

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีอยู่หลายมาตรา ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะนัยมาตรา 285<sup>1</sup> โดยกำหนดว่า ให้สิทธิประชาชนสามารถ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป การถอดถอนดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

ประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีดังนี้

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

##### 4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่า การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายได้ให้สิทธิประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งหมายความว่าในทุกๆ เรื่อง

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาเป็นเหตุในการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้มืองค์กรหรือหน่วยงานใดมาทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ ไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีตรวจสอบและการกลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง การที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลเพียงคำชี้แจงของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว นั้น ย่อมอาจเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีปัญหาต่อไปว่าถ้าหากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ส่งคำชี้แจงข้อกล่าวหาที่เท่ากับว่าประชาชนไม่มีข้อมูลใดๆ ที่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากจุดนี้ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะขาดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบริหารงานและทำให้การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่อง ส่งผลทำให้กระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง

โดยหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนี้มีหลักแนวความคิดมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งวิธีการใช้อำนาจอธิปไตยจะมีด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ ประชาธิปไตยโดยตรง การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยการมีส่วนร่วมหรือแบบผสมการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสมหรือแบบมีส่วนร่วมเป็นการผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกัน เพื่อรักษาส่วนแบ่งของพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกรอบที่สามารถรักษาคุณภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม และยึดโยงเข้ากันได้กับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนด้วย ซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอันเป็นการผสมผสานโดยนำแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน

กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ใช้หลักแนวความคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาเป็นเครื่องมือในการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ที่เรียกว่า การ Recall มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริงในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกรื้ออำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

จากการศึกษาบทที่ 2 มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ แนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนสามารถเฝ้าดูและตรวจสอบควบคุมการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวความคิดทฤษฎีดังกล่าวนำมาใช้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยมีหลักการสำคัญ คือ การให้ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็จะถูกปล่อยไว้เบื้องหลัง โดยกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น สิ่งเหล่านี้จึงเกิดเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะไม่สามารถร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ เนื่องมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น

ประเทศไทยได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 โดยกำหนดว่า ให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป การถอดถอนดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผู้เขียนมีความเห็นว่าขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุม

เท่านั้น แต่ในการมอบอำนาจดังกล่าวจะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ เพื่อให้ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออำนาจอื่น โดยสิ้นเชิงเป็นการควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือผูกขาดการใช้อำนาจปกครองแต่ฝ่ายเดียว

แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นต่อไปว่าหลักแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น เป็นหลักการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาจากแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในแง่ของนักการเมืองท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรมชาติประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อนำแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาเปรียบเทียบกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติออกจากตำแหน่ง แล้วพบว่า

การถอดถอนออกจากตำแหน่งในระดับชาติ ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303 – 307 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 มาตรา 58 - 65 ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งไว้ในหมวด 12 ส่วนที่ 3 มาตรา 270 - 274 อยู่เช่นเดิม กล่าวคือ มาตรา 270 เป็นบทบัญญัติหลักของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง และมาตรา 271 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเสนอข้อกล่าวหาต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาได้ คือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาดังกล่าวได้ยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะเป็นผู้มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผลเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 273 และมาตรา 274 และเมื่อวุฒิสภาลงมติแล้วผลมติดังกล่าวถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์มติดังกล่าวได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถูกกำหนดไว้ในมาตรา 285 โดยกำหนดว่า ให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป การถอดถอนดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปโดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

จากหลักการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติออกจากตำแหน่ง ผู้เขียนเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีความแตกต่างกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติออกจากตำแหน่งตรงที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดขอบเขตของมูลเหตุในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเอาไว้ให้ชัดเจนเหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและไม่มีองค์กรใดมาพิสูจน์ความถูกต้องเหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติซึ่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนี้ ผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดก็คือประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเองจะเป็นผู้ตัดสินและเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษ พบว่า

