

การถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น

❁ พัฒนาการการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ประชาชนตรวจสอบผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ กำหนดว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ฯลฯ ”

อุทัย หิรัญโต (๒๕๒๓ : ๒) ได้นิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการจัด บริหารงานแต่รัฐต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำขึ้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (๒๕๓๕ : ๑๒) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นตามคำนิยามของ Haris Montagoo ว่าหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็น รัฐอิสระแต่อย่างใด

จากความหมายข้างต้นเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐกระจายอำนาจหน้าที่การปกครองให้ท้องถิ่น โดยมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเองมีอิสระในการปกครองตนเองโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่นเป็นงานหลักมากกว่างานนิติบัญญัติ และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่ง ยังไม่มีการวางยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นเหมือนกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษเป็นวาระที่ต้องปฏิบัติอย่างมั่นคงถาวรไว้อย่างชัดเจนละเอียดรอบคอบและเหมาะสม ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถกำหนดได้เองว่าจะทำการพัฒนาท้องถิ่นที่ใดอย่างไร อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการแข่งขันในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างรุนแรง และกระทำทุกวิธีการเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีการจัดตั้งห้วคณะนอกทำการหาเสียงให้ครอบคลุมทุกหมู่บ้านอย่างใกล้ชิด มีการตรวจสอบการหาเสียงของฝ่ายตรงข้ามอย่างกระชั้นชิดคอยจับผิดซึ่งกันและกัน จึงมักจะเกิดการประจันหน้ากันอย่างไม่ลดราวาศอก เพื่อดึงประชาชนให้เข้ามาอยู่ในการควบคุมเสียงของตนไว้ให้ได้

การเลือกตั้งทุกระดับ ตั้งแต่การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นขึ้นไป จะมีความโยงใยและมีผลไปถึงการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้นไปจนถึงการเลือกตั้งระดับชาติ ทำให้ผู้สมัครฯ มีความอึดเหนี่ยว ไม่เกรงกลัวคู่แข่ง การใช้อิทธิพล การซื้อสิทธิขายเสียง ยังคงมีอยู่รวมทั้งการใช้กลไกและวิธีการใหม่ๆ หลากรูปแบบ ตลอดทั้งการข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เกิดความกลัวต่อการใช้สิทธิลงคะแนนโดยอิสระ ผู้สมัครจึงมักกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง

แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้ยุทธวิธีใดๆ เพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง แต่การควบคุมขบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต และเป็นธรรมโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้กำหนดระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ เข้าควบคุม เพื่อสนับสนุน ส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้ และถึงแม้ว่าผู้สมัครจะได้รับการเลือกตั้งผ่านเข้าไปบริหารบ้านเมือง แต่ก็มีขบวนการตรวจสอบการบริหารงานของบุคคลนั้นๆ การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ แล้วแต่กรณีและระดับของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญยังเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ทำงานไม่โปร่งใสตาม มาตรา ๒๘๖ ที่กำหนดว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ”

ความเป็นมาของการเข้าชื่อถอดถอน/ตามกฎหมาย

ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้ หากเห็นว่าไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งนั้นอีกต่อไป โดยมีขั้นตอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ จัดทำคำร้องขอให้มีการถอดถอนโดยระบุชื่อ ที่อยู่ พร้อมหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และบัตรที่หมดอายุก็ใช้ได้ พร้อมลงลายมือชื่อ

ขั้นตอนที่ ๒ ยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เฉพาะ กทม.) โดยมีรายละเอียดและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติดูหมิ่นเสีย เป็นเหตุให้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป

ขั้นตอนที่ ๓ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เฉพาะ กทม.) ได้รับคำร้องแล้ว ก็จะส่งข้อกล่าวหาไปยังผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ส่งคำชี้แจงกลับมา จากนั้นจึงจะส่งคำร้องพร้อมคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกาศวันและจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน

ขั้นตอนที่ ๔ ผู้มีสิทธิลงคะแนนไปลงคะแนนเสียงถอดถอน

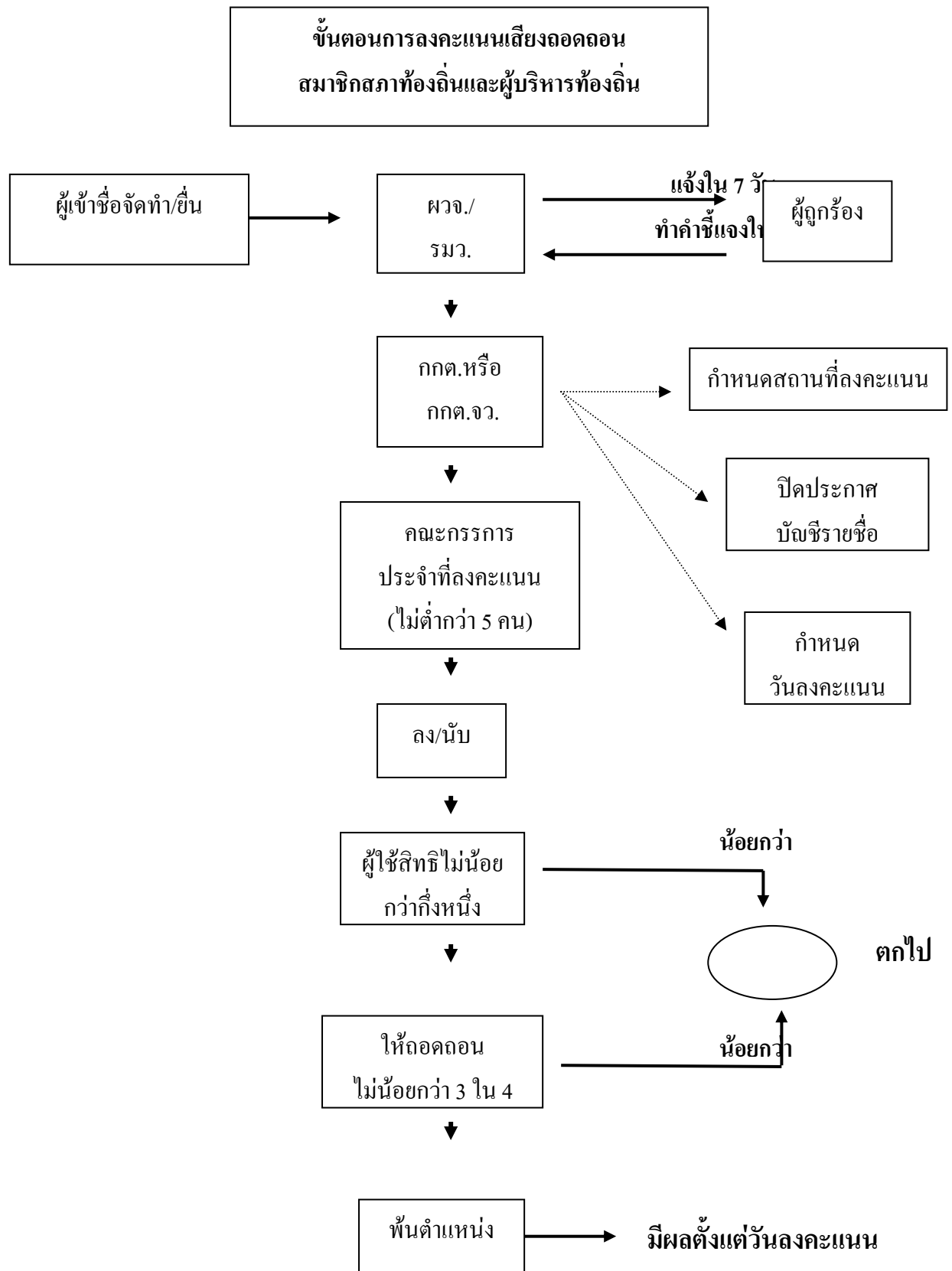
เงื่อนไขของการเข้าชื่อถอดถอนจะถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อจำนวนผู้เข้าชื่อนี้

