของทุกประเทศ ความผิดดังกล่าวควรจะถูกลงโทษ ตั้งแต่ ปรับ จำคุก ตัดสิทธิเลือกตั้ง และคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้ง

ข้อเสนอแนะ

กฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เรียกว่า “Recall” เป็นกลไกหนึ่งซึ่งส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อาจจะเป็นการยากเนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในข้อระเบียบกฎหมายดังกล่าว กฎหมายกระบวนการถอดถอนไม่ชัดเจน ขาดการประชาสัมพันธ์ การนำเสนอข้อมูลยังไม่เพียงพอ ทำให้ผู้มีสิทธิ์ลงชื่อถอดถอน เกิดความไม่ปลอดภัย ควรมีการปรับปรุงแก้ไข

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2545). แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2543). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต. (2543). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2535). ความรู้เบื้องต้นกับกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2545). การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การกระจายอำนาจและส่งเสริมอำนาจอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. (2546). หลักรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองส่วนท้องถิ่นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่าง ๆ. (2538). (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุญเสริม นาคสาร. (2548). การประชุมวิชาการผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประยูร กาญจนดุล. (2530). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2535). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.
- การเลือกตั้งท้องถิ่นฟิลิปปินส์. (2537). กรุงเทพฯ: สำนักงาน กพ.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2529). ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: พลชัย.
- เมธา สุกบรรทัด. (2517). ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2548). หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิชา ไชยสาร. (2541). ระบบการเลือกตั้งกับการเลือกตั้งไทยยุคใหม่. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.