

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น ของไทยและต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้วางหลักเกณฑ์และกระบวนการการรับรองสิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยและของต่างประเทศ ประการสุดท้ายจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทยและของต่างประเทศ โดยสรุปออกเป็น 4 เรื่อง ดังนี้

3.1 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้ง 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งมาตราทั้งหมดนั้นกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น¹

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักสำคัญอีกหลายประการเช่น

1. สิทธิปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
2. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งความเป็นอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่น การเงิน การคลังและการบริหารงานบุคคล
3. การกำหนดให้มีการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของชาติเป็นส่วนรวม และจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ไม่ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดไว้เป็นหลักการเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

3.1.1 การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนกลาง

การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งพบว่า มีวิธีการอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน โดยสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี² คือ

1. การกำกับดูแลโดยตรง สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือเหนือองค์กรของท้องถิ่น

ตัวบุคคลในที่นี้³ ได้แก่ บุคคลธรรมดาแต่ละเทศมนตรีและเทศมนตรีซึ่งประกอบเป็นคณะเทศมนตรี ประธานและกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่นประกอบเป็นสภาท้องถิ่นส่วนบุคคลคนเดียวที่มีฐานะเป็นองค์กร บุคคลย่อมหมายถึงองค์กรนั่นเอง เช่น นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งบุคคลตามความหมายนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำ อันได้แก่ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่น

² สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก เล่มเดิม.

³ พรชัย รัศมีแพทย์. เล่มเดิม. หน้า 40.

ส่วนองค์กร ได้แก่ คณะบุคคลหรือบุคคลผู้กระทำการในฐานะผู้แทนของท้องถิ่นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นองค์กร หมายถึง คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นส่วนบุคคลที่มีฐานะเป็นองค์กร หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น

การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรของท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลที่มุ่งจะแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างจากการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ประจำหลายประการ โดยการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรนี้มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

(1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล คือ กรณีที่ผู้กำกับดูแลสั่งให้บุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย เช่น กรณีที่ปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ⁴ เป็นต้น

(2) การกำกับดูแลเหนือองค์กร คือ กรณีที่ผู้กำกับดูแลให้ผู้บริหารทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งหรือยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ เช่น

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีอาจรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาได้ หากเห็นว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม⁵ เป็นต้น

กรณียุบสภาท้องถิ่นนั้นกฎหมายอาจไม่กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นไว้เลย ได้แก่ กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา แต่ในกรณีกรุงเทพมหานครนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันหรือการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสภากรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยรวม⁶

⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 30 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546, มาตรา 92.

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 92.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 18 และมาตรา 19.

2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่น

การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น การวางกฎข้อบังคับ การออกคำสั่ง การทำสัญญา การปฏิบัติการต่างๆ การกำกับดูแลเหนือการกระทำนั้น ผู้กำกับดูแลมีอำนาจเพียงควบคุมตรวจสอบการกระทำของส่วนท้องถิ่นให้ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของท้องถิ่นได้ ซึ่งมีอยู่ 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่

(1) การกำกับดูแลก่อนการกระทำมีผล ได้แก่ การให้ความเห็นชอบของส่วนกลาง กล่าวคือ กรณีที่ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งการดำเนินการเรื่องนั้นจะยังไม่มีผลใช้บังคับทันทีที่ทราบใดที่ผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลยังไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าว การกำกับดูแลโดยการให้ความเห็นชอบถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเชิงป้องกันเพื่อป้องกันไม่ให้ท้องถิ่นดำเนินการไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งหากผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลพบว่ามี การฝ่าฝืนกฎหมายหรือการดำเนินการนั้นขัดกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นผู้กำกับดูแลสามารถไม่ให้ความเห็นชอบได้

(2) การกำกับดูแลหลังการกระทำมีผล ได้แก่ การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้ว ต่อมาผู้กำกับดูแลพบว่าการดำเนินการนั้นไม่ถูกต้องไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จำเป็นต้องสั่งให้การกระทำนั้นสิ้นผลไปหรือหากการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายก็อาจสั่งให้ระงับการดำเนินการนั้น

2. การกำกับดูแลโดยอ้อม แยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ท้องถิ่นนั้นต้องมีรายได้เป็นของตนเอง แต่รายได้ที่น้อยไม่เพียงพอแก่การดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น ส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน 2 ประเภท คือ

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป คือ เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นนั้นมีอิสระที่จะนำเงินดังกล่าวไปใช้ในด้านใดด้านหนึ่งก็ได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม

ข. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คือ เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางกำหนดเงื่อนไขว่าท้องถิ่นจะต้องนำเงินไปใช้ในโครงการใดโดยเฉพาะ

2) การให้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ท้องถิ่นมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาด้วยตนเอง แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐจะเข้ามากำกับดูแลโดยอ้อม คือ รัฐจะกำหนดแบบของสัญญาที่ท้องถิ่นทำ ซึ่งก็คือ การกำหนดสัญญามาตรฐานไว้ นั่นเอง เมื่อท้องถิ่นจะทำสัญญาใดๆ เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญาเช่า ท้องถิ่นจะต้องใช้แบบของสัญญา

ที่รัฐวางมาตรฐานเอาไว้ โดยสัญญามาตรานั้นจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 281 ว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวของไทย

3.1.2 การตรวจสอบของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การตรวจสอบของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเรื่องการให้ประชาชนสามารถการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในมาตรา 285⁸ ให้เป็นกลไกที่ใช้ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย นั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและมีมติให้สมาชิกสภาเป็นรายบุคคลพ้นจากตำแหน่งได้ โดยผลการลงมติจะต้องได้คะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

2. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนสามารถเข้าชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นให้พ้นหรือไม่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้หรือ

⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 60 กำหนดว่า “การทำสัญญารายใดถ้าจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากตัวอย่างทำระเบียนนี้โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญาและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียหายก็ให้กระทำได้ เว้นแต่ผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียหายหรือไม่รัดกุมพอก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้อัยการจังหวัดหรือกรมอัยการพิจารณาก่อน

ในกรณีที่ไม้อาจทำสัญญาตามตัวอย่างทำระเบียนนี้ได้และจำเป็นต้องส่งร่างสัญญาขึ้นใหม่ ต้องส่งร่างสัญญานั้นให้อัยการจังหวัดหรือกรมอัยการพิจารณาก่อน เว้นแต่การทำร่างสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของอัยการจังหวัดหรือกรมอัยการมาแล้ว...”

