

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
THE RECALL LOCAL COUNCIL MEMBERS AND LOCAL ADMINISTRATORS.

ณัฐนันท์ ไพบูลย์

Natthanan Paiboon

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : bluebombyx@gmail.com

Graduate student of Master of Law Program in Public Law,

Faculty of Law, Thammasat University : bluebombyx@gmail.com

Received : August 26, 2024

Revised : December 26, 2024

Accepted : January 9, 2025

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ หากเห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้ กลไกดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวยังมีข้อปัญหาบางประการที่สำคัญ คือ ประการแรก ปัญหาหลักเกณฑ์ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เนื่องจากมีกำหนดหลักเกณฑ์ถอดถอนแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 โดยตัดวิธีการลงคะแนนเสียงออกไป การกำหนดสัดส่วนผู้เข้าชื่อเพื่อริเริ่มกระบวนการถอดถอนและจำนวนคะแนนเสียงไม่เหมาะสม ส่งผลให้การถอดถอนสำเร็จได้ยากเกินไป กฎหมายไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ชัดเจนถึงเหตุที่สามารถเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงได้ ทำให้อาจไม่เป็นการยุติธรรมต่อบุคคลที่ถูกให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมถึงมิได้กำหนดโทษในกรณีใช้สิทธิไม่สุจริตในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องเพื่อริเริ่มกระบวนการถอดถอน จึงเป็นกรณีที่น่าจะก่อให้เกิดการก่อกวนแก่งัดกันทางการเมือง ประการที่สอง ปัญหาในกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนที่มีที่มาจากเขตเลือกตั้งต่างกัน แต่เมื่อต้องถูกถอดถอนกลับต้องใช้คะแนนเสียงจากทุกเขตเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มีความเหมาะสม และการกำหนดเกณฑ์สัดส่วนคะแนนเสียงโดยต้องมีคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงภายใต้เงื่อนไขผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงในครั้งนั้นต้องเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การเข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวถึงสำเร็จ เห็นได้ว่าการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าวกระทำได้โดยยากเกินไป จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดสัดส่วนของผู้เข้าชื่อเพื่อริเริ่มกระบวนการถอดถอน และระบุเหตุแห่งการถอดถอนให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย รวมถึงกำหนดโทษกรณีการใช้สิทธิเข้าชื่อโดยไม่สุจริต รวมถึงพิจารณาสัดส่วนคะแนนเสียงในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเสียใหม่ และคำนึงถึงที่มาของคะแนนเสียงให้มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

คำสำคัญ

การลงคะแนนเสียง, ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น, ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง, คะแนนเสียง, การเข้าชื่อ

ABSTRACT

The constitution regulate that citizens have the right to sign a petition to recall of Local Council Members or Local Administrators if citizens believe that local council members and local administrators are no longer suitable to be in their positions. This recall is regulate in the Act on Voting for the recall of Local Council Members or Local Administrators, B.E. 2542 (1999). However, this implementation still has some significant problems: First, there is the problem of the principle for recalling local council members and local administrators, including their concordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 as the principle for recall is different from the constitution BE 2540 and 2550, by eliminating the voting method. The determination of the number of signatures to initiate the recall process and the number of votes are inappropriate, making the recall too difficult to complete. The law does not clearly specify the grounds for recall. This may be unfair to the person who is removed from position, and law does not provide penalties for dishonest petition that sign the recall process which could lead to political harassment. Second, there is a problem in the process of recalling local council members and local administrators, in case of each local council member comes from a different electoral district, but when they are recalled, they have to receive votes from all electoral districts in that local administrative organization, which is inappropriate. Also, the determination of the number of votes must receive votes from no less than three-quarters of voters who come to vote, is also inappropriate under the condition that the number of voters at that time must not be less than half of the total number of voters in that local government organization in order that the recall will be successful. It can be seen that the recall of local council members and local administrators under the law is too difficult to complete. Therefore, the Act on Voting for the recall of Local Council Members or Local Administrators, B.E. 2542 (1999). should be amended to specify the proportion of people signing to initiate the recalling process and clearly state the reasons for recalling in the law, including penalties for dishonest petition that sign the recall process, and reconsidering the proportion of votes to recall local council members and local administrators, and taking into account the source of votes to be appropriate for each type of local administrative organization.

Keywords

voting, the recall of Local Council Members or Local Administrators, voters, votes, petitions

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง¹ อันเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่มีการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบหน้าที่สาธารณะจากรัฐบาลกลาง ไปยังท้องถิ่น² โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงมีกลไกให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ หากมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือกระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้³

กลไกการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือเป็นเครื่องมือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน แต่อย่างไรก็ตามกลไกดังกล่าวยังมีข้อปัญหาบางประการที่สำคัญ ประกอบกับบริบทบางอย่างที่เปลี่ยนแปลงไปตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาหลักเกณฑ์และกระบวนการในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตามที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย

ผู้เขียนเห็นว่า แม้มีผู้ที่เคยศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไว้แล้วแล้วส่วนหนึ่ง แต่ก็เป็นการศึกษาที่อยู่ภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ยังไม่ปรากฏผู้ศึกษาในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการคลายหลักเกณฑ์ในการถอดถอนบางประการที่แตกต่างไปจากเดิม รวมถึงนับจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันพบว่า มีการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 16 ครั้ง และดำเนินการถอดถอนสำเร็จเพียง 4 ครั้ง⁴ จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติกฎหมายข้างต้นอาจมีข้อปัญหาบางประการที่ทำให้กระบวนการถอดถอนเกิดขึ้นและสำเร็จได้ยาก ด้วยเหตุผลข้างต้น บทความนี้จึงเป็นการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอข้อเสนอนี้เกี่ยวกับปัญหาบางประการของกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

2. ข้อความคิดว่าด้วยการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งมีแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญที่สามารถใช้วิเคราะห์และอธิบายประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

¹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562) 3-5.

² The World Bank Group, 'What is Decentralization?' (World Bank) <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

³ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เชิงอรรถ 1) 444, 450, 452.

⁴ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมครั้งที่ 3 (3 มีนาคม 2564).

2.1 แนวคิดว่าด้วยการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย

ในการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยนั้นถืออำนาจของประชาชนเป็นสำคัญ โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยเช่นว่านั้น เพื่อการปกครองรัฐ ไม่ว่าจะในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ผ่านแนวคิดว่าด้วยการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1.1 ประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรงมีหลักการที่สำคัญคือ ประชาชนในสังคมจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทุกครั้ง ด้วยตนเองผ่านการลงคะแนนออกเสียงโดยตรงในประเด็นต่าง ๆ ของสังคม⁵ โดยมีกรอบแนวคิดที่ว่า ประชาชนในรัฐต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศและใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือตรากฎหมายมาบังคับใช้โดยตรง ซึ่งอยู่บนหลักคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตยดังกล่าว⁶

2.1.2 ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีหลักการที่สำคัญว่า ประชาชนจะเลือกตัวแทนเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนในการปกครองรัฐไม่ว่าจะเป็นในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ทั้งนี้ รูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทนประชาชนจะมีการออกเสียงลงคะแนนเสียงเพื่อคัดเลือกผู้แทนของตนเพื่อไปทำหน้าที่ตัดสินใจหรือใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง⁷ และให้บุคคลเช่นว่านั้นทำหน้าที่ตรากฎหมายปกครองบ้านเมืองหรือบริหารประเทศแทนประชาชนในสังคม อันยังคงอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และมีการนำทฤษฎีว่าด้วยการเป็นตัวแทนมาปรับใช้ในรูปแบบการปกครองดังกล่าว โดยอยู่ภายใต้แนวคิดที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนผ่านไปยังผู้แทนของตน⁸

2.1.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบตัวแทน และประชาธิปไตยทางตรง⁹ ซึ่งประชาธิปไตยแบบตัวแทนพบว่าเมื่อมีข้อเสียที่ประชาชนทั้งหมดไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง แต่การใช้อำนาจนั้นจะกระทำโดยผู้แทนที่ตนได้เลือกมา ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่นำประชาธิปไตยทางตรงมาแก้ไขข้อบกพร่องนี้¹⁰ โดยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีการนำแนวคิดที่ว่า การกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมนั้น จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงอยู่ภายใต้หลักการที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวม¹¹

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากวัฒนธรรมของแต่ละประเทศโดยมีการพัฒนามาอย่างยาวนาน เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจและบริหารภายในเขตพื้นที่ของตน ทั้งนี้ อาจเกิดโดยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลำดับรองและทำหน้าที่ในการบริหารและออกข้อบัญญัติท้องถิ่น¹² ซึ่งมีหลักการสำคัญคือการให้คนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการปกครองตนเอง¹³ โดยมีแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม* (สถาบันพระปกเกล้า 2548) 5-6.

⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 4 วิทยุชน 2561) 98.

⁷ เฟิงอ่าง 6.

⁸ เฟิงอ่าง 98.

⁹ เฟิงอ่าง 99.

¹⁰ เฟิงอ่าง 97.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (เชิงอรรด 5) 14-15.

¹² เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *แนวคิดทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น* (บพิธิการพิมพ์ 2555) 4-6.

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) หมวดทั่วไป เรื่อง 4 การปกครองส่วนท้องถิ่น* (สถาบันพระปกเกล้า 2544) 6.

2.2.1 หลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะเป็นการปกครองตนเองที่รัฐบาลกลางให้การรับรองสถานะทางกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจ มีการจัดองค์กร งบประมาณ บุคลากร และความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นของตนได้ในระดับหนึ่ง¹⁴ ซึ่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นเปรียบได้กับอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่อำนาจอธิปไตยมีขอบเขตไม่จำกัด แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระดับรองแล้วแต่รัฐ¹⁵ ทั้งนี้ การปกครองตนเองของท้องถิ่นมีคุณลักษณะในทางกฎหมาย 3 ประการ¹⁶ กล่าวคือ เป็นองค์กรและมีอำนาจอิสระเกี่ยวกับรายได้ การควบคุมและจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ต้องมีลักษณะเป็นการปกครองที่เลือกมาจากคนในท้องถิ่น และต้องมีสิทธิเข้าทำสัญญาและจัดการทรัพย์สินของตนเอง

กรณีของประเทศไทยนั้น หลักแห่งการปกครองตนเองพบว่า ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และได้มีการบัญญัติวางหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา จนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หลักการเช่นว่านี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 249 ที่ได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นหลักที่สำคัญแห่งหลักการดังกล่าว และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยประกอบ ได้แก่ รายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ เพื่อเป็นข้อพิจารณาว่าท้องถิ่นนั้นจะมีรูปแบบการปกครองแบบใด¹⁷ ทั้งนี้ หลักแห่งการปกครองตนเองดังกล่าว องค์กรตุลาการได้นำมาใช้วินิจฉัยตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า หลักการเช่นว่านั้น ถูกยืนยันว่ามีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น

2.2.2 แนวคิดว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นการขยายการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ต้องมีการตัดขั้นตอนของระบบราชการที่ซับซ้อนลง รวมถึงการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเพื่อเป็นการช่วยลดภาระราชการส่วนกลาง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ท้องถิ่นของตนเอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ มีความรับผิดชอบมากขึ้น โดยราชการส่วนกลางต้องมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจผ่านการพัฒนานโยบายสาธารณะ และออกกฎระเบียบจากส่วนกลางที่เหมาะสมและมีประสิทธิผลสำหรับการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับผิดชอบหน้าที่ใหม่ ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁹ ตามหลักกระจายอำนาจเช่นว่านั้น อาจแบ่งลักษณะการกระจายอำนาจได้ 2 ลักษณะ²⁰ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดการยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ก่อเกิดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำกิจการสาธารณะหรือบริการสาธารณะ และมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองและต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ และการกระจายอำนาจทางกิจการ (Decentralization by Function) อยู่ภายใต้แนวคิดว่า รัฐสมัยใหม่มีภารกิจที่ขยายตัวมากขึ้นและซับซ้อนกว่าในอดีต ดังนั้น จึงต้องมี

¹⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 'การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น' (พระปกเกล้า) <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น>> สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2567.

¹⁵ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (เชิงอรรถ 12) 74.

¹⁶ เฟิงอ้าง 52.

¹⁷ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เชิงอรรถ 1) 445.

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 880 / 2561 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 348 / 2563

¹⁹ The World Bank Group (เชิงอรรถ 2).

²⁰ บรรเจิด สิงคะนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7, แก้ไขเพิ่มเติม, วิญญูชน 2563) 39-41.

การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างไปให้แก่องค์กรอื่น ๆ ที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และ องค์การมหาชน

2.2.3 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยสามารถแยกการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรูปแบบหลัก ๆ²¹ ได้แก่ การจัดโครงสร้างตามรูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยการแยกโครงสร้างภายในเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ สภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร การจัดโครงสร้างรูปแบบตามสภาพพื้นที่และลักษณะชุมชน การจัดโครงสร้างรูปแบบตามนโยบายรัฐบาล ในบางประเทศถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐ ดังนั้นจึงเป็นอำนาจของรัฐที่จะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบท้องถิ่นได้ตามที่เหมาะสม

จากรูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จะสามารถแบ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่ โครงสร้างแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting) โครงสร้างแบบสภา - นายกเทศมนตรี (The Council – Mayor Form) โดยยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form) ยึดหลักการปกครองระบบประธานาธิบดี โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form) หรือฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (the Strong Executive Form) โดยการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารเพื่อให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการบริหาร โครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการ (The Commission Form) มีแนวคิดพื้นฐานมาจากหลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกออกจากกัน ควรให้กลุ่มบุคคลเดียวกันทำงานทั้งสองอย่าง และโครงสร้างรูปแบบผู้จัดการเมือง (The City Manager) รูปแบบโครงสร้างท้องถิ่นแบบนี้มักจะใช้ในเมืองที่มีความทันสมัย โดยการจ้างนักบริหารมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่บริหารเมือง ส่วนนักการเมืองจะทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เท่านั้น²²

2.3 การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง

การที่ประชาชนยินยอมสละอำนาจส่วนหนึ่งของตนให้ผู้แทนไปใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพียงแต่ให้ผู้แทนทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถเรียกอำนาจอธิปไตยคืนจากผู้แทนโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้²³ โดยรูปแบบการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งที่สำคัญมีดังนี้

2.3.1 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ญัตติไม่ไว้วางใจ หรือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันโดยส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เสนอญัตติเพื่อสอบสวนรัฐบาล เมื่อเห็นว่าการทำงานของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่เป็นที่พอใจ โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นไปตามหลักการที่ว่า ฝ่ายบริหารจะอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นการอภิปรายไม่ไว้วางใจจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐสภาเห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่ควรแก่การไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจผิดพลาด การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เป็นต้น²⁴

2.3.2 การถอดถอนโดยวิธี Impeachment

การถอดถอนโดยวิธี Impeachment เป็นมาตรการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อประกันความชอบธรรม และชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมุ่งเน้นไปที่

²¹ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ* (เอ็กซ์เปอร์เน็ท 2550) 21–22.

²² เพิ่งอ้าง 22-26.

²³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงธรรม 6) 96.

²⁴ ‘การอภิปรายไม่ไว้วางใจ’ (wikipedia) <<https://th.wikipedia.org/wiki/การอภิปรายไม่ไว้วางใจ#:~:text=ญัตติไม่ไว้วางใจ%20หรือ,วางใจ%20ถือเป็นวิธีการ>> สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2566.

