

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล

## ปัญหา วิเชียรปัญญา

### 1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภา ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนตำบล

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด การปกครองท้องถิ่นถือว่าการปกครองแบบการกระจายอำนาจ โดยให้อำนาจประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตัดสินใจในเรื่องต่างๆของท้องถิ่นนั้นๆ ตัวอย่างเช่นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ให้มีความเจริญโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีการบริหารงานโดยการเลือกตัวแทนของประชาชนเข้ามาบริหาร มีการเลือกตัวแทนมาเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนั้นการบริหารงานของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์ ยุติธรรม เสียสละ มีใจเป็นธรรมเข้ามาบริหารและสมาชิกสภา ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหาร พิจารณากลับกรองในการอนุมัติข้อบังคับต่างๆ

ดังนั้นผู้บริหารหรือสมาชิกสภา ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ไม่ซื่อสัตย์ ยุติธรรม ก็จะสามารถที่จะถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ.2542 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการดังกล่าวขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่จะถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ แต่การปฏิบัติมักประสบปัญหาที่มีประเด็นปัญหาดังนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งกระบวนการเข้าสู่การถอดถอนจะง่ายเกินไป เพราะถ้าเข้าสู่ชื่อครบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็สามารถเข้าสู่หลักเกณฑ์ของการถอดถอนได้เลย ไม่มีหน่วยงานใดๆเข้ามาตรวจสอบผู้ที่จะถูกถอดถอนก่อนว่ามีความผิดเพียงพอรหรือไม่

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถูกถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพราะการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนอาจจะได้คะแนนที่ไม่แท้จริงอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม อาจได้คะแนนมาจากขบวนการจัดตั้งระดมกันเข้ามาเพื่อทำลายกัน

1.3 ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการลงคะแนนเพื่อถอดถอน กรณีมีการถอดถอนควรกำหนดเพิ่ม โดยให้ผู้ที่ถูกถอดถอนเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่าย

เห็นว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>1</sup> ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนเนื่องจากตามพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ.2542 ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยทันเหตุการณ์ปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเลือกตั้งทั่วไปไม่ว่าการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และการเลือกตั้งระดับประเทศหรือระดับชาติ ได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยกับเหตุการณ์อยู่เสมอ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ควรจะปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยทันเหตุการณ์ปัจจุบันตามสภาพบ้านเมือง เพื่อให้ผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม สมตามเจตนารมณ์ของประชาชนตามครรลองในการปกครองแบบประชาธิปไตย

## สรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>2</sup> ควรได้รับการปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 สามารถใช้บังคับและดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 7 โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า เมื่อราชการจังหวัดรับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนและรวบรวมเอกสารหลักฐานและสรุปรายงานข้อเท็จจริงที่ได้ตรวจสอบมาว่ากรณีมีมูลตามที่กล่าวหาหรือไม่ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

<sup>2</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

แจ้งพร้อมทั้งส่งรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงพร้อมทั้งเอกสารให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ เพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

2. ควรแก้ไขเพิ่มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 285 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 6 โดยให้กำหนดว่าผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปดิส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ประชาชนที่อยู่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

3. ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการลงคะแนนเพื่อถอดถอน กรณีมีการถอดถอนควรกำหนดเพิ่ม โดยผู้ที่ถูกถอดถอนเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่าย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางและการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และนำกฎหมายหรือแนวทางของกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

## 3. สมมุติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เนื่องจากมีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

- 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
  - 3.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถูกถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
  - 3.3 ปัญหาเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- ด้วยเหตุนี้ จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

#### 4. ขอบเขตของการศึกษา

4.1 ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง เฉพาะที่ดำเนินการตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

4.2 ศึกษาหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

4.3 ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี ประเทศแคนาดา

#### 5. วิธีการดำเนินการศึกษา

ใช้การศึกษาวิจัยทางเอกสาร ( Documentary Research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบต่างๆ หนังสือตำราเรียน วารสารกฎหมาย บทความทางวิชาการ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ เอกสารวิจัยต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อนำข้อมูลต่างๆ มาศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบ เพื่อจัดหาข้อดีและข้อเสียของปัญหา เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคต่อไป

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

6.2 ทำให้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

6.4 ทำให้ทราบแนวทางและการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และนำกฎหมายหรือแนวทางของกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

#### เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550