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ผู้บริหารท้องถิ่นได้จะต้องเป็นประชาชนที่มาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาแสดงตนใช้สิทธิออกคะแนนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลงคะแนนเห็นด้วยมากกว่า 3 ใน 4 ผลของการลงคะแนนเสียงออกออกดังกล่าวถือว่าผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นอันพ้นจากตำแหน่ง

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญมาตรา 285⁹ ยังคงหลักการรับรองสิทธิของประชาชนเรื่องการถอดถอนนักการเมืองระดับท้องถิ่นไว้เหมือนเดิม ตัดเนื้อหา “การเข้าชื่อของประชาชนจากจำนวนสามในสี่และจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด” ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงออกออก ที่สามารถปรับจำนวนผู้เข้าชื่อให้แตกต่างกันได้ตามขนาดและจำนวนประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จะปฏิรูปให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมถึงออกกระเบียบประกาศ ข้อกำหนด การวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนในการเลือกตั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น สำหรับการลงคะแนนเสียงออกออกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการพิจารณาเรื่องคัดค้านการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้¹⁰

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 กำหนดว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงออกออกสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.”

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 กำหนดว่าไว้ในมาตรา 10 (17) “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.”

3.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเทศไทยใช้การลงคะแนนเสียงถอดถอน ที่เรียกว่า “Recall” เฉพาะกับการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นแนวทางปฏิบัติกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อ หลักเกณฑ์การเข้าชื่อ การลงคะแนนเสียงถอดถอนและการคัดค้านการลงคะแนนเสียงถอดถอน ดังนี้

1. กระบวนการเข้าชื่อ

1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อในคำร้อง

ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อในคำร้องได้ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน

กฎหมายกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นฐาน เพื่อนับจำนวนผู้เข้าชื่อซึ่งวิธีการนับดังกล่าวนี้ ต้องย้อนกลับไปดูข้อมูลเก่าจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งที่สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ผู้ถูกร้อง) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย ตามข้อ (1) หรือข้อ (2) ถือว่าเป็นการใช้ฐานข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้งเดิมคล้ายกับใช้ทะเบียนราษฎรเก่าที่มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว¹¹

3) เหตุของการถอดถอนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550¹² ไม่กำหนดเหตุของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถลงชื่อเพื่อขอให้มีการถอดถอนดังกล่าวได้ทุกเรื่องทุกกรณี ประกอบกับ

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 ได้กำหนดว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.”

กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น¹³ ก็ได้กำหนดกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ดังนี้

(1) คำร้องถอดถอน

คำร้องถอดถอน¹⁴ มีไว้สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับความเดือดร้อนและต้องการสอบถามปัญหาการบริหารงานของสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยกัน ลักษณะของคำร้องถอดถอนไม่ยุ่งยาก ไม่มีแบบรูปแบบ เพียงแต่บอกข้อมูลพื้นฐานของสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น (ผู้ถูกร้อง) ว่าเป็นบุคคลใดมีตำแหน่งใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุรายละเอียดรายข้อเท็จจริง พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ชัดเจน โดยการเสนอเรื่องให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าร่วมลงชื่อ ซึ่งจะมีผู้แทนของผู้เข้าชื่อหรือผู้ริเริ่มเป็นผู้รวบรวมเอกสาร เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตน ทั้งนี้ ผู้แทนผู้เข้าชื่อต้องทำหนังสือรับรองตนเอง ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงชื่อในคำร้องด้วยตนเองข้อสังเกต ผู้แทนของผู้เข้าชื่อมีความสำคัญมากในการรวบรวมรายชื่อรวมถึงเอกสารประกอบคำร้องถอดถอน แต่ไม่มีบทบัญญัติแสดงคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้แทนผู้เข้าชื่อ รวมถึงจำนวนผู้แทนของผู้เข้าชื่อไว้เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของผู้ได้รับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การเข้าชื่อ จึงต้องเกิดจากความต้องการใช้สิทธิของประชาชนแต่ละรายแต่วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นเป็นระบบอุปถัมภ์ ผู้รวบรวมรายชื่อส่วนใหญ่คือ ผู้สนับสนุน (หัวคะแนน) ทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับผู้ถูกร้อง เมื่อกฎหมายไม่กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้แทนผู้เข้าชื่อและจำนวนผู้แทนของผู้เข้าชื่อให้ชัดเจนการเข้าชื่อเพื่อถอดถอน จึงน่าจะเกิดขึ้นเพราะผลประโยชน์มากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่จริงๆ

¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 6.

(2) ขั้นตอนการถอดถอน

เมื่อรวบรวมลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อครบตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย¹⁵ กรณีถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเมืองพัทยา ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับและตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง นับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ตรงกับสัดส่วนของผู้เข้าชื่อ ตรวจสอบสิทธิของผู้เข้าชื่อ ตรวจสอบหลักฐานของผู้เข้าชื่อ ตรวจสอบหนังสือรับรองของผู้แทนผู้เข้าชื่อ ให้เสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง และทำหนังสือแจ้งผู้ถูกร้องให้ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน 30 วัน เมื่อครบกำหนด 30 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องจัดส่งคำร้องหลักฐานประกอบการเข้าชื่อไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอน¹⁶

(3) กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน

คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนภายใน 90 วัน เริ่มต้นจากประกาศวันลงคะแนนเสียงถอดถอน แต่งตั้งคณะบุคคลให้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก หรือกำกับดูแลการลงคะแนนเสียงถอดถอน พร้อมจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียง ดังนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับคำร้องและหนังสือแก้ข้อกล่าวหาจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะประชุมกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอน
2. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นให้จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจำนวน 8 ชุด การเพิ่มชื่อถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิและติดประกาศในชุมชนคูสิทธิของตนก่อนวันลงคะแนนไม่น้อยกว่า 20 วัน
3. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการพิมพ์บัตรลงคะแนนและจัดหาหีบบัตรรวมถึงอุปกรณ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงถอดถอน

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 5 และมาตรา 7.

¹⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 7.

4. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงหน่วยละ 5 คน ให้มีหน้าที่นับคะแนน รายงานผลการนับคะแนน ประกาศผลการนับคะแนนที่หน่วยลงคะแนนและส่งผลคะแนนต่อหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ

5. ให้หัวหน้าพนักงานท้องถิ่นนำหนังสือชักชวนให้ราษฎรเข้าชื่อ คำร้องถอดถอนและหนังสือแก้ข้อกล่าวหา ติดประกาศให้ประชาชนในพื้นที่รู้ว่าในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารรายได้โดยติดประกาศให้รู้ก่อนไม่น้อยกว่า 90 วัน เท่ากับจำนวนระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน¹⁷

6. หัวหน้าพนักงานท้องถิ่นนำร่างหน่วยลงคะแนนเสียงที่ใช้หมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยลงคะแนน หรือถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนที่ 800 คน¹⁸ เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และติดประกาศที่ตั้งของหน่วยลงคะแนนให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีการถอดถอนทราบอย่างน้อย 20 วัน ก่อนวันลงคะแนน

7. เปิดการลงคะแนน ตั้งแต่เวลา 08.00-15.00 น.¹⁹

8. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนำผลการนับคะแนนจากนายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่นตาม 2.3.4 กราบเรียนประธานกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกาศผลการลงคะแนน และแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (แล้วแต่กรณี) ทราบต่อไป

9. หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอมีหน้าที่เก็บรักษาบัตรที่นับเป็นคะแนนแล้ว รวมถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนไว้ในที่ปลอดภัย ห้ามมิให้มีการลงคะแนน ดังนั้น การเปิดหีบบัตรต้องขออนุมัติต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 8.