- ✱ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่เกิน ๑ แสนคน จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕
- ✱ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ระหว่าง ๑ ถึง ๕ แสนคน จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน ไม่น้อยกว่า ๒ หมื่นคน
- ✱ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ระหว่าง ๕ แสนคน ถึง ๑ ล้านคน จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน ไม่น้อยกว่า ๒.๕ แสนคน
- ✱ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เกิน ๑ ล้านคน จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน ไม่น้อยกว่า ๓ แสนคน

ผลการลงคะแนนเสียงถอดถอน บุคคลนั้นจะพ้นจากตำแหน่ง ก็ต่อเมื่อได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้ที่มาลงคะแนน โดยจะต้องมีประชาชนมาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด โดยให้มีผลนับแต่วันนับแต่วันลงคะแนนเสียง แต่ถ้าได้คะแนนเสียงไม่ถึง ๓ ใน ๔ หรือ มีประชาชนมาไม่ถึงกึ่งหนึ่ง บุคคลนั้นก็ยังจะได้อยู่ในตำแหน่งนั้นต่อไป

พูดกันตามความจริง หลักเกณฑ์ในการถอดถอนนั้นปฏิบัติได้ยาก เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไข ๒ ประการเกี่ยวกับจำนวนคะแนนเสียงที่จะต้องได้ และจำนวนประชาชนที่จะต้องมาลงคะแนนเอาไว้มากจนเกินไป ทำให้แนวโน้มที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองว่าด้วยการถอดถอน ก็คงจะเกิดขึ้นได้ยากด้วยเช่นกัน

ผังแสดงขั้นตอนการถอดถอน



ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ และผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่เสียสิทธิทางการเมือง

ส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ อนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นผู้บริหารมักจะบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่นเป็นงานหลักมากกว่างานนิติบัญญัติ และทิศทางการพัฒนาของบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีการวางยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นเหตุให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถกำหนดได้เองว่าจะทำการพัฒนาท้องถิ่นที่ไหน อย่างไร อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ประชาชนเจ้าของอำนาจ เจ้าของสิทธิและเสียงเลือกตั้งไม่ได้รับการดูแลหรือช่วยเหลือเท่าที่ควร การที่กฎหมายให้อำนาจคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ทำงานไม่โปร่งใสพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นไปตามกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารการออกจากตำแหน่งของผู้บริหาร ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๖๔ กำหนดว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑. ถึงคราวออกตามวาระ

๒. ตาย

๓. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ

๔. ขาดคุณสมบัติหรือมีสาเหตุต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑

๕. การทำการฝ่าฝืนมาตรา ๖๔/๒

๖. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๘๗/๑ วรรคห้าหรือมาตรา ๙๒

๗. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

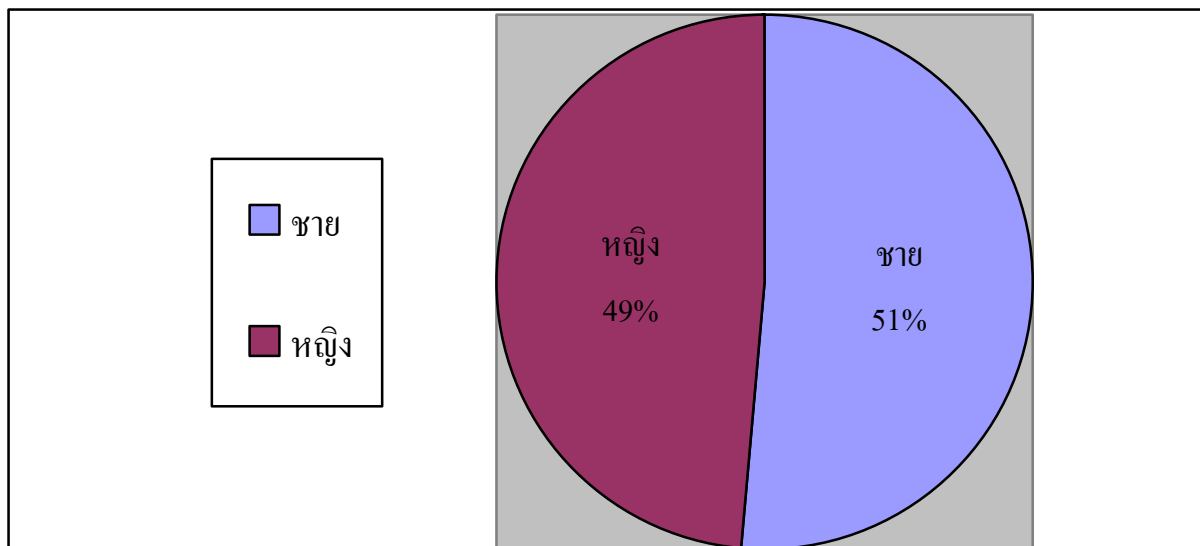
๘. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ดังนั้นคณะผู้บริหารในองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ จึงควรตระหนัก ว่าเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนเจ้าของสิทธิที่มอบหมายให้เข้ามาทำงานหรือมาบริหารงาน จึงควรทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนเจ้าของสิทธิส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

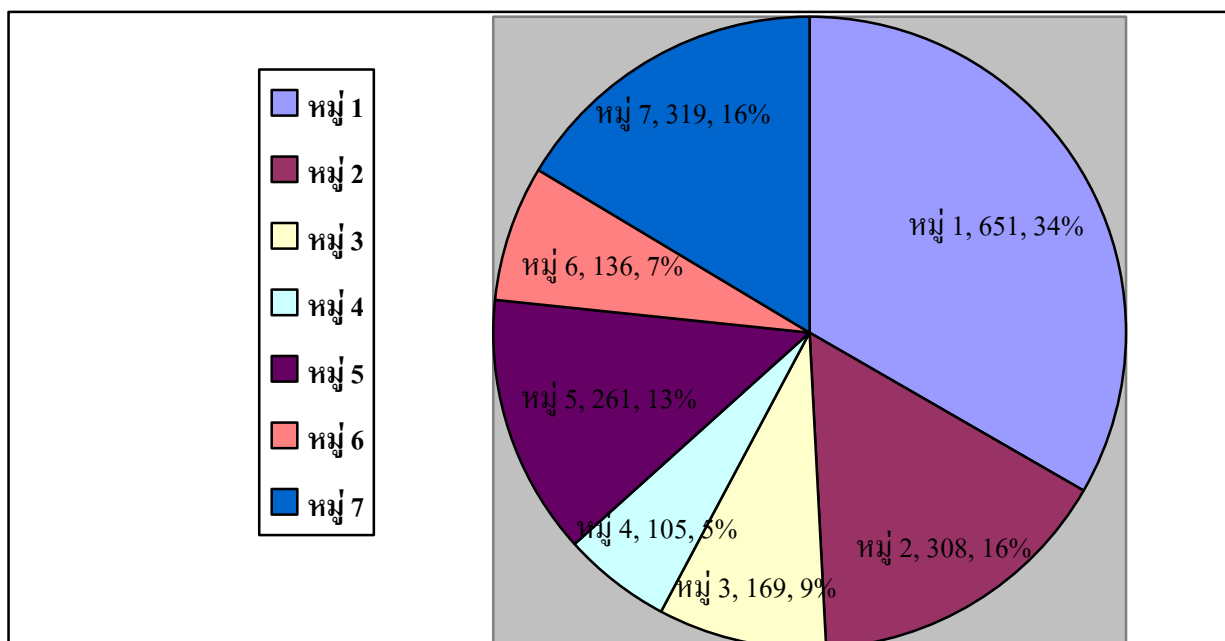
ผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น

1. จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอน รวม ๑,๕๔๕ คน เป็นชาย ๑,๐๐๑ คน หญิง ๕๔๔ คน

เปรียบเทียบผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง



แสดงข้อมูลผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในแต่ละหมู่บ้าน

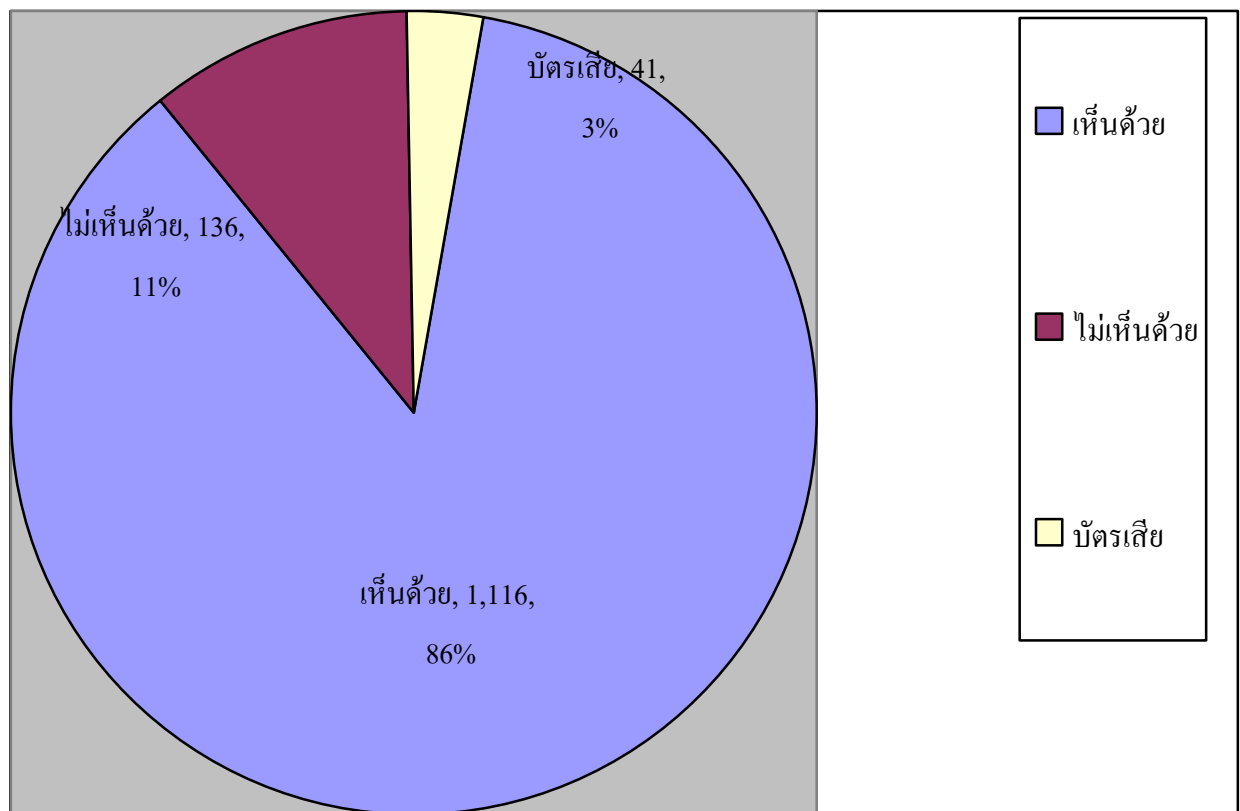


2. การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอน

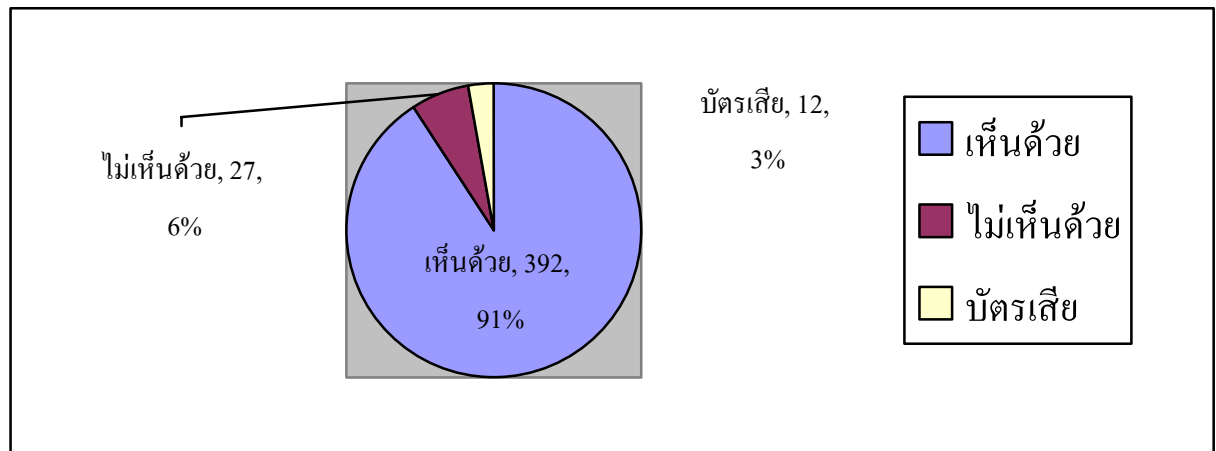
ผลการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น

หน่วย ที่	หมู่บ้าน	ผู้มีสิทธิ	ผู้มาใช้สิทธิ		เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		บัตรเสีย	
			จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1	บ้านห้วยโก๋น	651	431	66.21	392	90.95	27	6.26	12	2.78
2	บ้านสบปิ่น	308	196	63.64	161	82.14	32	16.33	3	1.53
3	บ้านห้วยดง	169	106	62.72	95	89.62	10	9.43	1	0.94
4	บ้านปิ่น	105	74	70.48	71	95.95	3	4.05	0	0.00
5	บ้านปางหก	261	201	77.01	172	85.57	1	0.50	8	3.98
6	บ้านใหม่ไชยสงคราม	136	75	55.15	70	93.33	3	4.00	2	2.67
7	บ้านห้วยทรายขาว	319	230	72.10	155	67.39	60	26.09	15	6.52
	รวม	1,949	1313	67.37	1116	85.00	136	10.36	41	3.12