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นเพียงสิทธิในการยื่นคำร้องขอเท่านั้น แต่ผู้ที่จะตัดสินให้ออกจากตำแหน่งคงเป็นหน่วยงานของรัฐคือคณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หากพบว่าการกระทำความผิดจริงก็จะมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง วิธีการดังกล่าวนี้จะแตกต่างกับประเทศอื่น ที่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งการถอดถอนดังกล่าวจะใช้ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

ประเทศอังกฤษได้กำหนดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น โดยจะมีระบบการตรวจสอบควบคุมภายในท้องถิ่น หมายถึง การตรวจสอบโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทำหน้าที่แทนประชาชนผู้เลือกตั้งตนเข้าไปในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นรวมทั้งการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีความโปร่งใสในการทำงาน โดยกฎหมายได้ให้สิทธิและอำนาจแก่ฝ่ายสภาท้องถิ่นไว้ในเสนอแนะ การซักถาม การอภิปราย การลงมติไม่ไว้วางใจ และการถอดถอนเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร

โดยประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายช่องทาง โดยวิธีการยื่นข้อร้องเรียนผ่านหน่วยงานกลาง คือ ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ เป็นต้น

ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น โดยผู้ตรวจราชการท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับศาลในการได้ข้อมูลและเอกสารต่างๆ ทั้งนี้ผลของการตัดสินของผู้ตรวจราชการฯ ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ข้อร้องเรียนหลักที่ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้รับนั้น โดยมากจะเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน้าที่หลักของผู้ตรวจราชการท้องถิ่น คือ ตรวจสอบหาข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเกิดการบริหารราชการที่เป็นไปโดยมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินงาน หลักในการดำเนินงานขององค์กร คือ ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นจะ “ไม่” เข้าไปตรวจสอบเรื่องต่างๆ หากไม่ได้รับการร้องเรียนเข้ามา ทั้งนี้ นับจากปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ประชาชนทุกคนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้โดยมีต้องผ่านการรับรองว่าเป็นสมาชิกของชุมชนจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นจะรับเรื่องร้องเรียนผ่านประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือผ่านมาทางสมาชิกสภาท้องถิ่น กรณีที่พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีมูลความจริงกว่าร้อยละ 45 ที่สมควรจะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นก็จะประสานงานติดต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อลงไปในรายละเอียดและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นทราบถึงปัญหาหากปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นความจริงผู้ตรวจราชการท้องถิ่นก็จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

ในกรณีข้อร้องเรียนบางส่วนที่ต้องการการสอบสวนพิจารณาอย่างรอบด้านอันหมายถึงได้ส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องที่ร้องเรียนเข้ามา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ยอมรับผลจากการพิจารณาขั้นสุดท้าย หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการที่มิชอบหรือไม่ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนจริง ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นอาจสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องได้หรือยื่นต่อคณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ โดยผู้ที่ถูกตรวจสอบคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนอันเกี่ยวเนื่องกับความประพฤติหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อวินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกสภาท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสรุปได้ว่ากระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีลักษณะการมาได้ซึ่งตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเหมือนกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ดังนั้นเมื่อมีกระบวนการที่ได้มาซึ่งตำแหน่งที่เหมือนกันก็ควรนำข้อดีของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติออกจากตำแหน่งมาใช้โดยนำหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาใช้กับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง เฉพาะในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยทั้งนี้ให้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป ก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ด้วยเหตุผลที่ว่า ณ ปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด

แล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจสำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมูลเหตุที่ประชาชนลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้อยู่แล้ว

#### 4.1.2 แนวทางการแก้ไข

กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ใช้หลักแนวความคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาเป็นเครื่องมือในการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ที่เรียกว่า การ Recall มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียก้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

จากการเปรียบเทียบกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติออกจากตำแหน่งของประเทศไทยและของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษพบว่า กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีความแตกต่างกับกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติออกจากตำแหน่งและแตกต่างกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษ ตรงที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรใด มาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอของประชาชนที่เข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติหรือในกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมีองค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรกลางเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร มีมูลความผิดตามที่ประชาชนได้เข้าชื่อขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นจริง

หรือไม่ และรวบรวมเอกสารหลักฐานพร้อมสรุปความเห็นส่งให้ผู้มีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาต่อไป

โดยกระบวนการการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติของประเทศไทย จะมีหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารหลักฐาน ก็คือ สำนักงาน ป.ป.ช. ถ้าเป็นกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะมีหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารหลักฐาน ก็คือ คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์ ส่วนกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศอังกฤษจะมีหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารหลักฐาน ก็คือ ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น คณะกรรมการ วินัยกลางแห่งอังกฤษ

ดังนั้นองค์กรผู้มีหน้าที่ตรวจสอบในกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็ควรจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพร้อมสรุปผลการตรวจสอบให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

จากการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงควรได้รับการแก้ไขและปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถใช้บังคับและดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึง ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 7 โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่าเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนและรวบรวมเอกสารหลักฐานและสรุปรายงานข้อเท็จจริงที่ได้ตรวจสอบมาว่ากรณีมีมูลตามที่กล่าวหาหรือไม่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งพร้อมทั้งส่งรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป ส่วนผู้วินิจฉัยชี้ขาดนั้น ก็คงเป็นสิทธิของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่จะเป็นผู้ชี้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นสมควรดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่

## 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

### 4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีปัญหาตรงที่การกำหนดเหตุของการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีความชัดเจน ส่งผลทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายตรงข้ามหรือประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพยายามสรรหาเรื่องต่างๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเหตุในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเหตุในการกล่าวหาที่อาจเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรม คลุมเครือ และไม่ชัดเจน จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้เอง จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดกระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดว่าหากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปก็สามารถลงชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ จึงมีปัญหว่าการกระทำแค่นี้ เพียงใดเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ความไม่แน่นอนและไม่มี ความชัดเจน ในมูลเหตุแห่งการเข้าชื่อของประชาชนในการยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวนี้เอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในแง่ของนักการเมืองท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขาดความโปร่งใสและความเป็นธรรม จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนี้เป็นไปตามแนวความคิดของหลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็นตัวแทน ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการกระทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถดำเนินการได้ กล่าวคือ ประชาชนสามารถเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้

อำนาจในฐานะตัวแทนมิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

โดยประเทศไทยได้ใช้แนวความคิดเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมหรือแบบผสม ซึ่ง การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสมรูปแบบนี้มีหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมและนำเอารูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงเข้ามาผสมด้วย โดยประชาชนยังสงวนสิทธิที่จะใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่แล้วประชาชนได้มอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน กล่าวคือ การปกครองรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการบริหารปกครองประเทศ โดยการจัดตั้งรัฐบาล หรือแม้แต่การตรากฎหมาย แต่ในขณะที่เดียวกัน นอกจากจะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อมโดยเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้วยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทางการเมืองและเรื่องสำคัญอื่นๆ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เช่น การให้ประชาชนใช้สิทธิเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา สิทธิในการออกเสียงประชามติหรือแม้แต่การใช้ประชาชนใช้สิทธิในการถอดถอนตำแหน่งสำคัญๆ ของผู้บริหาร ซึ่งหลักการนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยคารลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

แนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สำคัญอีกประการ คือ ทฤษฎีประชาธิปไตย มีลักษณะการใช้อำนาจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้ 3 ลักษณะ คือ ประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยโดยผู้แทนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยโดยตรง เป็นการปกครองโดยคนส่วนมาก แต่ประชาชนจะปกครองตนเองอย่างไร ในประเด็นคำถามนี้ สำหรับชุมชนที่มีจำนวนประชาชนไม่มาก การปกครองโดยประชาชนเองเป็นไปได้ในรูปของประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ ในหมู่ประชาชนด้วยกันเองจัดการประชุมปรึกษาหารือ และตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของสังคมในที่ประชุม การประชาคม การปกครองในรูปแบบนี้ ในทางปฏิบัติก็เป็นการยากที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปกครองถูกครอบงำ โดยคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด เพราะการเรียกประชุม การจัดการประชุม การเตรียมการประชุม ล้วนต้องมีการจัดการและผู้ที่มิอำนาจจัดการย่อมมีบทบาทและอิทธิพลมากกว่าคนอื่นๆ ที่ไม่มีอำนาจเช่นนั้น