¹⁸ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546, ข้อ 7.

¹⁹ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546, ข้อ 22.

(4) วิธีการนับคะแนน

กฎหมายกำหนดให้นับคะแนน 2 รอบ²⁰ ดังนี้

1. นับจำนวนผู้มาแสดงตนขอใช้สิทธิลงคะแนนว่าจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั่วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อน

2. นับบัตรดีที่ลงคะแนนในช่อง “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” บัตรลงคะแนน 1 บัตร นับ 1 คะแนน ว่าแต่ละช่องมีจำนวนเท่าใด แล้วนำคะแนนที่ได้แต่ละอย่างมาคำนวณเป็นคะแนนสัดส่วน เช่น “เห็นด้วย” มีคะแนนสัดส่วนมากกว่าหรือน้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

(5) ผลของการถอดถอน

1. กรณีถอดถอนสำเร็จ คือ จำนวนคนมาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีคะแนนเสียงเห็นด้วยมากกว่า 3 ใน 4 สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในวันลงคะแนนเสียงทันที ตามบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2. กรณีถอดถอนไม่สำเร็จ คือ ไม่เข้าหลักเกณฑ์ผลทำให้การเข้าชื่อตกไปและจะร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าว โดยอาศัยเหตุเดิมไม่ได้

3. การพ้นจากตำแหน่ง เป็นโทษทางการเมืองจึงตัดสิทธิเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลที่ถูกถอดถอนสำเร็จใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ภายใน 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง²¹

(6) คัดค้านการลงคะแนนเสียงถอดถอน

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนแล้ว²² ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่า การลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถูกต้องไม่ชอบ

²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 23 ได้กำหนดว่า “การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ในกรณีที่มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง.”

²¹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545, มาตรา 45 (9).

ด้วยกฎหมาย มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องแล้วต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนพิจารณาเรื่องคัดค้าน จึงได้มีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีพิจารณาการคัดค้านการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางปฏิบัติให้กับผู้ปฏิบัติงาน ประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รู้และเข้าใจวิธีการคัดค้าน การสืบสวนสอบสวน และการกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการคัดค้านการลงคะแนนเสียง การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งและการดำเนินคดีอาญา ดังนี้

1. การสืบสวนสอบสวนผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องคัดค้าน²³ แล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้อง หากเห็นชอบรับคำร้องคัดค้านแล้ว แต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องร้องคัดค้าน รวบรวมพยานหลักฐานรวมถึงเชิญบุคคลมาชี้แจง แสดงหลักฐาน เสร็จแล้วทำรายงานสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณา

2. การถอนคำร้องคัดค้าน ผู้คัดค้านสามารถถอนคำร้องเวลาใดก่อน ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะพิจารณารายงานสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวน ซึ่งผู้คัดค้านต้องแสดงเหตุผลและหลักฐานในการขอลงคำร้อง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะไม่อนุญาตก็ได้ กรณีนี้เป็นการใช้ดุลยพินิจ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอนุญาตให้ถอนคำร้องแล้ว ก็ไม่ตัดอำนาจอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะไม่อนุญาตได้

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องพิจารณารายงานสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวนให้เสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวน ในกรณีจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 10 วัน โดยทำบันทึกเหตุผลความจำเป็นรวมไว้ในสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับสำนวนรายงานสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวน พยานหลักฐานและความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ให้เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาโดยพลัน

²² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545, มาตรา 24.

²³ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546, ข้อ 7.

5. การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยมีความเห็นได้ 2 กรณี สั่งยกคำร้องหรือสั่งให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนใหม่ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยเรื่องคัดค้านแล้ว หากปรากฏว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีโทษทางอาญา คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา แต่เป็นผู้เสียหายจึงอาจมอบหมายให้เลขาธิการหรือพนักงานดำเนินการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพนักงานสืบสวนสอบสวน เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

6. กรณีการดำเนินคดีอาญาของประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยตรงจากเหตุการณ์กระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสืบสวน เพื่อดำเนินคดีอาญาได้

7. การทำลายบัตรลงคะแนนและเอกสารในการลงคะแนนสามารถกระทำได้ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาคัดค้าน 30 วันและไม่ปรากฏว่ามีการยื่นคำฟ้องว่า การลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อศาลยุติธรรม

3.2.4 ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

ข้อกำหนดดังกล่าวนี้ อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การกระทำได้ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและหรือหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดนี้²⁴ เมื่อคณะกรรมการ

²⁴ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 4 กำหนดไว้ว่า ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อ

การเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ให้จัดทำประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ตามแบบ ถ.ถ.1 และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปปิดประกาศพร้อมกับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควรและที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการลงคะแนนเสียงนั้น²⁵

3.3 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศและประเทศไทย

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึง รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐ การจัดระเบียบบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลางในระดับสหพันธ์ (Federal Government) ราชการบริหารระดับมลรัฐ (State Government) บริหารส่วนท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งการปกครองในแต่ละระดับท้องถิ่นนั้นมีรายละเอียดดังนี้²⁶

1. ราชการบริหารส่วนกลางในระดับสหพันธ์

การปกครองส่วนกลางในระดับสหพันธ์ มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นศูนย์กลางปกครองทั่วทั้งประเทศ คือ เป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์

ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและหรือหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดนี้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กรณีกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้นายอำเภอดำเนินการ แทนหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นได้.

²⁵ ข้อ 5 ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546.

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก เล่มเดิม.

มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาสูงหรือวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คนและสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน จำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ ศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล หัวหน้าศาลสูงจะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี

2. ราชการบริหารระดับมลรัฐ

ในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกาจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่างๆ ทั้งนี้ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง กล่าวคือ จะประกอบด้วย ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยของการปกครองในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แต่การจัดตั้งอำนาจหน้าที่หรือเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือในสหรัฐอเมริกาจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เขตโรงเรียนซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว เป็นต้น

3.3.2 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ใจกลางทวีปยุโรป มีพื้นที่ประมาณ 357,000 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยมลรัฐ 16 แห่ง เรียกว่า Lander การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็นสามระดับ คือ²⁷

²⁷ แหล่งเดิม.

1. ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารระดับสหพันธรัฐ ประกอบด้วย

(1) ประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งจากที่ประชุมสหพันธ์อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์และตัวแทนของสภามลรัฐจำนวนเท่ากับสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งตั้งทูตของสหพันธ์และรับทูตต่างประเทศ แต่งตั้งและปลดผู้พิพากษาสหพันธ์ แต่งตั้งและปลดข้าราชการสหพันธ์และข้าราชการทหาร ตรวจสอบการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกสหพันธ์หรือนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร

(2) สภา ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกสี่ปี มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมายเลือกนายกสหพันธ์และตรวจสอบรัฐบาลทำงานโดยผ่านกรรมาธิการชุดต่างๆ และส่วนที่สอง คือ สภาตัวแทนมลรัฐ บทบาทของสภาตัวแทนมลรัฐคือการปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐต่างๆ ให้พ้นจากรัฐบาลสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกของสภามลรัฐไม่ใช่ตัวแทนซึ่งประชาชนในแต่ละมลรัฐเลือก แต่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของมลรัฐนั้นๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ

(3) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ทั้งนี้กระทรวงต่างๆ มีหน้าที่หลักคือการกำหนดนโยบายในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยหน่วยการปกครองอื่นๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น

2. ราชการบริหารในระดับมลรัฐ

ในแต่ละมลรัฐของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีรัฐธรรมนูญของมลรัฐโดยมลรัฐจะมีโครงสร้างประกอบด้วยฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร สมาชิกของสภามลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 หรือ 5 ปี แตกต่างกันไปอีกด้วยขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้นๆ ทั้งนี้มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก คือ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน ซึ่งอำนาจนี้รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ของหน่วยนั้นๆ ด้วย นอกเหนือจากนั้นบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็นจังหวัดต่างๆ ซึ่งระดับนี้จัดตั้งเฉพาะในมลรัฐที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรมากพอสมควร เพราะฉะนั้นจึงมีเพียง 6 มลรัฐใหญ่ๆ ในเยอรมันตะวันตกเท่านั้น โดยมีจำนวนอยู่ระหว่าง 3-7 แห่ง ระดับนี้เกิดจาก หลักการแบ่งแยกอำนาจภายในมลรัฐ มีผู้บริหารสูงสุดคือ Regierungspraesident ซึ่งอาจจะเทียบเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทย หากแต่มีอำนาจที่แตกต่างกันมากเนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ หากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Regierungspraesident โดยตรง

ในส่วนของมลรัฐที่มีอาณาเขตไม่กว้างนักจะมีเพียงรัฐบาลมลรัฐและกระทรวงต่างๆ เพื่อการบริหารเพราะไม่มีความจำเป็นทางการปกครองที่จะต้องแบ่งอำนาจไปยังอีกระดับหนึ่งซึ่งอยู่ระหว่างรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และในส่วนของนครและมหานครนั้นก็จะมึหน่วยการปกครองที่เทียบเท่ากับเขตของกรุงเทพมหานครแทนที่การมีจังหวัด ทั้งนี้เขตต่างๆ ก็จะมีสภาเขต แต่อำนาจของสภาเขตนี้ค่อนข้างจำกัด

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมี 2 ประเภทคือ องค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขตชนบท และองค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นนครและชั้นที่สองคือ เทศบาล

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์ทั่วไป อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลาย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กำหนดหมายมลรัฐ อาทิ ขนาด วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา (บางมลรัฐ 4 ปีและบางมลรัฐ 5 ปี) รวมถึงอำนาจหน้าที่ต่างๆ อย่างไรก็ตามข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับประเทศสหรัฐอเมริกาก็คือ รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้บัญญัติถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยบทบัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และผู้มีสัญชาติใดๆ ของสมาชิกประชาคมยุโรปสามารถมีสิทธิเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ยังได้รับรองให้เทศบาลมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของตนเอง รวมทั้งการมีอิสระในทางการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่จะถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปกครอง โดยจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระ คือ การมีฐานะนิติบุคคลการมีกิจการเป็นของตนเอง และการมีองค์กรเอกเทศแยกต่างหากจากสายการบังคับบัญชาของรัฐ นอกจากนี้ยังอาจมีองค์ประกอบที่สำคัญอื่นได้ เช่น การมีการคลังเป็นของตนเองหรือการมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

3.3.3 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ

สหราชอาณาจักรมีพื้นที่รวม 242,910 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเขตการปกครองสำคัญสี่เขต คือ อังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ

ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองนั้นเดิมเกาะอังกฤษเป็นที่อยู่อาศัยของพวก Celt ต่อมาพวกโรมัน พวก Daines และ Anglo – Saxon ซึ่งอาศัยอยู่ทางยุโรปตอนเหนือได้ยกทัพมาตีเกาะอังกฤษได้ กลุ่มคนเหล่านี้ได้กระจัดกระจายอาศัยอยู่ในเกาะอังกฤษเป็นเวลานาน มีจารีต

ประเพณี วัฒนธรรม และกฎหมายแตกต่างกันไป จนกระทั่งปี ค.ศ. 1066 พระเจ้าวิลเลียม ซึ่งเป็นขุนนางในแคว้นนอร์มันดีของฝรั่งเศส ได้ยกทัพมาตีเกาะอังกฤษและสถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์และนำระบบศักดินามาใช้ เนื่องจากกษัตริย์ของอังกฤษมาจากต่างถิ่นจึงไม่กล้าแตกหักกับขุนนางที่อาศัยอยู่แต่เดิมเป็นเวลานาน กษัตริย์จึงไม่ได้ยกเลิกระบบการปกครองของขุนนางและเจ้านครต่างๆ ในสมัยนั้น แต่ยังคงปล่อยให้เมืองต่างๆ ปกครองกันเองต่อไป เพียงแต่ต้องส่งคน แร่งงาน เงินและเครื่องไม้เครื่องมือมาช่วยกษัตริย์ในคราวที่จำเป็นตามความสัมพันธ์ในระบบศักดินา

ในประเทศอังกฤษการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยการส่งคนของกษัตริย์ไปปกครองตามเมืองต่างๆ ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่ได้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามกษัตริย์อังกฤษก็ใช้ระบบส่ง Justice of the peace ของราชวงศ์ต่างๆ ไปตัดสินคดีตาม County โดยใช้กฎหมายของกษัตริย์เป็นกฎหมายในการตัดสิน โดยไม่ยอมให้มีการใช้กฎหมายของ County ต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งก่อให้เกิดระบบกฎหมายที่ใช้ร่วมกันทั้งประเทศ เรียกว่า Common Law ขึ้น อันเป็นการทดแทนเพื่อมิให้เมืองต่างๆ ปกครองกันเองจนขาดความเป็นเอกภาพของประเทศ ระบบ Justice of the peace นี้ ใช้กันมาจนถึงปี ค.ศ. 1888 การที่เมืองต่างๆ เคยชินกับการปกครองตนเองเช่นนี้เองที่ทำให้เมืองต่างๆ ซึ่งต่อมาพัฒนามาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจมาก จนถึงขนาดมีการใช้คำว่า เป็นรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เคียงคู่กับรัฐบาลของประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษจึงไม่ใช่เป็นกลไกของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากระบบของฝรั่งเศส ที่รัฐเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมักเรียกว่าเป็นระบบการกระจายอำนาจ คือ รัฐกระจายไปให้ท้องถิ่นในระบบนี้ท้องถิ่นจึงมักมีอำนาจน้อยกว่าระบบแรกและถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างของระบบองค์กรของรัฐ²⁸

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเช่นนี้เอง ในประเทศอังกฤษจึงไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นจังหวัดในประเทศไทย ความสัมพันธ์กับรัฐจึงเกิดกับกระทรวงต่างๆ

ในปัจจุบันโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ เป็นการปกครองในระบอบรัฐสภา อันประกอบด้วย สภาขุนนางและสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อาศัยการปฏิบัติสืบต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบด้านการกำหนดนโยบายและฝ่ายตุลาการซึ่งได้แก่ศาลรูปแบบต่างๆ

²⁸ แหล่งเดิม.

3.3.4 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

การบริหารราชการของประเทศไทย แบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น กล่าวคือ²⁹

1. รัฐบาลกลาง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดี แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่มิได้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวน 20 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงสุดและผู้พิพากษาอื่นๆ

2. รัฐบาลท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศไทยมี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ซึ่งระดับเทศบาลจะประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

ประเทศไทยมี 3,235 เทศบาล เทศบาลนครใหญ่ๆ จำนวน 12 เทศบาล มีอำนาจในการบริหารงานและบริหารเงินคล้ายกับจังหวัด รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความอิสระของท้องถิ่น

3.3.5 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักประกันและกลไกให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริง โดยไม่กระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร ซึ่งกลไกสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริงและมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือ การเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284³⁰ ได้บัญญัติไว้

ที่มาของสภาและฝ่ายบริหารจะต้องยึดโยงกับการเลือกตั้ง ซึ่งพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ³¹

1. การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง โดยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

²⁹ ประหยัด หงส์ทองคำ ข เล่มเดิม.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 284.

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก เล่มเดิม.

1) สมาชิกสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้นๆ³²

2) เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ

(1) ระบบการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้มีอยู่ 3 แห่ง คือ เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้มีอยู่ 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

2. การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

1) ความหมายของผู้บริหารท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 วรรค 3 บัญญัติว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถให้ความหมายของคำว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมี 2 ประเภท กล่าวคือ

(1) ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง บุคคลหนึ่งผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบในการเข้ามาบริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของบุคคลคนเดียว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริหารท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) คณะผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง กลุ่มบุคคลซึ่งมีที่มาจากประชาชนโดยการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบให้เข้ามาเป็นผู้บริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น ถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของกลุ่มบุคคล กล่าวคือมีบุคคลหลายคนรวมกันเป็นผู้บริหาร

³² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, มาตรา 9 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 15 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547, มาตรา 45 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 10 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 9.

2) ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทยมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด

3) สาเหตุของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ผ่านมามีปัญหาและจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายประการ ซึ่งปัญหาใหญ่ๆ ที่สำคัญคือความไม่มีอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจและความสนใจต่อการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนได้มากขึ้น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายได้จริงตามหลักการกระจายอำนาจ เห็นได้จากที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เกิดขึ้นที่ Los Angeles ซึ่งได้มีการรับรองกฎบัตรของเมือง (City charter) ในปี ค.ศ. 1903 โดยอนุญาตให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นเมืองแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดการเลือกตั้งถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้³³

(1) ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นคนใด ออกจากตำแหน่ง ก็จะเป็นราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายเลือกตั้งของท้องถิ่นๆ กำหนดไว้ เช่น มีสัญชาติอเมริกัน อยู่ในมลรัฐหรือท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ต่ำกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังตามหมายศาลหรืออยู่ระหว่างการเพิกถอนการเลือกตั้งและผู้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้ถอดถอนต้องเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งล่าสุดที่ผ่านมา มิฉะนั้นจะไม่ให้ใช้สิทธิดังกล่าว

³³ บริบูรณ์ รักษาดี. เล่มเดิม.

(2) มูลเหตุความผิดที่ควรได้รับการถอดถอน

เนื่องจากกระบวนการ Recall เกิดจากความต้องการของเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งดำรงต่อไปหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนเรียกคืนมาซึ่งอำนาจของตน หากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นประพฤติไม่เหมาะสมให้ดำรงต่อไป ก็ลงคะแนนเสียงให้ออกได้ ไม่จำเป็นต้องกระทำผิดกฎหมาย หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ลักษณะที่เป็นการถกเถียงกันมากที่สุดในกระบวนการ Recall คือขาดหลักเกณฑ์ที่จำเพาะเจาะจงในทางกฎหมายสำหรับเหตุผลของกลุ่มหรือบุคคลที่พยายามสรรหาเพื่อถอดถอนข้าราชการออกจากตำแหน่ง บางครั้งข้อกล่าวหาต่างๆ ก็เป็นข้อกล่าวหาที่อยู่ดีธรรมดา คุณมเคเรือไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง

(3) จำนวนประชาชนที่จะใช้สิทธิเริ่มให้มีการถอดถอน

ในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้ลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในท้องถิ่นนั้นๆ เข้าชื่อเสนอชื่อเรียกร้องกัน จำนวนราว 10-20% หรือ 25% (ตามแต่รัฐธรรมนูญมลรัฐหรือกฎบัตรในท้องถิ่นกำหนด) โดยมากจะใช้ 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาครั้งสุดท้ายสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกเข้ามา