2.4.1 สิทธิในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

การดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น นับเป็นการแทรกแซงการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นโดยตรงและมีเป้าหมายเฉพาะบุคคลจึงเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญของประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยังเป็นวิธีการอีกวิธีหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน ที่สามารถตรวจสอบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา กระทำการใด ๆ ต่างไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจของตนให้ไป ก็จำเป็นต้องมีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนดังกล่าว เพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใหม่เข้ามาปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยที่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกระบวนการวิธีหนึ่งของหลักประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งไม่ให้เกิดผลปฏิบัติในทางบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง³¹

ทั้งนี้ สิทธิในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง สามารถแยกได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก การถอดถอนทางอ้อม เป็นการริเริ่มกระบวนการถอดถอนโดยผู้มีอำนาจ หรือโดยรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นการริเริ่มกระบวนการถอดถอนจากบนลงล่าง³² การริเริ่มในรูปแบบนี้เริ่มต้นโดยผู้มีอำนาจใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง โดยประชาชนเป็นผู้รับรองในการตัดสินใจใช้อำนาจดังกล่าวของผู้มีอำนาจ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในกรณีการถอดถอนผู้นำระดับชาติ เช่น การถอดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง ซึ่งการริเริ่มกระบวนการถอดถอนดังกล่าวจะพบในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ไชล์แลนด์ ใต้หวัน และโรมาเนีย เป็นต้น³³

รูปแบบที่สอง การถอดถอนโดยตรง เป็นการริเริ่มกระบวนการถอดถอนโดยพลเมืองเข้าชื่อกันเพื่อยื่นคำร้องขอให้จัดการลงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นการริเริ่มกระบวนการถอดถอนจากล่างขึ้นบน³⁴ การถอดถอนโดยตรงโดยพลเมืองพบได้ในการถอดถอนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีหลักการที่สำคัญคือเพื่อเป็นการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นรายบุคคลออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ³⁵ ซึ่งรูปแบบการถอดถอนโดยตรงพบได้ในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ และแคนาดา รวมถึงมีการนำมาใช้ในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งของประเทศไทยด้วย

เมื่อพิจารณาถึงการริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า เป็นไปตามรูปแบบการถอดถอนโดยตรง กล่าวคือ มีการริเริ่มกระบวนการถอดถอนโดยพลเมืองในท้องถิ่นเข้าชื่อกันเพื่อยื่นคำร้องขอให้จัดการลงประชามติเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้น ซึ่งในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งจะมีความแตกต่างกันไป

³¹ เอกพลณัฐ ญัฐพทรนันท์, 'การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น' (สถาบันพระปกเกล้า) <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น> > สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2567.

³² 'Recall election' (wikipedia) <https://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election> สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2567.

³³ Virginia Beramendi and others, *Direct Democracy The International IDEA Handbook* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008) น.147.

³⁴ 'Recall election' (เชิงอรรถที่ 32).

³⁵ Virginia Beramendi and others (เชิงอรรถที่ 33) น.146.

ตามหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้ในแต่ละประเทศ หรือแต่ละมลรัฐ โดยการริเริ่มกระบวนการถอดถอนโดยพลเมืองสามารถแยกหลักเกณฑ์ที่สำคัญได้ ดังนี้³⁶

เกณฑ์จำนวนพลเมืองที่เข้าชื่อกันเพื่อให้เกิดการริเริ่มกระบวนการถอดถอน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ การเข้าชื่อเพื่อให้มีการเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนนั้นจะต้องกำหนดสัดส่วนหรือจำนวนพลเมืองที่จะต้องเข้าชื่อกัน โดยสามารถแยกออกได้เป็น ๒ แนวทาง คือ แนวทางแรก การกำหนดจำนวนเป็นที่แน่นอนว่าต้องมีพลเมืองเข้าชื่อจำนวนเท่าใดถึงจะสามารถริเริ่มกระบวนการถอดถอนได้ และ แนวทางที่สอง การกำหนดสัดส่วนผู้เข้าชื่อเป็นร้อยละของพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งจำนวนพลเมืองที่เข้าชื่อกันจะมีความแตกต่างกันขึ้นกับจำนวนพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่ามีจำนวนเท่าใด

เกณฑ์ที่มาของพลเมืองที่มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อให้เกิดการริเริ่มกระบวนการถอดถอน แบ่งได้เป็นสองแนวทาง คือ แนวทางแรกพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในเขตเลือกตั้งโดยยึดถือในวันที่มีการเข้าชื่อกันเพื่อให้เกิดการริเริ่มกระบวนการถอดถอน และแนวทางที่สอง พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งในคราวที่มีการเลือกตั้งผู้ที่ถูกให้มีการริเริ่มจากการถอดถอนบุคคลนั้นนอกจากตำแหน่งนั้นได้รับเลือกดำรงตำแหน่งดังกล่าว

เกณฑ์เหตุผลในการถอดถอน พบว่า ในหลายประเทศมีการกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐว่าเหตุใดที่จะนำมาซึ่งการริเริ่มกระบวนการถอดถอนได้ โดยมีเหตุผลที่สำคัญในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้ มีความประพฤติไม่เหมาะสม ละเลยต่อหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือหย่อนความสามารถจนส่งผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ ต้องโทษทางอาญา มีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ หรือผิดคำสาบานตน แต่อย่างไรก็ตามในบางประเทศไม่มีการกำหนดเหตุผลในการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้ใช้สิทธิริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากตำแหน่งจึงไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลในการถอดถอนไว้ในคำร้อง

2.4.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งโดยประชาชนมีกระบวนการที่เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนไม่ได้มีแต่เพียงสิทธิในการเลือกตั้งบุคคลที่จะมาเป็นผู้แทนตนเท่านั้น แต่ประชาชนยังมีสิทธิที่จะตรวจสอบกำกับและติดตามผลการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนตนผ่านอำนาจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป³⁷

รูปแบบการถอดถอนที่สำคัญมี 2 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบแรก การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง มี 3 แนวทางที่สำคัญ ได้แก่ แนวทางแรก การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนบุคคลดังกล่าว พบได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวทางที่สอง การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้นก่อนแล้วตามด้วยการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนเป็นกรณีพิเศษ พบได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และประเทศแคนาดา รวมถึงประเทศไทย และแนวทางที่สาม การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้น และมีการแต่งตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนบุคคลดังกล่าว กล่าวคือ ให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง แต่ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทนบุคคลผู้ถูกถอดถอนนั้นมาจากการแต่งตั้งไม่ใช่จากการเลือกตั้ง ซึ่งพบได้ในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา

³⁶ เฟ็งอั้ง น.152.

³⁷ มาโนช นามเดช, *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (สถาบันพระปกเกล้า 2559) 114.

รูปแบบที่สอง เพียงพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันครบจำนวนที่หลักเกณฑ์กำหนดเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งทันทีโดยอัตโนมัติ พบรูปแบบการถอดถอนลักษณะนี้ได้ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์

ขั้นตอนกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนแรก เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีพฤติการณ์ที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นมีโอกาสในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเห็นว่ามีพฤติการณ์เช่นว่านั้น โดยเข้าชื่อกันเพื่อแจ้งความจำนงไปยังผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าประสงค์ให้มีการเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น

ขั้นตอนที่สอง หลังจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าชื่อและแจ้งความจำนงว่าประสงค์ให้มีการเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเข้าชื่อและเงื่อนไขที่จะนำมาสู่ขั้นตอนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ขั้นตอนที่สาม เมื่อผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและเงื่อนไขในการเริ่มขั้นตอนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดคือการลงคะแนนเสียงของประชาชนในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ว่า เห็นด้วยกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นหรือไม่

ขั้นตอนสุดท้าย เมื่อลงคะแนนเสียงเสร็จจะมีการตรวจสอบคะแนนเสียงว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การพ้นออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นหรือไม่

2.4.3 องค์กรที่ควบคุมดูแลการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐที่กำหนดให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้มีองค์กรที่ควบคุมดูแลการถอดถอนดังกล่าว โดยสามารถจำแนกแยกได้ออกเป็น องค์กรกลุ่ม เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือหน่วยงานบริหารที่ทำหน้าที่พิจารณากิจการต่าง ๆ ของรัฐ (the Council of State) พบได้ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ องค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบได้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ เช่น กรณีมลรัฐแคลิฟอร์เนียการถอดถอนจะขึ้นกับผู้ใดนั้นขึ้นอยู่กับตำแหน่งของผู้ที่ถูกถอดถอน³⁸ และกรณีกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย และองค์กรเฉพาะที่ดูแลการเลือกตั้ง พบได้ในกรณี Chief Electoral Officer ของประเทศแคนาดา³⁹ ส่วนในกรณีประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะดูแลในขั้นตอนการลงคะแนนเสียงและนับคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนเท่านั้น

2.4.4 ผลของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว และมีการนับคะแนนเสียงของผู้ที่มาลงมติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ หากคะแนนที่ได้รับมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นออกจากตำแหน่ง และมีผลของการถอดถอนที่กระทบต่อสถานภาพและสิทธิของผู้ถูกถอดถอน โดยบุคคลดังกล่าวต้องสิ้นสภาพทันที หลังจากผลการลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถอดถอนบุคคลผู้นั้นออกจากตำแหน่ง และมีประเด็นการกลับเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองโดยบุคคลดังกล่าวอาจถูกตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต หรือกำหนดระยะเวลาที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง หากพ้นช่วงระยะเวลาดังกล่าวสามารถกลับเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ หรือบุคคลที่ถูกถอดถอน

³⁸ Elections Code §§ 307, 311, 11002.

