

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนระเบียบต่างๆ รวมทั้งเอกสารรายงานวิจัย หนังสือ หนังสือพิมพ์ วารสาร บทความทางวิชาการต่างๆ และการศึกษาระบบ Internet โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของไทย และของต่างประเทศเพื่อศึกษาและทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามกรอบของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนเพื่อศึกษาแนวทางและการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และนำกฎหมายหรือแนวทางของกฎหมายในประเทศต่าง มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีอยู่หลายมาตรา แต่ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะมาตรา 285 โดยกำหนดว่า ให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป การถอดถอนดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปโดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไปและจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง<sup>1</sup>

โดยประเด็นปัญหาผู้เขียนจะศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีดังนี้

#### 1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่าการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายได้ให้สิทธิประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งหมายความว่าในทุกๆ เรื่องประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาเป็นเหตุในการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานใดมาทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ ไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสาร

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

ข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีตรวจสอบและการกลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง การที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลแต่เพียงคำชี้แจงของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้น ย่อมอาจเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและมีปัญหาต่อไปว่าถ้าหากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ส่งคำชี้แจงข้อกล่าวหาที่เท่ากับว่าประชาชนไม่มีข้อมูลใดๆ ที่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากจุดนี้ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะขาดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบริหารงานและทำให้การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่อง ส่งผลทำให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีปัญหาตรงที่การกำหนดเหตุของการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความชัดเจน ส่งผลทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายตรงข้ามหรือประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพยายามสรรหาเรื่องต่างๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเหตุในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเหตุในการกล่าวหาที่อาจเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรม คลุมเครือและไม่ชัดเจน จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้เองจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดกระบวนการการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดว่าหากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปก็สามารถลงชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ จึงมีปัญหว่าการกระทำแค่นี้ เพียงใดเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ความไม่แน่นอนและไม่มี ความชัดเจน ในมูลเหตุแห่งการเข้าชื่อของประชาชนในการยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวนี้เอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในแง่ของนักการเมืองท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการ

ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความไม่โปร่งใสไม่เป็นธรรม ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ของต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ควรได้รับการปรับปรุงเพื่อให้ กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถใช้บังคับและ ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขอ เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 7 โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนและรวบรวมเอกสารหลักฐานและ สรุปรายงานข้อเท็จจริงที่ได้ตรวจสอบมาว่ากรณีมีมูลตามที่กล่าวหาหรือไม่ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งพร้อมทั้งส่งรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารหลักฐานให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

2. ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 โดยให้กำหนดว่าผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทาง ทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือ ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ประชาชนที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้