(4) ขั้นตอนการนำเสนอโดยประชาชน

กระบวนการต่อไปนี้มีผลต่อการถอดถอนข้าราชการที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจะมีการยื่นเสนอคำร้อง (Petition) ให้แก่องค์กรซึ่งผู้ที่จะถูกดำเนินการถอดถอนนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้เป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำร้องจะต้องมีจำนวน 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาครั้งสุดท้าย สำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกเข้ามา คำร้องดังกล่าวจะเป็นการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้อื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กล่าวไว้ในคำร้องโดยมีข้อแม้ว่า ถ้ากฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครที่จะเข้ารับเลือกตั้งเพื่อแทนที่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกดำเนินการถอดถอนมีจำนวนได้มากกว่า 1 คน คำร้องดังกล่าวจะต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้จำนวน 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งทั่วไป สำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาซึ่งผู้ที่ถูกดำเนินการถอดถอนนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นหนึ่งในจำนวนเจ้าหน้าที่หลายคนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา โดยคะแนนเสียงทั้งหมดนั้นจะถูกหารด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในการเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมาครั้งสุดท้าย คำร้องดังกล่าวจะประกอบด้วยเหตุผลในการถอดถอนจำนวนไม่เกิน 200 คำ โดยข้อความดังกล่าวจะใช้เป็นข้อมูลสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ ซึ่งเป็นผู้เดียวในการตัดสินใจ

สภาอันถูกต้องตามกฎหมาย ความสมเหตุสมผลและความพอเพียงของเหตุผลในการถอดถอนออกจากตำแหน่งและเหตุผลดังกล่าวจะไม่มีการนำมาเปิดเผย

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการ Recall อยู่ในรัฐต่างๆ ประมาณ 14 รัฐ โดยมาก กระบวนการ Recall จะใช้กันมากในท้องถิ่น ซึ่งมีความพยายามที่จะใช้ระบบ Recall ในระดับมลรัฐ เคยมีการพยายามถอดถอนผู้ว่าการรัฐรัฐหนึ่ง แต่ไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อผู้ต้องการให้มีการถอดถอนผู้ว่าการรัฐออกจากตำแหน่ง เนื่องจากประชาชนในมลรัฐมีมาก เป็นการยากที่จะทำการรวบรวมลายมือชื่อได้ หลายครั้งที่มีการพยายามถอดถอนเจ้าหน้าที่มลรัฐ แต่ก็ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้เพียงพอ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีทั้งระดับมลรัฐและท้องถิ่น แต่ระบบดังกล่าวใช้ได้ผลดีในท้องถิ่นเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมีน้อยกว่า การรวบรวมลายมือชื่อผู้ต้องการให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งเป็นไปได้ง่ายกว่า และคนในท้องถิ่นจะรู้จักและคุ้นเคยกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งดีกว่าในระบบมลรัฐ โดยวิธีการ Recall นี้ เป็นการถอดถอนผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ออกจากตำแหน่งได้คนเดียวไม่ได้ถอดถอนทั้งสภา บางรัฐถึงขนาดให้มีการถอดถอนผู้พิพากษาได้ด้วย สิทธิริเริ่มให้ถอดถอนเกิดจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันจำนวนหนึ่งรวม 10-20% หรือ 25% (สุดแล้วแต่รัฐธรรมนูญหรือ Charters ของท้องถิ่นกำหนด) ร้องขอและผู้ถูกขอให้ออกจากตำแหน่งยังไม่ยอมออกแล้ว ก็จะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งกันใหม่ก่อนครบกำหนดเวลา ผู้ที่ขอลอกจากตำแหน่งจะสมัครเข้ารับเลือกอีกได้

ทั้งนี้ มีหลักประกันต่างๆ เพื่อความยุติธรรมให้โดยผู้ที่ถูกขอให้ออกนี้ จะเขียนคำแก้ข้อกล่าวหาพร้อมกันในหนังสือเวียนที่ถูกส่งไปชักชวนให้ราษฎรที่ปลดเขาออกจากตำแหน่งเห็นถึงเหตุผลที่ได้ทำงานมา คำกล่าวหาและคำกล่าวแก้ก็จะมีพิมพ์ในบัตรเลือกตั้ง แต่ถ้าผู้ขอให้ออกกลับได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่อีกแล้ว ราษฎรที่เป็นตัวการชักชวนให้ปลดผู้นั้นออกจากตำแหน่งเห็นถึงเหตุผลที่ได้ทำงานมาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ทั้งหมด ในบางรัฐกำหนดให้ผู้ชักชวนนี้ต้องนำมาวางไว้ล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งด้วย หรือรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมดให้ซึ่งกระบวนการทั้งหมดจะได้รับการรับรองจากกฎหมาย

3.4.2 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา ก็เป็นอีกประเทศหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารในท้องถิ่นได้โดยตรง โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น หรือพระราชบัญญัติ

Recall and Initiative Act จึงมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและวิธีการให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา นำรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ โดยให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้แทนของตนเอง ก่อนครบวาระในการดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติคือ พระราชบัญญัติการถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง และการริเริ่มเสนอกฎหมาย (The Recall and Initiative Act) โดยมีการใช้ครั้งแรกในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของจังหวัด British Columbia (B.C) ซึ่งวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้บริหารมีกระบวนการดังนี้³⁴

1. ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

บุคคลที่สามารถยื่นคำร้องขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง British Columbia (Chief Electoral Officers B.C.) เพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้ง (Electoral district) ที่ผู้ยื่นคำร้องได้ลงทะเบียนเลือกตั้งไว้ ซึ่งผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2. มูลเหตุที่ควรได้รับการถอดถอน

The Recall and Initiative Act ไม่ได้กำหนดเหตุไว้ว่า การดำเนินการถอดถอนมีสาเหตุมาจากอะไร และเป็นความผิดประเภทใดที่ควรจะได้รับการถอดถอนมูลเหตุต่างๆ สาเหตุสามารถร้องขอให้มีการถอดถอนได้ ส่วนการตัดสินใจในการเข้าชื่อเพื่อสนับสนุนการถอดถอนเป็นวิจารณญาณของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนที่จะตัดสินใจ

3. จำนวนประชาชนที่จะใช้สิทธิริเริ่มให้มีการถอดถอน

The Recall Initiative Act ไม่ได้กำหนดไว้ว่า จะต้องมียังจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่าใดจึงจะร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติ B.C. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน B.C. ทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Chief Electoral Officer B.C.) เพื่อขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้

4. กระบวนการยื่นคำร้อง

บุคคลที่สามารถยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. เพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้งที่ผู้ยื่นคำร้องได้ลงทะเบียนเลือกตั้งไว้ ทั้งนี้ ไม่สามารถดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ได้ในช่วง 18 เดือนแรก หลังการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่ง

³⁴ แหล่งเดิม.