³⁹ RECALL AND INITIATIVE ACT [RSBC 1996] CHAPTER 398 Part 3 – Recall Division 1 - Application for initiative petition Art 3.

ออกจากตำแหน่ง สามารถกลับเข้าสู่ตำแหน่งได้ทันทีในการเลือกตั้งซ่อมเพื่อหาบุคคลดำรงตำแหน่งที่ว่างลงได้แล้วแต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกถอดถอนอาจใช้สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านผลการลงคะแนนเสียงได้ หากเห็นว่ากระบวนการลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้คัดค้านภายในกำหนดเวลา หลังจากนั้น ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลงต่อไป

นอกจากนั้น การทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง อาจกระทำได้โดยการให้มีผู้เข้าดำรงตำแหน่งทันทีหลังจากผลการลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในกรณีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนบุคคลดังกล่าว หรือจัดให้มีกระบวนการทดแทนตำแหน่งที่ว่างลงเริ่มหลังจากผลการลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง หรือกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแล หรือรัฐเป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง

3. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายและรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ ซึ่งมีการใช้และพัฒนามาอย่างยาวนาน โดยสามารถสรุปเปรียบเทียบออกเป็นประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

3.1 บทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ประเทศที่นำมาเปรียบเทียบนั้นประกอบด้วย ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา จะเห็นได้ว่า ประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีรูปแบบรัฐเป็นแบบสมาพันธ์รัฐ (Confederation) ประกอบด้วยรัฐหรือแคว้นที่เรียกว่า กังตอง (Canton) ซึ่งในระดับรัฐบาลกลางจะไม่มี การถอดถอนสมาชิกสภา แต่พบว่าการปกครองระดับกังตอง จำนวน 6 แห่ง จาก 26 กังตอง ที่มีการบัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดในกฎหมายระดับกังตอง⁴⁰

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองในระบอบประธานาธิบดี โดยมีโครงสร้างของรัฐแบบสหพันธรัฐ (Federal) ประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ จำนวน 50 รัฐ โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา มี 2 ประเภท 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่และอำนาจทั่วไป ประกอบด้วย (1.1) เคาน์ตี (County) (1.2) เมือง (City) หรือเทศบาล (Municipality) (1.3) ทาวน์ (Town) และ (1.4) ทาวน์ชิพ (Township) ส่วนอีกประเภท คือ (2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่และอำนาจเฉพาะที่มีการจัดทำบริการสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ⁴¹ ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในทั้ง 50 รัฐ อาจมีรูปแบบที่ไม่เหมือนกัน โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นกับรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐที่ได้กำหนดไว้ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเคาน์ตี และเทศบาล จะมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีนายกเทศมนตรีหรือประธานท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยวิธีการปลดออกจากตำแหน่งจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ เนื่องจากจะมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐนั้น ๆ

⁴⁰ 'Recall election' (เชิงอรรถที่ 32).

⁴¹ USA Facts, 'UNITED STATES GOVERNMENTS' (2021) 5 <https://staticweb.usafacts.org/media/documents/USA_Facts_2021_10-K_WHhZmpl.pdf?_ga=2.174950498.1904685406.1626672003-92478025.1619086435> อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบอบกฎหมายไทย (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565) 103.

ในกรณีของ ประเทศแคนาดาซึ่งมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมีโครงสร้างของรัฐแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยจังหวัด 10 จังหวัด และดินแดน 3 แห่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแคนาดากำหนดให้แต่ละจังหวัดโดยสภาจังหวัดมีอำนาจออกกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้ มีเพียง 2 จังหวัดที่ได้กำหนดให้มีการถอดถอน⁴² แต่อย่างไรก็ตาม มีความพยายามบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาแคนาดาในระดับพระราชบัญญัติ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแคนาดา⁴³

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 3 ประเทศนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับมลรัฐ จึงมีความแตกต่างทั้งในรูปแบบและกระบวนการบางประการในแต่ละมลรัฐ แต่อยู่ภายใต้หลักการให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้นำท้องถิ่นได้เมื่อบุคคลนั้นมีพฤติกรรมหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป

3.2 เหตุแห่งการถอดถอน

กรณีการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนในประเทศสวีเดน แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดานั้นพบเพียงประเทศสหรัฐอเมริกาใน 12 มลรัฐเท่านั้นที่ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนว่าพฤติกรรมหรือเหตุผลใดที่จะนำมาสู่การเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยผู้ยื่นคำร้องจะต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอนว่าผู้ที่ได้กระทำความผิดหรือประพฤตินั้นมีลักษณะอย่างไร⁴⁴ ส่วนประเทศสวีเดน แลนด์ และประเทศแคนาดาไม่มีการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ชัดเจนเพียงแต่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอให้มีการดำเนินกระบวนการถอดถอนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น

3.3 กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งโดยประชาชนมีกระบวนการที่เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หลายประเทศในโลกได้กำหนดให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งประเทศสวีเดน แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา เป็นประเทศที่มีการกำหนดให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย ผู้เขียนจึงเห็นว่าทั้งสามประเทศสามารถนำมาเปรียบเทียบถึงรูปแบบกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

3.3.1 ที่มาของสิทธิในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง นับเป็นการริเริ่มให้เกิดกระบวนการถอดถอนซึ่งพบว่ามี ความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสวีเดน แลนด์ รูปแบบสิทธิในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งของประเทศสวีเดน แลนด์ เป็นรูปแบบการถอดถอนโดยตรง อันเป็นการริเริ่มกระบวนการถอดถอนโดยพลเมืองเข้าชื่อกันเพื่อยื่นคำร้องขอให้จัดการลงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นการริเริ่มกระบวนการถอดถอนจากล่างขึ้นบน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการถอดถอนจะปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติของเขต

⁴² 'Recall election' (เชิงอรรถที่ 32).

⁴³ พบว่า มีความพยายามในการตรากฎหมายถอดถอนสมาชิกสภาแคนาดาเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 โดยเท็ด ไวท์ สมาชิกฝ่ายค้านของพรรคปฏิรูปได้เสนอร่างกฎหมายชื่อ Bill C 269 พระราชบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการถอดถอนสมาชิกสภา อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าว ไม่มีความคืบหน้าหลังจากการพิจารณาในครั้งแรก ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีกฎหมายถอดถอนที่ใช้ในระดับประเทศ

⁴⁴ 'Political recall efforts by state' (Ballotpedia) < https://ballotpedia.org/Political_recall_efforts_by_state > สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2567.