ดังนั้นโดยธรรมชาติของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงก็เป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงการถูกชี้นำหรือครอบงำโดยคนส่วนน้อยที่มีความสามารถมากกว่าหรือขยันขันแข็งมากกว่า

ประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ รูปแบบการปกครองที่ประชาชนเลือกตัวแทนตนขึ้นมาทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน โดยมอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย การบริหารงาน และการตัดสินใจพิพาทให้กับผู้แทน การเลือกตัวผู้แทนนั้นกระทำเป็นระยะๆ ไม่ใช่การมอบอำนาจแบบถาวรหรือตลอดชีพของผู้ได้รับมอบอำนาจ การจัดการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือรูปแบบที่พบเห็นได้ทั่วไปในปัจจุบัน

จากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้วย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและความรับผิดชอบของผู้แทนที่มีหน้าที่ต่อประชาชน

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยยึดหลักพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็นตัวแทนแล้วก็ตามแต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดูและตรวจสอบควบคุม การทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอด้วยการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะตัวแทน มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริงในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลักประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปนั้นกลับคืนมาโดยตลอดการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

จากการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ทั้งนี้ในเรื่องของการตรวจสอบของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 ได้กำหนดเรื่องการให้ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นกลไกที่ใช้ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า หลักการของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร เน้นการกระจายอำนาจใน

การตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกันอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยได้นำแนวความคิดทฤษฎีดังกล่าวนำมาใช้กับการปกครองท้องถิ่น โดยการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งมีอยู่ในหลักการของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การให้ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวหลักการที่ขัดกับหลักของความชัดเจนแน่นอน กล่าวคือ การเรียกร้องให้การตัดสินใจในเรื่องใดๆ ก็ตามของรัฐต้องมีความชัดเจนแน่นอนราษฎรย่อมต้องมีสิทธิที่จะรู้ว่ารัฐต้องการให้ตนกระทำหรือควنعเว้นกระทำอะไร ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดโทษในทางอาญา กฎหมายนั้นต้องชัดเจนแน่นอนพอที่จะให้ราษฎรรู้ว่าการกระทำแบบใดที่รัฐจะลงโทษอาญา ตามหลักที่ว่า “ไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน” สำหรับกฎหมายอื่นกฎเช่นเดียวกัน พึงเข้าใจว่าความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายมีหลายระดับ หลักนิติรัฐเพียงแต่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนตามสภาพของเรื่องซึ่งต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง กรอบภาษาและวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายประกอบกัน มีหลักสำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ การตรากฎหมายก้าวล่วงไปกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมากเท่าใด ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น

เมื่อพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อไปอีกพบว่า การที่ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ให้ชัดเจน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนขัดกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่อง โดยผู้เขียนเห็นว่า หากกำหนดเหตุแห่งการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง แล้วจะทำให้มีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่อง ก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษากับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจำในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอสาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้ใช้กันมา ในอดีตสาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลามากกว่าที่จะตัดสินใจได้แต่เมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องใด แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้นๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทางการมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่มีเพียงแต่จะมีการสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึก

ที่ปฏิบัติ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปอย่างดีได้ การมีส่วนร่วมไม่ใช่ยาวิเศษมันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ กรณีได้

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางจะนำไปสู่ความชอบธรรมและดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือ จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

ผู้เขียนมีความเห็นอีกว่า หากกฎหมายไม่ได้กำหนดขอบเขตที่ชัดเจนว่ามูลเหตุแห่งการลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้นมีขอบเขตแค่ไหนที่ทำให้ต้องมีการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วจะทำให้เกิดความชัดเจน ส่งผลทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งมีความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางจะนำไปสู่ความชอบธรรมและดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง กล่าวคือ จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

จากการที่ผู้เขียนศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย พบว่าในกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติมาตรา 270 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอน” พบว่าการถอดถอนระดับชาติได้กำหนดคำนิยามพฤติการณ์ที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งไว้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนไว้อย่างชัดเจน แต่ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ระบุมูลเหตุแห่งการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งให้มีความชัดเจนว่าการกระทำแค่นี้และอย่างไร ที่เป็นเหตุให้ประชาชนสามารถเข้าเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนได้ ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนตามกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นเป็นการระบุเหตุที่สามารถตีความได้กว้างเกินไป จึงเป็นปัญหาในเรื่องของขอบเขตในการให้ความหมายว่าการกระทำแค่นี้เพียงใดถือว่าเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป อันเป็นเหตุให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ดังนั้นจึงเกิดปัญหาในการพิจารณาลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่าประชาชนในท้องถิ่นจะให้ความหมายของเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาเป็นเหตุในการเข้าชื่อให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้นบนบรรทัดฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกันตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ข้อสังเกตที่ว่ามูลเหตุความผิดที่ควรได้รับการถอดถอนนั้น กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เกิดจากความต้องการของเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งดำรงต่อไป หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนเรียกคืนมาซึ่งได้อำนาจของตน หากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นประพฤติไม่เหมาะสมให้ดำรงต่อไป ก็ลงคะแนนเสียงให้ออกได้ ไม่จำเป็นต้องกระทำผิดกฎหมาย หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะนำกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติมาใช้กับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและนำข้อสังเกตของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้กับหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย

โดยควรระบุคำนิยาม “มูลเหตุแห่งการถอดถอน” ไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เหมือนกับถอดถอนออกจากตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการกระทำแค่นี้และอย่างไรที่ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

ผู้เขียนได้นำกรณีศึกษาของประเทศไทยมาประกอบการวิเคราะห์ กล่าวคือ

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือ

ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่น การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีลักษณะทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้าง การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอโคกพระ จังหวัดนครสวรรค์ ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือไม่พยายามแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านอย่างจริงจังขาดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริตและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือนำเงินกองทุนหมู่บ้าน ไปใช้ส่วนตัว มีพฤติกรรมทางทุจริต ชักยอกและไม่อยู่ร่วมพัฒนาหมู่บ้าน การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไป เพราะมีผู้เข้าชื่อไม่ถึงหนึ่งในห้า

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือบริหารงานไม่โปร่งใส ไม่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเดือดร้อนและทุจริตเรียกรับผลประโยชน์จากชาวบ้าน การถอดถอนสำเร็จผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี

จะเห็นได้ว่า กรณีศึกษาที่ผู้เขียนนำมาประกอบการวิเคราะห์นั้น ทุกๆ มูลเหตุในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น มีลักษณะพฤติกรรมที่เป็นเหตุแห่งการเข้าชื่อของประชาชนเหมือนกัน กล่าวคือ ในทุกกรณีศึกษาจะกล่าวหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้นเมื่อมูลเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามกรณีศึกษาข้างต้นมีลักษณะคล้ายกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งระดับชาติแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและเข้าใจกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นว่า หากสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทุจริตต่อหน้าที่ ไม่โปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริตและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง

มีพฤติกรรมในทางทุจริต ประชาชนมีสิทธิลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

#### 4.2.2 แนวทางแก้ไข

กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ใช้หลักแนวความคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาเป็นเครื่องมือในการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ที่เรียกว่า การ Recall มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียก้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรที่จะระบุเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมือนกับเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตของความหมายให้แคบลง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้โดยทันทีและจะทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นใช้มูลเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้แคบลง ดังนั้นควรนำหลักเกณฑ์ของมาตรา 270 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมาปรับใช้กับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง หรือนำข้อสังเกตของประเทศสหรัฐอเมริกานำมาปรับใช้กับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้งเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และสิ่งสำคัญจะทำให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้อย่างแท้จริง และเพื่อเป็นการลดช่องว่างของกฎหมายในการที่นักการเมืองท้องถิ่นจะแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามให้ออกจากตำแหน่ง

ดังนั้น ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ควรได้รับการแก้ไขและปรับปรุงเพื่อจะทำให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถใช้บังคับและดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 โดยให้มีบทบัญญัติว่า หากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใด มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้ ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเขตอำนาจ สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นออกจากตำแหน่งได้