5. รูปแบบคำร้องขอ

คำร้องขอในการดำเนินการถอดถอนตาม The Recall and Initiative Act ทั้งคำร้องในการริเริ่มให้มีการถอดถอนและคำร้องขอให้ลงลายมือชื่อสนับสนุนให้ถอดถอนผู้บริหารของ B.C. เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. กำหนด กล่าวคือ ถ้าการยื่นคำร้องสมบูรณ์และเป็นไปตามข้อกำหนดของ The Recall and Initiative Act แล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะแจ้งผลการอนุมัติให้ผู้สนับสนุนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและโฆษกประจำสภานิติบัญญัติที่ถูกล่าวาทราบ พร้อมแจ้งด้วยว่าจะออกหนังสือร้องเรียน (Petition) (หนังสือเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอน) ภายใน 7 วัน นอกจากนี้ The Recall and Initiative Act ยังอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน B.C. สามารถเสนอกฎหมายใหม่ๆหรือขอเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เดิมได้ เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. ออกหนังสือร้องเรียนเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงลายมือชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนผู้บริหาร B.C. แล้วผู้ริเริ่มขอให้มีการถอดถอนมีเวลา 60 วัน ในการรวบรวมลายมือชื่อ จำนวน 40เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เคยลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งของผู้บริหาร B.C. นั้นและเป็นผู้ที่ในปัจจุบันได้ลงทะเบียนในฐานะผู้ลงคะแนนเสียงไว้ใน B.C. แล้ว

โดยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. (British Columbia) จะเป็นผู้ดำเนินงานที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในกระบวนการถอดถอน คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า กระบวนการถอดถอนมีรูปแบบที่ยุติธรรมและเป็นกลาง กล่าวคือ เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนแล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะมีเวลา 42 วัน ที่จะดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จ ขั้นตอนแรกในกระบวนการตรวจสอบเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบลายมือชื่อเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า ลายมือชื่อที่ได้รับนั้น มีเพียงพอตามที่กำหนด ทั้งนี้ หากลายมือชื่อไม่ครบตามที่กำหนด การเรียกร้องครั้งนี้ถือว่าล้มเลิกและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะแจ้งให้ผู้สนับสนุนและสมาชิกสภานิติบัญญัติ B.C. ทราบต่อไป

กรณีที่มีลายมือชื่อเพียงพอตามที่กำหนดไว้ ขั้นตอนต่อไปคือ การตรวจสอบลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือร้องเรียน เพื่อทำให้มั่นใจว่า ผู้ที่ลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนมีสิทธิที่จะลงนามได้และเพื่อให้มั่นใจว่าลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือร้องเรียนตรงตามลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนตรงตามลายมือชื่อในแฟ้มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จะไม่นับลายมือชื่อของผู้ลงชื่อที่ไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับที่พำนักอาศัยไว้ นอกจากนี้ จะมีการตรวจสอบสถานการณ์ลงทะเบียนของผู้ช่วยเหลือเสียงด้วย เพื่อให้มั่นใจว่าลายมือชื่อที่ได้รับการรวบรวมมาดังกล่าว ได้รับการดำเนินการ โดยบุคคลผู้ที่ได้รับอำนาจกระทำเช่นนี้ได้

หากหนังสือร้องเรียนมีลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายและมีจำนวนเพียงพอตามที่กำหนดและข้อกำหนดทางการเงินเป็นไปตามที่ผู้สนับสนุนกำหนดไว้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของตน และจะมีการจัดการเลือกตั้งซ่อมขึ้นภายใน 90 วัน ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนนั้น สามารถเข้าเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งซ่อมได้ด้วย เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมหากผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่ง ก็สามารถกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิมได้ทันที แต่ถ้าหากมีบุคคลอื่น ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงที่สูงสุด ก็จะดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้ การถอดถอนจะเป็นไปตามหลักการเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า วิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศแคนาดา ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ โดยกฎหมายปกครองท้องถิ่นของแคนาดา มิได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง โดยระบุเพียงแต่ว่าทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบก็จะมีหนังสือแจ้งให้ประชาชนมาลงชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนในการรวบรวมต้องมีจำนวน 40เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เคยลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง เมื่อมีครบจำนวนแล้วและรายชื่อมีความถูกต้อง กฎหมายปกครองท้องถิ่นจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อม โดยผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ก็สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อมได้ โดยจะมีบุคคลอื่นที่สนใจมาลงสมัครด้วย หากปรากฏว่าผู้บริหารที่ถูกถอดถอนได้มีคะแนนเสียงข้างมากก็ให้กลับมาดำรงตำแหน่งต่อ หากมีบุคคลอื่นได้รับคะแนนเสียงที่มากกว่า ก็ต้องให้บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดดำรงตำแหน่งแทน นี่คือหลักการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศแคนาดา

3.4.3 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กระบวนการพิจารณาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีทั้งในข้าราชการหรือองค์กรและหน่วยงานราชการของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาและตัดสิน คือ คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ โดยเกิดขึ้นมาจากมาตรา 45 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและมีกฎหมายสหพันธ์ที่ออกมารองรับอย่างเป็นทางการ คือ พระราชบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ฟังเรื่องราวร้องทุกข์ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

โดยกระบวนการพิจารณา ในการพิจารณาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีรูปแบบที่คล้ายคลึงของสหรัฐอเมริกา โดยแยกประเด็นการพิจารณา ดังนี้³⁵

(1) เหตุที่กล่าวหา

ในมาตรา 17 ของกฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติไว้ว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะร้องเรียน สภาสหพันธ์ ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1. การร้องขอ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง การร้องขอหรือให้คำแนะนำในการพิจารณา กฎหมายในด้านต่างๆ อาทิ การเสนอกฎหมาย (Enactment) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (Amendment) หรือยกเลิกกฎหมาย (Repeal)

2. การร้องทุกข์กล่าวโทษ (Complaints) ซึ่งเป็นการร้องเรียนโดยตรงต่อการปฏิบัติหรือ ละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

(2) วิธีการกล่าวหา

วิธีการกล่าวหาข้าราชการหรือองค์กรและหน่วยงานราชการของรัฐนั้น ให้ผู้เสียหายยื่น คำร้อง โดยตรงต่อคณะกรรมการร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์โดยตรง

(3) การพิจารณาและตัดสิน

ประธานสภาสหพันธ์ (President of the Bundestag) จะยื่นคำร้องที่ได้รับจากประชาชน เหล่านั้น ไปให้คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ โดยหากคำร้องใดถูกนำมาเป็นประเด็น หนึ่งของการพิจารณาในคณะกรรมการชุดอื่นๆ คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ก็อาจจะ ไปปรึกษาขอความคิดเห็นในเรื่องนั้นกับกรรมการชุดอื่นๆ ได้ด้วย

คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์จะพิจารณาทุกคำร้องทั้งการร้องขอและการ ร้องทุกข์ที่ส่งมายังสภาสหพันธ์ ในแต่ละเดือนจะเสนอรายงานต่อสภาสหพันธ์อันประกอบด้วย รายการคำร้อง ซึ่งได้รับการตกลงและพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อตัดสินใจ โดยคณะกรรมการ เต็มชุดจนกระทั่งความเห็นเหล่านั้น ถูกส่งไปยังสภาสหพันธ์ ในบางกรณีรัฐสภาอาจจะจัดกลุ่ม เฉพาะเพื่อติดตามอภิปรายคำร้องในแต่ละกรณีไป

กรณีนี้คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ มีผู้ช่วย (Staff) ราวๆ 80 คน ที่จะมา ช่วยจัดการ แก้ปัญหาอันหนักหน่วงรวมถึงข้อร้องเรียนที่ได้รับมาจำนวนมหาศาล โดยตั้งแต่ หลังจากการรวมประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จำนวนข้อร้องเรียนปีหนึ่งกว่า 20,000 เรื่อง โดยเฉลี่ยอย่างไรก็ตามเมื่อยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาปัญหาข้อร้องทุกข์คณะกรรมการ ไม่เพียงแต่จะมีอำนาจเหมือนกับคณะกรรมการชุดอื่นๆ เท่านั้น แต่ยังเป็นสมาชิกของรัฐสภา

³⁵ โกวิท พวงงาม ข เล่มเดิม.

สหพันธ์ ที่จะต้องเข้าร่วมการประชุมและร้องขอให้รัฐบาลสหพันธ์ จัดหาข้อมูลมาให้ไม่ว่าจะแบบทางการ โดยทำเป็นหนังสือหรือการสอบถามด้วยตนเองก็ตาม ซึ่งรวมถึงอำนาจที่จะให้รัฐบาลสหพันธ์ หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สถาบันและองค์กรต่างๆ ยอมให้เอกสาร และจัดส่งให้กับพวกเขาถึงที่ โดยคณะกรรมการการอาจริบฟังจากคำร้อง พยานหลักฐานและผู้ชำนาญการ รวมถึงอาจจะร้องขอความช่วยเหลือจากศาลต่างๆ และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการนี้จะคล้ายกับเป็น คณะกรรมการไต่สวน (Committee of Inquiry) โดยมีความแตกต่างจากคณะกรรมการไต่สวนแต่เพียงว่าคณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ไม่สามารถรับฟังพยานหลักฐานจากการให้การปากเปล่าได้

(4) ผลการตัดสิน

เมื่อผลการตัดสินออกมาว่าบุคคลหรือองค์กรหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ได้รับการร้องเรียนหรือการกล่าวทุกข์ร้องโทรมีความผิดจริง จะต้องออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะในกรณีของประธานาธิบดีและนักการเมืองนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ชี้ขาดว่ามีความผิดจริงจะต้องออกจากตำแหน่งโดยทันที

ตามกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นเพียงสิทธิในการยื่นคำร้องขอเท่านั้น แต่ผู้ที่ตัดสินให้ออกจากตำแหน่งคงเป็นหน่วยงานของรัฐคือคณะกรรมการร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หากพบว่าการกระทำมีความผิดจริงก็จะมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง วิธีการดังกล่าวนี้จะแตกต่างกับประเทศอื่น ที่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งการถอดถอนดังกล่าวจะใช้ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

3.3.4 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศอังกฤษจะมีระบบการตรวจสอบควบคุมภายในท้องถิ่น หมายถึง การตรวจสอบโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทำหน้าที่แทนประชาชนผู้เลือกตั้งตนเข้าไปในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นรวมทั้งการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีความโปร่งใสในการทำงาน โดยกฎหมายได้ให้สิทธิและอำนาจแก่ฝ่ายสภาท้องถิ่นไว้ในการเสนอแนะ การซักถาม การอภิปราย การลงมติไม่ไว้วางใจ และการถอดถอนเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร³⁶

³⁶ The Local Government Ombudsmen. from, <http://www.lgo.org.uk/origins.htm>

ประชาชนตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายช่องทางโดยการร้องเรียนผ่านหน่วยงานกลาง คือ

1. ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น ประกอบไปด้วยคณะกรรมการ 3 ท่าน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ 2 ซึ่งองค์กรสำนักงานผู้ตรวจราชการท้องถิ่นเป็นอิสระสามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยผู้ตรวจราชการท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับศาลในการได้ข้อมูลและเอกสารต่างๆ ทั้งนี้ ผลของการตัดสินใจของผู้ตรวจราชการฯ ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้³⁷

ข้อร้องเรียนหลักที่ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้รับนั้น โดยมากจะเกี่ยวกับ “การกระทำ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน้าที่หลักของผู้ตรวจราชการท้องถิ่น คือ ตรวจสอบหาข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเกิดการบริหารราชการที่เป็นไปโดยมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินงาน หลักในการดำเนินงานขององค์กร คือ ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นจะไม่เข้าไปตรวจสอบเรื่องต่างๆ หากไม่ได้รับการร้องเรียนเข้ามา ทั้งนี้ นับจากปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ประชาชนทุกคนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้ โดยมีต้องผ่านการรับรองว่าเป็นสมาชิกของชุมชนจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นจะรับเรื่องร้องเรียนผ่านประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือผ่านมาทางสมาชิกสภาท้องถิ่น กรณีที่พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีมูลความจริงกว่าร้อยละ 45 ที่สมควรจะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นก็จะประสานงานติดต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อลงไปในรายละเอียดและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นทราบถึงปัญหา หากปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นความจริงผู้ตรวจราชการท้องถิ่นก็จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

กรณีข้อร้องเรียนบางส่วนที่ต้องการการสอบสวนพิจารณาอย่างรอบด้าน อันหมายถึงได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้เกี่ยวข้องที่ร้องเรียนเข้ามาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ยอมรับผลจากการพิจารณาขั้นสุดท้าย หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการที่มิชอบหรือไม่ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนจริง ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นอาจสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องได้³⁸

³⁷ Ibid.

³⁸ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

2. คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ โดยผู้ที่ถูกตรวจสอบคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น (ไม่รวมพนักงานท้องถิ่น) คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนอันเกี่ยวข้องกับ ความประพฤติหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อวินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกสภาท้องถิ่น³⁹

3. ผู้ตรวจสอบวินัยข้อร้องเรียนอิสระประจำสำนักงานมาตรฐานการศึกษา คือ ผู้ตรวจสอบโรงเรียน จะสืบสวนตามข้อร้องเรียนซึ่งไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาจากกระบวนการ ตรวจสอบข้อร้องเรียนภายใน อันหมายถึง เป็นการสืบสวนปัญหาซึ่งเกี่ยวกับจรรยาบรรณของการ ตรวจสอบหรือการจัดการกับปัญหาข้อร้องเรียนที่ประชาชนส่งมาของผู้ตรวจสอบโรงเรียนอีกที แต่ ไม่สามารถพลิกคำวินัยที่ดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบโรงเรียนที่มีการพิจารณาไปแล้ว⁴⁰

³⁹ แหล่งเดิม.

⁴⁰ แหล่งเดิม.