การปกครองระดับกึ่งตอง⁴⁵ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้การยื่นคำร้องโดยประชาชนเป็นขั้นตอนแรกในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง โดยในคำร้องดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยลายมือชื่อจำนวนตามกำหนดครบบตามหลักเกณฑ์ ทั้งนี้ จำนวนลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อจะผันแปรไปตามจำนวนร้อยละของคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นในครั้งล่าสุด ซึ่งจำนวนร้อยละดังกล่าวจะแตกต่างกันไปตามแต่ละรัฐ โดยส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง ร้อยละ 25 - 35⁴⁶ และประเทศแคนาดาพบว่า มีเพียงบางเขตการปกครองที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ตัวอย่างในเขตบริติชโคลัมเบีย ที่กำหนดให้การปลดออกจากตำแหน่งโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถยื่นคำร้องเพื่อถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่งได้ โดยไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ เพียงแต่บรรยายมาในคำร้องถึงเหตุผลในการถอดถอนสมาชิกผู้นั้น และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะร้องขอให้การปลดสมาชิกออกจากตำแหน่งได้เฉพาะในเขตการเลือกตั้งที่ผู้ร้องขอมีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเสียงเท่านั้น⁴⁷

3.3.2 เงื่อนไขในการใช้สิทธิริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะมีเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ คือ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์จะมีเงื่อนไขในการใช้สิทธิริเริ่มกระบวนการถอดถอนในระดับเขตการปกครองระดับกึ่งตองซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละเขตการปกครอง โดยใช้วิธีกำหนดจำนวนเป็นที่แน่นอนว่าต้องมียกเมืองเข้าชื่อจำนวนเท่าใดถึงจะสามารถริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นได้ และจำนวนผู้เข้าชื่อจะมีจำนวนที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับข้อบัญญัติของกึ่งตองแต่ละแห่ง นอกจากนี้ กึ่งตองบางแห่งได้กำหนดให้การเข้าชื่อกันนั้นต้องเป็นพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งในคราวที่มีการเลือกตั้งผู้ที่ถูกให้ถอดถอนจากตำแหน่งนั้นได้รับเลือกตั้งดำรงตำแหน่ง ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และอ้างเหตุผลในการถอดถอนกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยกำหนดสัดส่วนผู้เข้าชื่อเป็นร้อยละของพลเมืองผู้มีสิทธิเข้าชื่อทั้งหมด ซึ่งจำนวนพลเมืองที่เข้าชื่อกันจะมีความแตกต่างกันขึ้นกับจำนวนพลเมืองผู้มีสิทธิเข้าชื่อที่มีอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ โดยส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง ร้อยละ 25 - 35⁴⁸ และประเทศแคนาดาได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิริเริ่มกระบวนการถอดถอนไว้⁴⁹ ซึ่งกำหนดสัดส่วนผู้เข้าชื่อเป็นร้อยละของพลเมืองผู้มีสิทธิเข้าชื่อทั้งหมด⁵⁰ โดยให้ลงชื่อในคำร้องภายในเขตการเลือกตั้งนั้น ๆ⁵¹

3.3.3 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เมื่อการริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เกิดขึ้นและเป็นไปตามเงื่อนไขในการใช้สิทธิริเริ่มกระบวนการดังกล่าว จะเป็นการดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไป คือ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ กระบวนการถอดถอนเป็นไปตามรูปแบบการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้นก่อนแล้วตามด้วยการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้ ในบางกึ่งตองนั้นเมื่อพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันครบตามจำนวนที่หลักเกณฑ์กำหนดไว้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งทันที ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา รูปแบบกระบวนการถอดถอนจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ได้แก่ การกำหนดให้การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนบุคคลดังกล่าว การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้นก่อนแล้วตามด้วยการ

⁴⁵ 'Recall system wins ground in Switzerland' (Swissinfo) <<https://www.swissinfo.ch/eng/politics/recall-system-wins-ground-in-switzerland/47543070>> สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.

⁴⁶ 'Political recall efforts by state' (เชิงอรธ 44).

⁴⁷ RECALL AND INITIATIVE ACT [RSBC 1996] CHAPTER 398 Part 3 – Recall Division 1 Art 19.

⁴⁸ 'Political recall efforts by state' (เชิงอรธ 44).

⁴⁹ RECALL AND INITIATIVE ACT [RSBC 1996] (เชิงอรธ 47).

⁵⁰ พึงอ้าง Art 23.

⁵¹ '1995 - The Recall and Initiative Act' (LEGISLATIVE ASSEMBLY of BRITISH COLUMBIA) <<https://www.leg.bc.ca/dyl/Pages/1995-Recall-and-Initiative-Act.aspx>> สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2566.

เลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนเป็นกรณีพิเศษ และการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้น และมีการแต่งตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนบุคคลดังกล่าว และประเทศแคนาดานั้นกระบวนการถอดถอนเป็นไปตามรูปแบบการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจัดขึ้นก่อนแล้วตามด้วยการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนเป็นกรณีพิเศษ

3.3.4 องค์การที่ควบคุมดูแลการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นองค์กรกำกับดูแลกระบวนการถอดถอนดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ประเทศ สวิสเซอร์แลนด์มีหน่วยงานบริหารที่ทำหน้าที่พิจารณากิจการต่าง ๆ ของรัฐ เป็นองค์กรในลักษณะเดียวกับ คณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทย ที่มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาเมืองครที่มีหน้าที่และอำนาจในการ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ผู้ว่าการมลรัฐ และองค์การเฉพาะที่ดูแลการเลือกตั้งเป็นองค์กร ที่ควบคุมดูแลการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรณีของประเทศ แคนาดาจะมีองค์การเฉพาะที่ดูแลการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมดูแลการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.5 ผลของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้นเมื่อกระบวนการถอดถอนเสร็จสิ้น ได้แก่ กรณีประเทศสวิสเซอร์แลนด์ หากผลการลงประชามติ เห็นด้วยกับการถอดถอน จะมีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง ส่วนกรณีประเทศ สหรัฐอเมริกา เมื่อผลการลงคะแนนเสียงเห็นว่าควรถอดถอนจะส่งผลให้บุคคลผู้ถูกถอดถอนต้องสิ้นสภาพทันที และหากไม่มีผู้ได้รับการเสนอชื่อหรือมีคุณสมบัติเหมาะสมสำหรับตำแหน่งดังกล่าว ตำแหน่งนั้นจะว่างลง โดยให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งนั้น ๆ ต่อไป และกรณีของประเทศแคนาดานั้น เมื่อตำแหน่ง สมาชิกว่างลงเนื่องจากการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง

4. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของไทย

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ หลายประเภท โดยในแต่ละประเภทจะแบ่งออกเป็น ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึง หากฝ่ายบริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดที่ประชาชนหมดความไว้วางใจ ไม่ว่าจะด้วย เหตุผลประการใด ประชาชนสามารถถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

4.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 2 รูปแบบ⁵² ได้แก่ (1) องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภทและแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่อยู่ชั้นบน มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ชั้นล่าง และ (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างการบริหาร และหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างไปจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะถูกจัดตั้งในพื้นที่เฉพาะที่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคม หรือวัฒนธรรมของพื้นที่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ทำให้การนำรูปแบบการบริหาร การจัดโครงสร้างการบริหาร และการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อาจไม่เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความเฉพาะของตนเอง จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีโครงสร้างการบริหาร และหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

⁵² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565) 5-16.

โดยปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

4.2 รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4.2.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, 2550 และ พ.ศ. 2560 ต่างกำหนดหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ของรัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจของผู้แทนระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจแทนตนในการบริหารท้องถิ่นที่ตนมีถิ่นที่อยู่ นั้น โดยการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถอดถอนผู้แทนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 มาตรา 286⁵³ วางหลักให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้อำนาจปกครอง โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและได้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้ ซึ่งการลงคะแนนเสียงดังกล่าวต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้ บทบัญญัติตามมาตรา 286 ถือเป็นบทกำหนดเรื่องว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ Recall เป็นครั้งแรก โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบผสม⁵⁴

เมื่อมีการแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใน มาตรา 285 ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิลงคะแนนเพื่อถอดถอน และได้วางหลักไว้เพียงแต่เหตุแห่งการถอดถอนไว้ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ส่วนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้แก่ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ และเกณฑ์จำนวนผู้ลงคะแนนเพื่อถอดถอนนั้น มิได้บัญญัติไว้แต่ให้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

ต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใน มาตรา 284 ซึ่งไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ เพียงแต่วางหลักให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอน โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

4.2.2 กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ออกตามความในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่อย่างไรก็ตามได้มีการพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 แต่ไม่สำเร็จ ส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวยังมิได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁵³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548) 301.

⁵⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรอด 13) 59.

