

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีอยู่หลายมาตรา แต่ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะมาตรา 285¹ โดยกำหนดว่า ให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยการถอดถอนดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปโดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ ในกรณีมี ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้นำบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง²

โดยประเด็นปัญหาผู้เขียนจะศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้ให้สิทธิประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งหมายความว่า ในทุกๆ เรื่องประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาเป็นเหตุในการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานใดมาทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง จึงส่งผลให้ไม่มีการกลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง การที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่แต่เพียงคำชี้แจงของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้น ย่อมอาจเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น และมีปัญหาต่อไปว่าถ้าหากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ส่งคำชี้แจงข้อกล่าวหา ก็เท่ากับว่าประชาชนไม่มีข้อมูลใดๆ ที่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากจุดนี้ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะขาดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบริหารงาน และทำให้การพัฒนา

² พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่อง ส่งผลทำให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีปัญหาตรงที่การกำหนดเหตุของการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความชัดเจน ส่งผลทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายตรงข้ามหรือประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพยายามสรรหาเรื่องต่างๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเหตุในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเหตุในการกล่าวหาที่อาจเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรม คลุมเครือและไม่ชัดเจน จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้เองจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดกระบวนการการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดว่าหากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็สามารถลงชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ จึงมีปัญหว่าการกระทำเช่นใด เพียงใดเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ความไม่แน่นอนและไม่มีความชัดเจน ในมูลเหตุแห่งการเข้าชื่อของประชาชนในการยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวนี้เอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในแง่ของนักการเมืองท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขาดความโปร่งใสและความเป็นธรรม จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายของต่างประเทศเพื่อเป็นการหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตรวจสอบโดยประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาแนวทางและการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และนำกฎหมายหรือแนวทางของกฎหมายของประเทศต่างมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

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

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยเหตุนี้ จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง เฉพาะที่ดำเนินการตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. ศึกษากระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาจาก บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบต่างๆ หนังสือตำราเรียน บทความทางวิชาการ วารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารวิจัยต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำ ข้อมูลต่างๆ มาศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบ เพื่อหาข้อดีและข้อเสียของปัญหาเพื่อนำมาเป็น แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางและการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และนำกฎหมายหรือแนวทางของกฎหมายของประเทศต่างมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน