

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

บริบูรณ์ รักษาดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ.2550

**The Problem on Citizens Communion in the Recall of Local Government
Administrators**

Boriboon Raksadee

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2007

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ทั้งนี้ด้วยความกรุณา และความเมตตาของท่าน อาจารย์ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส ที่คอยให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี และได้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำ คำปรึกษา และแสดงข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า มาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้ คำแนะนำ ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น กราบขอบพระคุณท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม ที่ได้ให้ความกรุณา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งท่านได้สละเวลาให้คำแนะนำ และวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนช่วย ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่อง พร้อมทั้งแสดงข้อคิดเห็นต่างๆ ที่มีค่าอย่างยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดมา และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาช่วยให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจน วิพากษ์วิจารณ์ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ และทรงคุณค่ามากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อสมบัติ คุณแม่สมบูรณ์ รักษาดี บิดาและมารดาอันเป็นที่รักเคารพ เทิดทูล และรักยิ่งของผู้เขียน ขอขอบพระคุณบรรดาพี่ ๆ ของผู้เขียนทั้งคุณพี่อรุณี รักษาดี และคุณพี่บัณฑิต รักษาดี ที่คอยเป็นกำลังใจและ แรงบันดาลใจ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนผู้เขียนในทุก ๆ เรื่อง ขอขอบคุณแหล่งความรู้ต่าง ๆ ที่ทางผู้เขียนได้นำมาใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณพี่ ๆ สาขากฎหมายมหาชน รหัส 45 ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้เขียนในขณะที่เรียนด้วยกัน ซึ่งความรู้เหล่านี้บางส่วนมีส่วนที่ช่วยให้การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

บริบูรณ์ รักษาดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๘
สารบัญตาราง.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 สมมุติฐานของการทำวิทยานิพนธ์.....	10
1.3 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์.....	11
1.4 ขอบเขตของการทำวิทยานิพนธ์.....	11
1.5 วิธีการทำวิทยานิพนธ์.....	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
2. ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น.....	12
2.1 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	13
2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ.....	16
2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน.....	18
2.2 ลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน.....	23
2.2.1 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง.....	23
2.2.2 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อม.....	24
2.2.3 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยการมีส่วนร่วม.....	25
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	28
2.3.1 หลักการกระจายอำนาจ.....	29
2.3.1.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ.....	29
2.3.1.2 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจ.....	31
2.3.2 ประเภทของการกระจายอำนาจ.....	33
2.3.2.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่.....	33
2.3.2.2 การกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ.....	34

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.3 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ	34
2.3.4 การกระจายอำนาจในประเทศไทย	35
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	39
2.4.1 ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน	41
2.4.2 รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน	46
2.4.3 เครื่องมือของการมีส่วนร่วมของประชาชน	47
2.4.4 ประโยชน์การมีส่วนร่วมของประชาชน	48
2.4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	50
2.4.5.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติ	52
2.4.5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น	54
2.5 แนวคิดการให้สิทธิประชาชน ในท้องถิ่นที่สามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง	56
2.5.1 สิทธิการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน	57
2.5.2 เหตุผลของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหาร ออกจากตำแหน่ง	58
2.5.3 ผลดีของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง	59
2.5.4 ผลเสียของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง	60
3. รูปแบบการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศและรูปแบบการถอดถอน ผู้บริหารของประเทศไทย	61
3.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย	62
3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	62
3.1.2 ประเทศแคนาดา	64
3.1.3 ประเทศฟิลิปปินส์	67
3.1.4 ประเทศเยอรมัน	68
3.1.5 ประเทศไทย	72

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ	
และประเทศไทย	81
3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	81
3.2.2 ประเทศแคนาดา	85
3.2.3 ประเทศฟิลิปปินส์	88
3.2.4 ประเทศเยอรมัน	92
3.2.5 ประเทศไทย	94
4. การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายและแนวทางปรับปรุงแก้ไขการมีส่วนร่วมของประชาชน	
ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย	101
4.1 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น	103
4.1.1 ปัญหาการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น	104
- กรณีถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โนนภิบาล	
อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม	107
4.1.2 ปัญหาการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น	108
4.1.2.1 กรณีถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม	
อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม	112
4.1.2.2 กรณีถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก	
อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย	115
4.1.2.3 กรณีถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง	
อำเภอโคกพระ จังหวัดนครสวรรค์	117
4.1.2.4 กรณีถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น	
อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน	119
4.2 แนวทางการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอน	121
4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการเข้าชื่อผู้บริหารท้องถิ่น	122
4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น	123
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	131
5.1 บทสรุป	131
5.2 ข้อเสนอแนะ	139

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม.....	141
ภาคผนวก.....	146
ประวัติผู้เขียน.....	196

DPU

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 แสดงขั้นตอนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศและของประเทศไทย..	98
4.1 กรณีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542	126

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	บริบูรณ์ รักษาดี
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า และยังเป็นส่วนช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการปกครองท้องถิ่นยึดหลักการที่สำคัญ คือ หลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ด้วยความอิสระตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของควมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารท้องถิ่น การเงินและการคลัง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ในมาตรา 286 ที่กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ หากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวิธีในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ มากที่สุด เท่าที่มีมาในอดีต โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงที่นอกเหนือจากการเลือกตั้งมือด้วยกัน 2 เรื่อง คือ 1. การให้สิทธิในการเสนอกฎหมายทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น 2. การให้สิทธิในการถอดถอนตัวแทนของตนทั้งในระดับชาติ แลในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ในปัจจุบันพบว่ามีปัญหาและอุปสรรค เป็นจำนวนมากในการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนในท้องถิ่นจนเป็นเหตุให้การถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งปัญหาการถอดถอน

ผู้บริหารท้องถิ่นเกิดจากหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดสัดส่วนการลงคะแนนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งในทางทฤษฎีสามารถกระทำได้แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะกระทำได้ยาก โดยปัญหาจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน คือ 1. ปัญหาที่เกิดจากการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดสัดส่วนของผู้เข้าชื่อถ้ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน หากเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคน หากเกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคน การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างจะสูงและยังไม่เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองของแต่ละท้องถิ่น โดยในต่างประเทศจะใช้หลักเกณฑ์ 25% ของจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งสุดท้าย โดยหลักเกณฑ์ของต่างประเทศมีส่วนดีในเรื่องการเข้าชื่อที่ใช้จำนวนไม่มาก ยึดเสียงที่มาลงคะแนนครั้งสุดท้ายเป็นหลัก แนวทางแก้ไขควรมีการลดจำนวนสัดส่วนการเข้าชื่อเหลือ หนึ่งในสี่ หรือหนึ่งหมื่นคน โดยหนึ่งในสี่เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ส่วนหนึ่งหมื่นคนเหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือยึดหลักเกณฑ์ตามที่ต่างประเทศใช้คือ 25% ของจำนวนผู้มาเลือกตั้งครั้งล่าสุด 2. ปัญหาการลงคะแนนเสียงตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นต้องเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเกินกว่ากึ่งหนึ่งแล้วต้องได้สามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างจะสูงมาก เพราะในทางปฏิบัติที่จะทำให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงให้ถึงครึ่งหนึ่งก็ทำได้ยากแล้ว หากต้องใช้กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยิ่งทำได้ยากยิ่งกว่า และการที่กฎหมายกำหนดสัดส่วนเช่นนี้เป็นเปิดช่องว่างให้ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำทุกวิธีการเพื่อให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง เพราะการมีประชาชนมาลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ทำให้การถอดถอนเป็นอันตกไป และจะมีการถอดถอนโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ในต่างประเทศการลงคะแนนเสียงจะยึดหลักเสียงข้างมากเป็นหลัก หากผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเสียงข้างมาก ก็จะดำรงตำแหน่งต่อ หากได้รับคะแนนเสียงน้อยก็จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งทันที จะไม่ยึดหลักเกณฑ์สัดส่วนเหมือนของประเทศไทย แนวทางแก้ไข ควรมีการยึดหลักเสียงข้างมากเป็นหลัก เหมือนกับการเลือกตั้งเพราะจะได้สะดวกในการถอดถอนผู้บริหาร

ท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ตั้งแต่มีกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการถอดผู้บริหารท้องถิ่น เคยมีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเพียงแค่ 5 แห่ง คือ การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง โดยทั้ง 4 แห่ง ไม่สามารถถอดถอนสำเร็จ เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายตามที่ได้กล่าวมา ส่วนการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น เป็นที่เดียวของประเทศไทยที่การถอดถอนสำเร็จ จากกรณีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง สามารถที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคและความสำเร็จในการถอดถอนได้เป็นอย่างดี

DPU

Thesis Title	The Problem on Citizens Communion in the Recall of Local Government Administrators
Author	Boriboon Raksadee
Thesis Advisor	Prof. Dr. Issara Nititunprapas
Co-Thesis advisor	Ass. Prof. Dr. Kovit Puang-ngam
Department	Law
Academic Year	2006

ABSTRACT

Local administration is a crucial element in the development of a nation and is helping the central government in providing public services for citizens in a local region. The main principle of local administration is to decentralize administration power to each domestic area independently in accordance with the local's will including the freedom of policies stipulation regarding the administration, management, fiscal and finance, and citizens' participation.

This dissertation has an aim to study the problem on the citizen's communion especially on the issue of the Recall of local administrators as cited on Measure 286 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, 2540 B.E. The Measure has supported the right of local citizens on the aptitude to impeach a local administrator if prejudice in duty or behavior is found and the administrator is unsuitable to continue his/her term. Subsequently, the Act of Recall Vote on Castrating Members of Local Parliament or Local Administrators 2542 B.E. was established as a regulation to stipulate an Recall method

Form the study, the Constitution of the Kingdom of Thailand, 2540 B.E. is the first constitution with an intention to encourage the most participation of citizens especially the participation in exercising direct democratic forces apart from the voting right. The democratic forces are 1. the right in the proposition of law in both national and local levels and 2. the right of representatives Recall in both national and local levels. Particularly, the Recall of local administrators is found to have many problems and obstacles; therefore, the Recall results are of failures. The problem of the local administrators' Recall has occurred from the rule of the Constitution of the Kingdom of Thailand, 2540 B.E. and the Act of Recall Vote on Castrating

Members of Local Parliament or Local Administrators 2542 B.E. that state a high vote percentage which, theoretically, can be implemented but practically hard to accomplish. There are two parts to this problem which the first is being the problem on the petition to Recall according to Measure 5 of the Act of Recall Vote on Castrating Members of Local Parliament or Local Administrators 2542 B.E. that specify the petition ratio whereas the number of people with rights to vote not over 100,000 people, the number of petitioners must not be less than one fifth of the total number of people with voting rights. If more than 100,000 but not over 500,000 voting eligible, the number of petitioners must not be less than 20,000. If more than 500,000 but not over 1,000,000 voting eligible, the number of petitioners must not be less than 25,000. If more than 1,000,000 voting eligible, the number of petitioners must not be less than 30,000. These are relatively high criteria and not suitable with administration format of each domestic while in other countries, the criterion is set at 25% of the number of voters who actually voted at the last ballot. The advantage of the 25% criterion is that the number of petitioners is not high and adheres to the number of votes at the last ballot. The correction approach should be on the deduction of petitioners to be only one fourth or 10,000 people in which the one-fourth approach is suitable for a small local administration such as the Tambol local governments, local government, and Pattaya City. For the 10,000-people approach, it is suitable for larger local administrations such as Bangkok and provincial local governments; otherwise, the 25% approach can be implemented. The second is the problem on voting in conformity with the Act of Recall Vote on Castrating Members of Local Parliament or Local Administrators 2542 B.E. which specify that the number of local-administrators Recall petitioners must exceed half of all the voting eligible of the specific municipality, once satisfied, the ratio of Recall vote must be over three fourth. This is quite a hard criterion because it is practically hard to encourage half of the vote eligible to vote and it is even harder to congregate half of all eligible voters. Moreover, this criterion has encouraged local administrators to do whichever ways possible to discourage half of the voters to vote so that the Recall process shall be ended and the same reason for Recall cannot be brought up again. In other countries, the voting is adhered to the vote majority such as if the administrator receives voting majority, he/she shall remain in the position but if he/she receives voting minority, he/she is immediately expelled unlike in Thailand that emphasizes on the ratio as aforementioned. The corrective measure should be on clinging to the voting majority as similar to regular vote for accommodating the local-administrator Recall process. Since the establishment of citizens' right

for local-administrator Recall, there has been only 5 Recall processes which were the Recalls of the mayor of Nonpiban Tambol, mayor of Phon-ngam Tambol, mayor of Pa Fak Tambol, mayor of Had Soong Tambol, which all the four Recalls were not successful because of the abovementioned problems while the only successful Recall in Thailand was the Recall of the mayor of Huay Kon Tambol. All the five Recall cases can be brought about to effectively analyze for problems, obstacles, and success of Recall.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทั้งในเชิงวัฒนธรรมประเพณีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ ความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต ความหลากหลายเช่นนี้ย่อมส่งผลให้วิถีคิดและรูปแบบการดำเนินชีวิตของประชาชนมีความแตกต่างกันไป การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินชีวิตตามฐานानุรูปของตนย่อมเป็นการส่งเสริมคุณค่าของความเป็นพลเมืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้รัฐมีอาจดำเนินรูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมือง ดังเช่นที่เคยเป็นมาได้ การปกครองท้องถิ่นเป็นสถานะของการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจรัฐ ที่หลากหลายกระจายไปยังชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้ประชาชนในชุมชนเหล่านั้นปกครอง และดูแลกันเองในขอบเขตพื้นที่ และภารกิจที่กำหนด เป็นสถานะของการใช้อำนาจปกครองของรัฐในหลายระดับ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนที่มีความหลากหลายในทางสังคม อุดมการณ์ เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยที่ยังคงธำรงความเป็นเอกภาพของรัฐ และอำนาจอธิปไตย และเป็นสถานะของการมีองค์กรที่ดำเนินกิจการสาธารณะในนามของชุมชน (Collective Actions) ซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงโดยองค์กรอื่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความสำคัญและ จำเป็นอย่างยิ่ง ในสภาพสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะเป็นพื้นฐานหลักในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ด้วยข้อเท็จจริงสำคัญประการหนึ่งที่ว่า ในพื้นที่ต่างๆของแต่ละประเทศ จะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม หรือแม้แต่สภาพทางการเมือง ซึ่งแต่ละพื้นที่ของประเทศจะมีความหลากหลายกันออกไป ความหลากหลายดังกล่าวนี้เอง ทำให้ประชาชนในพื้นที่ย่อมต้องการ ที่จะให้ตนเองหรือครอบครัวได้รับการตอบสนอง ถึงสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตจากรัฐ ซึ่งรัฐก็มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เนื่องจากภาระหน้าที่ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้ทั่วถึง ดังนั้นจึงได้มีการกระจายอำนาจการปกครอง จากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจการปกครองถือว่าเป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐประการหนึ่ง ที่ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจการปกครองตนเอง โดยปลอดภัยจากการแทรกแซงของรัฐบาล หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้การใช้อำนาจรัฐในชุมชนท้องถิ่น เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่มีความหลากหลายตามระดับพัฒนาการของชุมชน แต่ละ

แห่งได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นนั้น มีแนวความคิดมาจากการที่แต่เดิมอำนาจการปกครองจะอยู่ที่รัฐบาล แล้วต่อมารัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจาก แนวความคิดที่ว่า ท้องถิ่นด้วยกันเท่านั้นที่จะรู้ถึงปัญหาด้วยตนเอง และสามารถที่จะแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองในรูปแบบ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เลือกตัวแทนของตนเอง มาเป็นผู้กำหนดนโยบาย และแนวทางในการบริหารงานในท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชน โดยมีสมมุติฐานที่สำคัญว่า เมื่อได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารงานเช่นนี้แล้ว กิจกรรมและบริการสาธารณะต่างๆ ที่ออกมาย่อมน่าจะมีลักษณะที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มากกว่าที่รัฐเป็นผู้จัดบริการให้ และยังได้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดบริการสาธารณะไปอีกทางด้วย

จากบทบาทหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่จะทำให้อำนาจท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะที่มีความสอดคล้องต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น ตลอดจนทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง รัฐบาลจำเป็นต้องให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการมีบุคลากร มีงบประมาณ มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บทมีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดของการปกครองท้องถิ่น คือ จะต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางมีแค่อำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