4.2.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกตามความในมาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิลงคะแนนเสียงว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ วิธีการการถอดถอนใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น⁵⁵ โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อยื่นคำร้องเพื่อขอลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น⁵⁶ หากรวบรวมรายชื่อเป็นไปตามเกณฑ์ที่ได้กำหนด⁵⁷ ให้ผู้รับคำร้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งผู้ถูกร้องเรียนทราบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง และผู้รับคำร้องต้องดำเนินการแจ้งกรณีดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ดำเนินการกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนต่อไป⁵⁸ และกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵⁹ และกำหนดให้การลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ⁶⁰ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง⁶¹ โดยการใช้คะแนน 3 ใน 4 นี้สอดคล้องตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

4.2.2.2 ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.

สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ที่ได้เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564 โดยให้เหตุผลว่า เนื่องด้วยมาตรา 254 รัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 จึงเห็นสมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้มีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นแทนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560

ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ⁶² การยกเลิกการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน โดยกำหนดวิธีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ 2 วิธี คือ วิธีแรก กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

⁵⁵ เอกวิริ มีสุข, ‘บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น’ (สถาบันพระปกเกล้า ม.ป.ป.) 17-20.

⁵⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

⁵⁷ เพิ่งอ้าง มาตรา 6.

⁵⁸ เพิ่งอ้าง มาตรา 8.

⁵⁹ เพิ่งอ้าง มาตรา 8.

⁶⁰ เพิ่งอ้าง มาตรา 13.

⁶¹ เพิ่งอ้าง มาตรา 23.

⁶² คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร, ‘รายการเอกสารประกอบการศึกษาดูงานเรื่อง “ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และจัดสัมมนา เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมืองการปกครอง ในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น” ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดวิธีที่สอง เข้าชื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการสอบสวนว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดตามเหตุที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และให้ผู้กำกับดูแลสั่งให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หากผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริง⁶³ โดยกำหนดจำนวนของการเข้าชื่อไว้เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งที่สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับเลือก⁶⁴ และยังสามารถกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ในคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนต้องมีรายละเอียดข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดที่ประสงค์ให้ดำเนินการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลดังกล่าว เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเช่นว่านั้น หรือโดยมีพฤติกรรมอันเป็นการเสื่อมเสียอย่างหนึ่งอย่างใดจนเป็นเหตุให้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป⁶⁵ เท่านั้น โดยมีได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ชัดเจนว่าเหตุใดบ้างที่จะนำมาซึ่งสิทธิในการถอดถอน ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. จึงได้กำหนดเหตุในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนไว้⁶⁶ ประกอบด้วยเหตุ ดังนี้ จึงใจทอตั้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจอันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต รวมถึงกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้น ยังมีบทกำหนดโทษในทางอาญา และกำหนดให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำตั้งแต่ 10 ปี ถึง 20 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง⁶⁷ สำหรับกรณีการใช้สิทธิเข้าชื่อโดยไม่สุจริต เมื่อพบว่ามีภรรยาปลอมชื่อปลอมในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น⁶⁸ หรือมีการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใดหรือช่มชู้ด้วยประการใดเพื่อให้บุคคลใดเข้าชื่อหรือมิให้เข้าชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ หรือเพื่อให้บุคคลใดถอนชื่อหรือมิให้ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ⁶⁹ หรือมีการเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อเข้าชื่อหรือไม่เข้าชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อหรือเพื่อก่อนชื่อหรือไม่ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ⁷⁰

ทั้งนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าว ยังกำหนดให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นผู้กำกับดูแลกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง และกำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” เป็นผู้กำกับดูแลกรณีกรุงเทพมหานคร และกำหนดเวลาให้

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร’ (การศึกษาฐาน เรื่อง “ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” วันที่ 18 ธันวาคม 2564 ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา และการจัดจัดสัมมนา เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมืองการปกครอง ในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น” วันที่ 19 ธันวาคม 2564 ณ โรงแรม สี่ การ์เดนส์ พลาซ่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา).

⁶³ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี) สภาผู้แทนราษฎร.

⁶⁴ เพิ่งอ้าง.

⁶⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (2).

⁶⁶ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (เชิงอรธ 63).

⁶⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.’ (การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร, อาคารรัฐสภา, 9 กุมภาพันธ์ 2564) 2-5.

⁶⁸ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (เชิงอรธ 63).

⁶⁹ เพิ่งอ้าง.

⁷⁰ เพิ่งอ้าง.

ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น รวมถึงกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้รับเลือกตั้ง และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 39 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ผ่านการพิจารณาในวาระ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ซึ่งเป็นการพิจารณารายมาตรา เนื่องจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566 เสียก่อน

4.3 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

นับแต่มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2542 พบว่า การถอดถอนดังกล่าวเกิดขึ้นเพียง 16 ครั้ง ซึ่งนับได้ว่าการนำกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นน้อยมาก จึงมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทยที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อประกอบการศึกษา ดังนี้

4.3.1 ความเป็นมาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า ได้มีสถิติการดำเนินการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 16 ครั้ง ระหว่างปี 2550 – 2560 ใน 11 จังหวัด ซึ่งหากแบ่งตามตำแหน่งที่มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แบ่งออกได้เป็นการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารเทศบาลตำบล ได้แก่ นายกเทศมนตรีตำบล จำนวน 5 ครั้ง และการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 11 ครั้ง โดยมีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสำเร็จเพียง 4 ครั้ง ส่วนการลงคะแนนเสียงอีก 12 ครั้งนั้นไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากผู้มาใช้สิทธิมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จำนวน 8 ครั้ง และมีการลงคะแนนน้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิ จำนวน 4 ครั้ง โดยไม่ปรากฏว่ามีการถอดผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท⁷¹

4.3.2 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

รูปแบบและกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

4.3.2.1 สิทธิในการริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้หากเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งอีกต่อไป โดยมี 4 ขั้นตอนดังนี้⁷²

ขั้นตอนที่ 1 ทำคำร้องขอให้มีการถอดถอนโดยระบุชื่อ ที่อยู่ ลงลายมือชื่อ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

⁷¹ คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร (เชิงอรรถ 4).

⁷² ‘การถอดถอน ผด./สส.’ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง) < https://www.ect.go.th/trang/ewt_news.php?id=121&filename=index > สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2566.

ขั้นตอนที่ 2 ยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เฉพาะ กทม.) โดยมีรายละเอียดของข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องพร้อมคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาไปยัง กกต. เพื่อทำการประกาศวันและจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน

ขั้นตอนที่ 4 ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปลงคะแนนเสียงถอดถอน ณ หน่วยลงคะแนนเสียงที่ กกต. กำหนด การเข้าชื่อร้องขอและการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อจำนวนผู้เข้าชื่อ ดังนี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นไม่เกิน 100,000 คน จำนวนผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น 100,001 – 500,000 คน จำนวนผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น 500,001 – 1,000,000 คน จำนวนผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นเกิน 1,000,000 คน จำนวนผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คน

ทั้งนี้ ในคำร้องจะต้องประกอบด้วย ชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดที่มีรูปถ่ายแสดงตนและออกโดยหน่วยงานราชการ รายละเอียดของข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เสื่อมเสียของผู้ที่ต้องการให้ถอดถอน รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อ และคำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเข้าร่วมชื่อด้วยตนเอง

4.3.2.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรที่จัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน โดยกำหนดให้มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

4.3.2.3 องค์กรที่ควบคุมดูแลการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จังหวัดในฐานะองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานซึ่งควบคุมดูแลการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเฉพาะที่ดูแลการเลือกตั้งคือคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งจะดูแลในขั้นตอนการลงคะแนนเสียงและนับคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนเท่านั้น

4.3.2.4 ผลของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้อำนาจปกครองท้องถิ่น ซึ่งการปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก จึงทำให้ประชาชนสามารถรับทราบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น ประชาชนควรมีสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ หากมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือกระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁷³ โดยการให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น ต้องสิ้นสมาชิกภาพและสถานะตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ โดยให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

⁷³ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เชิงอรอด 1) 452.

5. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย

จากการศึกษาเรื่องการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของผู้เขียนพบว่า มีปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

5.1. ปัญหาหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการถอดถอนที่สำคัญ คือ ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ความได้สัดส่วนของผู้เข้าชื่อเพื่อริเริ่มกระบวนการถอดถอน เหตุแห่งการถอดถอน และกรณีการเข้าชื่อโดยไม่สุจริตในการเข้าชื่อยื่นคำร้องเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาหลักการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่มุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นได้หากพบว่า มีพฤติการณ์หรือบุคคลที่ว่านั้นมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมแก่การดำรงตำแหน่งต่อไป เห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวยังคงเจตนารมณ์ไว้เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560⁷⁴ มิได้กำหนดวิธีการถอดถอนด้วยวิธีการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน เพียงแต่ประชาชนเข้าชื่อกันก็สามารถริเริ่มกระบวนการถอดถอนได้แล้ว ถือเป็นกรณีที่มีการคลายหลักเกณฑ์ในการถอดถอนแตกต่างไปจากเดิม รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 1 ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นยังคงมีความสอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ได้วางไว้ เพียงแต่ไม่ได้กำหนดวิธีการถอดถอนไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ตารางที่ 1 หลักการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, 2550 และ พ.ศ. 2560

	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 286	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 285	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 254
วิธีการ	กำหนดวิธีการถอดถอนโดยการลงคะแนนเสียง	กำหนดวิธีการถอดถอนโดยการลงคะแนนเสียง	ไม่ได้กำหนดวิธีการถอดถอน
การริเริ่มกระบวนการ	ไม่ได้กำหนดไว้	ไม่ได้กำหนดไว้ โดยให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนด - จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ - หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ - การตรวจสอบรายชื่อ	การเข้าชื่อกันของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข
หลักเกณฑ์เงื่อนไข	กำหนดหลักเกณฑ์ในการถอดถอนไว้ 2 ประการ <u>ประการแรก</u> ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ	ไม่ได้กำหนดไว้ โดยให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนด	ไม่ได้กำหนดไว้ โดยให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนด

⁷⁴ เพิ่งอ้าง.

	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ประการที่สอง ต้องมีคะแนนเสียง จำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของ จำนวนผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียง จึงจะ ทำให้การถอดถอนสำเร็จ		
--	---	--	--

5.1.2 ความได้สัดส่วนของผู้เข้าชื่อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อจำนวนผู้เข้าชื่อเพื่อริเริ่มกระบวนการถอดถอนไว้ในมาตรา 5 ซึ่งสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวกำหนดไว้ค่อนข้างสูงและยังไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแตกต่างกันไป จึงอาจทำให้เกิดกรณีความเหลื่อมล้ำกันได้ โดยเฉพาะกรณีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 (2) – (4) ที่การรวบรวมรายชื่อในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก โดยเห็นได้จากนับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจนถึง พ.ศ. 2567 พบว่า มีการดำเนินกระบวนการถอดถอนเพียง 16 ครั้ง เท่านั้น โดยเฉพาะกรณีของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นไม่เคยเกิดขึ้นเลย

5.1.3 เหตุแห่งการถอดถอน

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (2) กำหนดให้ในคำร้องต้องระบุรายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป จึงเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดขอบเขตเหตุแห่งการถอดถอนไว้ชัดเจน ว่าเหตุใด หรือพฤติการณ์ใดจะเป็นเหตุให้สามารถเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงได้

ทั้งนี้ การกำหนดเหตุผลในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอาจพิจารณาเทียบเคียงได้กับกรณีมีคุณลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่ส่งผลให้บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งด้วยการสอบสวนแล้วปรากฏว่ามีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาเทียบกับกรณีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ควรกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนให้เป็นไปตามคุณลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีลักษณะที่อาจเข้าคุณลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายก็ให้เป็นเหตุให้ริเริ่มกระบวนการถอดถอนได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวนก่อน

5.1.4 การเข้าชื่อโดยไม่สุจริตในการเข้าชื่อยื่นคำร้องเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการกระทำความผิด หรือใช้สิทธิไม่สุจริตในกระบวนการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หากแต่มีบทกำหนดโทษไว้เฉพาะกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนตามที่ ปรากฏในมาตรา 25 และมาตรา 26 เท่านั้น

ในกรณีที่มีการเข้าชื่อโดยไม่สุจริตแล้วนำไปสู่การริเริ่มกระบวนการถอดถอนด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงเกิดขึ้นหรือกรณีมีการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงโดยไม่สุจริต พบว่า ในบางกรณีการเข้าชื่อให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เกิดจากการที่มีผู้ที่สนับสนุนให้เกิดกระบวนการถอดถอนการเข้ามาผลักดันกระบวนการดังกล่าว โดยฝ่ายการเมืองอื่นหรือคู่แข่งทางการเมืองที่ต้องการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและ

สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ๆ จึงอาจเป็นกรณีที่เกิดความไม่สุจริตในการดำเนินกระบวนการถอดถอนได้ ดังนั้น การบัญญัติบทกำหนดโทษกรณีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โดยเฉพาะการเข้าชื่อโดยไม่สุจริตซึ่งส่งผลร้ายต่อบุคคลที่ถูกยื่นให้มีกระบวนการถอดถอน จึงเป็นการป้องกันมิให้เกิดการก่อกวนแก่งแย่งทางการเมืองได้อย่างหนึ่ง ในเรื่องดังกล่าวยังขาดบทกำหนดโทษที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะทำให้การใช้สิทธิเข้าชื่อเป็นไปด้วยความสุจริต อันเป็นกรณีที่กฎหมายไม่มีสภาพบังคับใช้ในกรณีกระบวนการเข้าชื่อเพื่อริเริ่มกระบวนการถอดถอนโดยไม่สุจริต จึงอาจเป็นการส่งผลร้ายต่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้ ถือได้ว่าเป็นการอำนวยการอันเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาและต้องเข้าสู่กระบวนการถอดถอนเท่าที่ควร

5.2 ปัญหาในกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เนื่องด้วยเงื่อนไขหรือกระบวนการในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ อย่างเข้มงวดซึ่งกระทำได้โดยยาก โดยพบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

5.2.1 ความเหลื่อมล้ำของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า กรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องใช้จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในเขตเลือกตั้งที่มีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในเขตแตกต่างกัน แต่เมื่อต้องถูกถอดถอนโดยการใช้เสียงของประชาชนทุกเขต จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่า การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการเข้าสู่การนับคะแนนนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไรนั้น สามารถสรุปประเด็นดังกล่าวดังนี้

กรณีสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นมีที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่นแต่เป็นไปตามการแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง ในกรณีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ควรให้เป็นการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้น เพื่อให้เป็นการเคารพสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นผู้ที่เลือกผู้แทนจากเขตเลือกตั้งของตน เข้าทำหน้าที่แทนประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แม้บุคคลดังกล่าวอาจจะมีหน้าที่และอำนาจกระหนาบสิทธิของประชาชนในเขตเลือกตั้งอื่นที่อยู่ภายใต้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันก็ตาม แม้การเข้ามาสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แต่เมื่อดำรงตำแหน่งแล้ว สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นมีหน้าที่และอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งอื่นด้วย อาทิเช่น ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น และควบคุมดูแลฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด เป็นต้น เมื่อพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจแล้ว เงื่อนไขการออกจากตำแหน่งด้วยการถอดถอนโดยคำนึงถึงเขตผลกระทบบทการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้น อาจมีความเหมาะสมมากกว่าถ้าให้ใช้เกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการริเริ่มกระบวนการถอดถอนตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 จะเป็นการกำหนดที่มาของคะแนนเสียงในการถอดถอนที่ไม่เหมาะสม โดยเห็นได้จากสถิติการถอดถอนทั้ง 16 ครั้ง นับแต่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ พบว่า เป็นการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด และไม่มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นเกิดขึ้นเลย

กรณีผู้บริหารท้องถิ่น โดยการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นมาจากคะแนนเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เห็นได้ว่า ในส่วนของการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

การกำหนดเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีความเหมาะสมแล้ว

จากประเด็นปัญหาข้างต้นเห็นได้ว่า การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกรณีของสมาชิกสภาท้องถิ่นหากกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ให้มีการริเริ่มกระบวนการถอดถอน และเข้าสู่การนับคะแนนอาจจะไม่มีความเหมาะสม เมื่อพิจารณาที่มาของคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งที่มาจากเขตเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มิใช่มาจากทั้งเขตเหมือนกับผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นกรณีที่ขัดกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ เมื่อที่มาของการเข้าสู่ตำแหน่งกับการถอดถอนเป็นกลุ่มประชาชนที่มีขนาดต่างกัน กล่าวคือ การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นมาจากเขตเลือกตั้งที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

กรณีตัวอย่างตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45 ประกอบมาตรา 45/1 ที่กำหนดให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนเขตเลือกตั้งละ 1 คน ดังนั้นในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งมี 6 เขตเลือกตั้ง และมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 600 คน ซึ่งแต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเขตละ 100 คน ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากเขตเลือกตั้งที่ 1 มาจากคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 1 จำนวน 100 คน แต่เมื่อการต้องออกจากตำแหน่งด้วยการถอดถอนต้องใช้คะแนนเสียงจากเขตเลือกตั้งทั้ง 6 เขต หรือทั้งเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจำนวน 600 คน จึงมีความไม่สมเหตุผลซึ่งในสิ่งที่ควรเป็นนั้น ควรให้การพ้นจากตำแหน่งด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเกิดจากคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น มิใช่ทุกเขตเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังนั้น การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นควรให้เป็นการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้น เพื่อให้เป็นการเคารพสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นผู้ที่เลือกผู้แทนจากเขตเลือกตั้งของตนเข้าทำหน้าที่แทนประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแม้บุคคลดังกล่าวอาจจะมีหน้าที่และอำนาจกระหนาบสิทธิของประชาชนในเขตเลือกตั้งอื่นที่อยู่ภายใต้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันก็ตาม

5.2.2 เกณฑ์สัดส่วนคะแนนเสียงในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ต้องมีคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง จึงสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นให้พ้นจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงในครั้งนั้นไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การเข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวเป็นอันตกไป ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 23 เห็นได้ว่าการถอดถอนดังกล่าวกระทำได้โดยยากเนื่องจากต้องใช้คะแนนเสียงจำนวนมาก จึงเห็นว่า การกำหนดเกณฑ์สัดส่วนคะแนนเสียงในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นควรเป็นไปอย่างเหมาะสม เนื่องด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้สิทธิเลือกผู้ใดเข้ามาทำหน้าที่แทนตนในสภาท้องถิ่นหรือบริหารท้องถิ่น

จากบทบัญญัติข้างต้นพบว่า กระบวนการถอดถอนจะกระทำสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการนับคะแนน 2 ชั้น ดังนี้

ชั้นแรก การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ขั้นที่สอง การลงคะแนนเสียงจะต้องมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน

ทั้งนี้ หากกระบวนการถอดถอนด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงเป็นไปตามเงื่อนไขของหลักการนับคะแนนเสียง 2 ขั้น ดังกล่าว เป็นผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนเป็นอันต้องพ้นจากตำแหน่งไปนับแต่วันลงคะแนนเสียง เห็นได้ว่ากระบวนการถอดถอนมีความยุ่งยากจึงทำให้การถอดถอนสำเร็จได้ยาก โดยประเทศไทยมีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นสำเร็จเพียง 4 ครั้ง จากการถอดถอนทั้งหมด 16 ครั้ง

การกำหนดเกณฑ์จำนวนคะแนนเสียง โดยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงต้องลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ผ่านการถอดถอนดังกล่าวจึงสำเร็จ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคสอง เห็นว่า ควรกำหนดสัดส่วนคะแนนเสียงที่มีความเหมาะสม โดยควรกำหนดให้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าคะแนนเสียงที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งของตนที่เห็นด้วยกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนจะต้องมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ในกรณีถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น

นอกจากนั้น การถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ควรคำนึงถึงที่มาของบุคคลดังกล่าวว่าได้รับคะแนนมาเพียงใด เมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ไว้ใจและประสงค์ให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งย่อมสามารถใช้สิทธิของตนลงคะแนนเสียงให้บุคคลเช่นนั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งการออกจากตำแหน่งด้วยการถูกถอดถอนควรได้คะแนนอย่างน้อยเท่ากับคะแนนที่ตนได้รับเลือกมา อันเป็นการสะท้อนว่าประชาชนผู้ที่ได้เลือกบุคคลมาทำหน้าที่แทนประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิเรียกคืนอำนาจของตนจากบุคคลดังกล่าวตามวิถีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือ การเข้ามาทำหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ตัดสินใจร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่เลือกบุคคลใดเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ไว้ใจและประสงค์ให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งย่อมสามารถใช้สิทธิของตนลงคะแนนเสียงให้บุคคลเช่นนั้นออกจากตำแหน่งได้อันเป็นไปตามวิถีประชาธิปไตยแบบทางตรง

6. บทสรุป

การศึกษานี้มุ่งศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ปัญหาเพื่อให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ได้คลายหลักเกณฑ์บางประการ คือ มิได้กำหนดวิธีการถอดถอนไว้เช่นเดียวกับ ถึงกระนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การคลายหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการถอดถอนในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ควรได้รับการแก้ไข จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และให้คงหลักการเดิมที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้อำนาจปกครองท้องถิ่น ด้วยการให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยแก้ไข

สัดส่วนของผู้เข้าซื้อเพื่อริเริ่มกระบวนการถอดถอน และระบุเหตุแห่งการถอดถอนให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย รวมถึงกำหนดโทษกรณีการใช้สิทธิเข้าซื้อโดยไม่สุจริต รวมถึงพิจารณาสัดส่วนคะแนนเสียงในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเสียใหม่ และควรคำนึงถึงที่มาของคะแนนเสียงให้มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควรศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยเพิ่มเติม โดยเฉพาะความเหมาะสมกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งแต่ละประเภทต่างมีกฎหมายจัดตั้งของตัวเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการปกครองท้องถิ่นโดยเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

- โกวิท พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ* (กรุงเทพฯ, เอ็กซ์เปอร์เน็ท 2550).
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ, วิญญูชน 2561).
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (กรุงเทพฯ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพฯ, วิญญูชน 2563).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม* (กรุงเทพฯ, สถาบันพระปกเกล้า 2548).
- มานิช นามเดช, *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ, สถาบันพระปกเกล้า 2559).
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *แนวคิดทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ, บพิตรการพิมพ์ 2555).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548).
- , *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565).
- USA Facts, 'UNITED STATES GOVERNMENTS' (2021) 5 <https://staticweb.usafacts.org/media/documents/USAFacts_2021_10-K_WHhZmpl.pdf?_ga=2.174950498.1904685406.1626672003-92478025.1619086435> อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565).

ภาษาต่างประเทศ

- Virginia Beramendi and others, *Direct Democracy The International IDEA Handbook* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008).

บทความ

ภาษาไทย

- ตระกูล มีชัย, 'มติมหาชน' ใน หม่อมราชวงศ์พฤทธิสาณ ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ) *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2* (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551).
- ปณิธันน์ ปทุมวัฒน์, 'The USA Impeachment Overview : ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา' (2553) 2 วารสารจตุลนิตี.

สารานุกรม

ภาษาไทย

สมคิด เลิศไพฑูรย์, 'การปกครองส่วนท้องถิ่น' สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) (หมวดทั่วไป เรื่อง 4, กรุงเทพฯ, สถาบันพระปกเกล้า 2544).

เอกสารอื่น ๆ

ภาษาไทย

คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 3 (3 มีนาคม 2564).

-- 'รายการเอกสารประกอบการศึกษาดูงานเรื่อง "ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น" และจัดสัมมนา เรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมืองการปกครอง ในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น" ของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร' (การศึกษาดูงาน เรื่อง "ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น" วันที่ 18 ธันวาคม 2564 ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา และการจัดสัมมนา เรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมืองการปกครอง ในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น" วันที่ 19 ธันวาคม 2564 ณ โรงแรม ที การ์เดนส์ พลาซ่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา) .

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 'เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ' (การประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร, อาคารรัฐสภา, 9 กุมภาพันธ์ 2564).

เอกวีร์ มีสุข, 'บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น' (สถาบันพระปกเกล้า ม.ป.ป.).