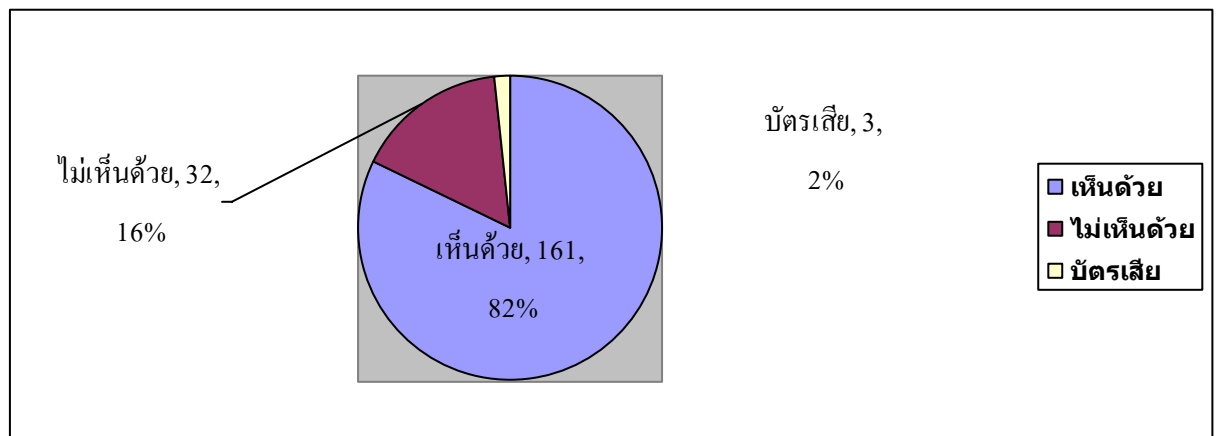
แสดงผลการลงคะแนนเสียงถอดถอน



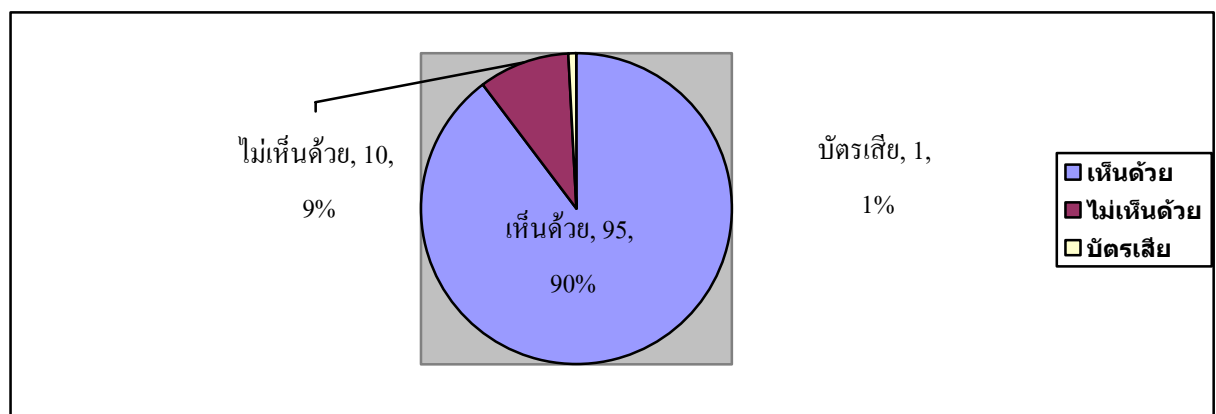
แสดงการใช้สิทธิ หมู่ที่ ๑ บ้านห้วยโก้น



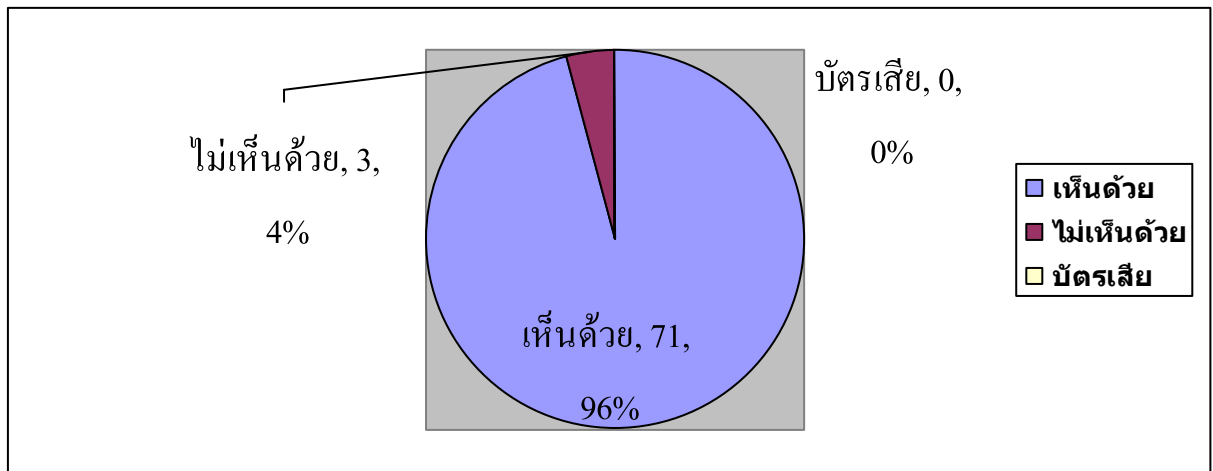
แสดงการใช้สิทธิ หมู่ที่ ๒ บ้านสบปิ่น



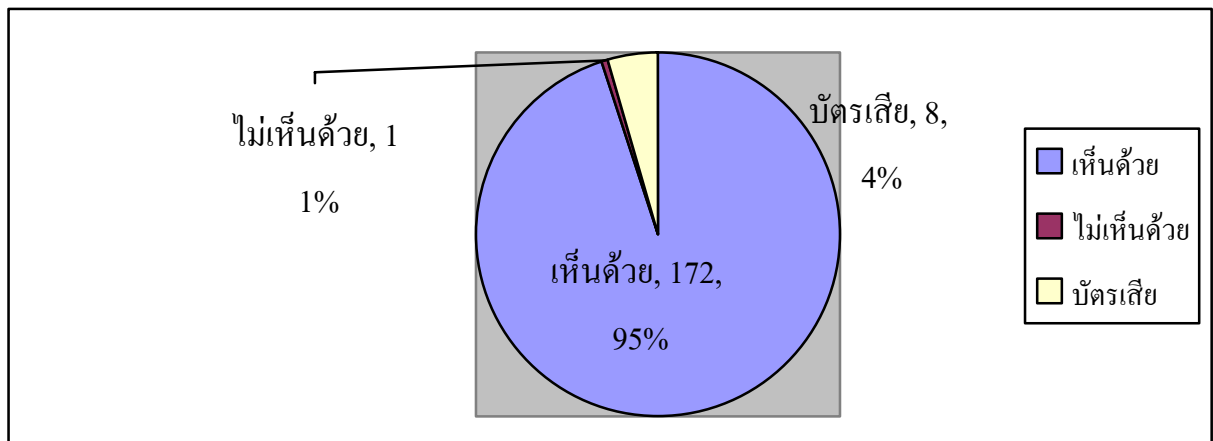
แสดงการใช้สิทธิ หมู่ที่ ๓ บ้านห้วยดง



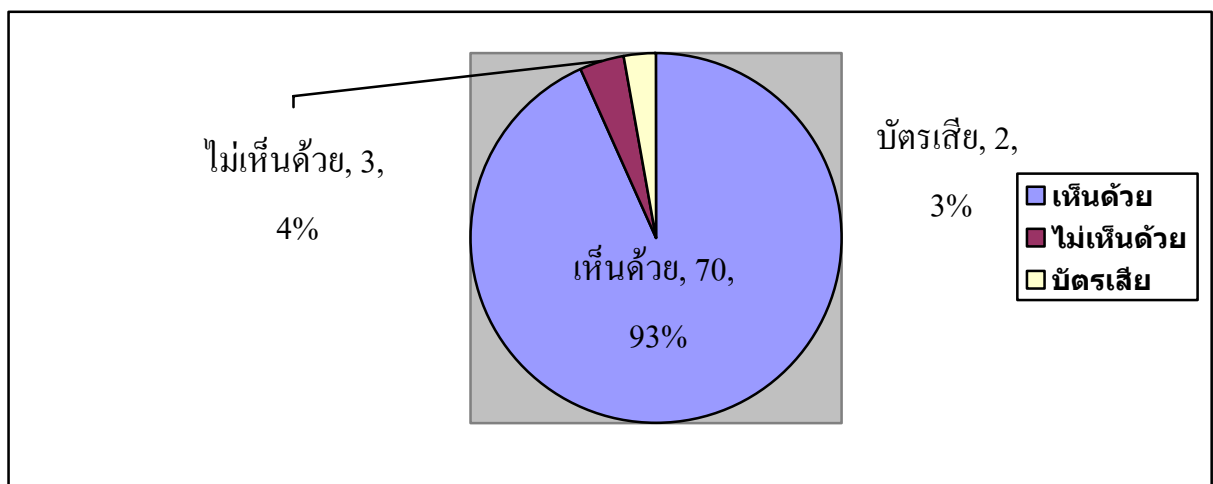
แสดงการใช้สิทธิ หมู่ที่ ๔ บ้านป็น



แสดงการใช้สิทธิ หมู่ที่ ๕ บ้านปางหก



แสดงการใช้สิทธิ หมู่ที่ ๖ บ้านใหม่ไชยสงคราม



แสดงการใช้สิทธิ หมู่ที่ ๗ บ้านห้วยทรายขาว