ประเทศไทยได้รับแนวคิดในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยพระองค์ทรงริเริ่มให้ราษฎร ได้ดูแลตนเองมากขึ้น โดยทรงจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก คือ สุขาภิบาลที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร โดยให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นทั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คหบดีเป็นผู้ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวมทั้งดูแลแสงสว่างของชุมชนโดยจัดสรรเงินรายได้จากภาษีอากร และได้มีการพัฒนาเรื่อยมา จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 จากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งประเทศไทยได้นำเอาระบบประชาธิปไตยมาเป็นแนวทาง ในการบริหารประเทศโดยยึดหลักที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเองไม่ว่าจะเป็นตัวแทนในระดับประเทศหรือตัวแทนในระดับท้องถิ่นซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้น มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม เพราะแท้ที่จริงแล้วทฤษฎีการเมืองแบบรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งมีพื้นฐานทางความคิด อันเป็นหัวใจหลักอยู่ที่การถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดขอบเขต และข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ (Limited Government) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ประการหนึ่ง และอำนาจการปกครองสูงสุด หรืออำนาจธิปไตยถือว่าเป็นอำนาจของประชาชน อีกประการหนึ่งนั้น ได้ถูกนำมาอ้างเป็นหลักการของคณะราษฎร ในการเข้ายึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็น “แบบการปกครองที่ล้อมคอกประชาชนเป็นใหญ่” มาแต่ต้น และได้รับการยึดถือเป็นหลักปฏิบัติมาโดยตลอด จนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมทุกประการ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอายุการบังคับอยู่เพียง 1 ปีเศษ ก็ได้ถูกยกเลิกไปจากผลของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมของไทย ก็ได้ถูกบิดเบือน และบ่อนทำลายลงโดยการปกครองระบอบเผด็จการประชาธิปไตย ในยุคสมัยต่อมาจนหมดสิ้น โดยเฉพาะเมื่อเราลองย้อนกลับไปศึกษาถึงรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ได้มีการบัญญัติถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นขึ้นอยู่กับการปกครองในขณะนั้นว่าต้องการที่จะให้มีการพัฒนาประเทศไปในทิศทางใดจนกระทั่งมีการปฏิรูปการปกครองใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีแนวความคิดมาจากการผสมผสานกันระหว่างแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมกับประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวคิดประชาธิปไตย โดยตรง (Direct Democracy) กับประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยยังคงยึดแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมเป็นพื้นฐานอยู่นั่นเอง จากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนหรือฉบับปฏิรูปการเมืองไม่ว่าจะเป็นการเมืองระดับชาติ หรือ การเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งที่เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ก็เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มากกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) และมีระบบตรวจการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น รวมทั้งได้ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสรีภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองที่เน้นการ

กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นซึ่งการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์แบบทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระดับชาติ หรือการปกครองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น มีการเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตลอดจนกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ มิใช่เพียงแต่มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเท่านั้น และได้กำหนดถึงหลักการและวิธีการปกครองตนเองได้ค่อนข้างสมบูรณ์และชัดเจนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่มีมา โดยเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นกุญแจของปฏิรูปการเมือง คือ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ยึดหลักพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น "ตัวแทน" แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถที่จะเฝ้าดู และตรวจสอบควบคุม ตลอดจนสามารถที่จะแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ และหากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัวประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้โดยการถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดมิติใหม่ให้แก่ประชาชน สามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น และเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยทุกประการ ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิ มีด้วยกันอยู่หลายเรื่อง แต่เรื่องที่มีความสำคัญ และมีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด มีอยู่ด้วยกัน 4 เรื่อง คือ 1. การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริม "ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน" โดยให้สิทธิแก่ประชาชน ที่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน มีสิทธิออกเสียงต่อกิจการหรืองานใดๆ ที่ตัวแทนได้ทำลงไป ระบบการออกเสียงประชามติจะเป็นกลไกที่ทำให้ปัญหาสำคัญๆ กลับมาสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อทำการตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกเสียงประชามติ ไว้ในมาตราที่ 214 ซึ่งพอที่จะสรุปใจความสำคัญว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการในเรื่องใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อให้ทำการออกเสียงประชามติได้ ซึ่งเรื่องที่จะขอออกเสียงประชามติได้นั้น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ กับเรื่องที่จะขอออกเสียงประชามติ ซึ่งการออกเสียงประชามติมีผล

เพียงแค่ เป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติตาม หรือไม่ปฏิบัติตามก็ได้ ไม่มีผลเป็นการผูกพัน ซึ่งต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดถึงตัวบุคคลที่มาทำหน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งในที่นี้ก็คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติของแต่ละจังหวัด และปิดประกาศของนายกรัฐมนตรี ที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ รวมถึงกำหนดหน่วยออกเสียง ที่จะพึงมีในแต่ละจังหวัด และกำหนดที่ออกเสียงของหน่วยออกเสียงไม่น้อยกว่า 20 วันก่อนวันออกเสียงประชามติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกเสียงประชามติ เป็นเพียงแนวทางหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงสิทธิ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งในทางปฏิบัติ นั้น จะเกิดประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับรัฐกับประชาชนว่าจะเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของการทำประชามติมากน้อยเพียงใด เรื่องที่ 2. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่น เป็นการให้สิทธิกับประชาชนมีส่วนร่วม ในการริเริ่มเสนอแนะ (Participatory Democracy) มาเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทน ที่ประชาชนเลือกตั้งเป็นตัวแทน ให้ไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมในอดีตนั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย หรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นั้น ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ในกรณีออกกฎหมายในระดับชาติ) หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น (ในกรณีออกข้อบัญญัติท้องถิ่น) ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และข้อบัญญัติท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิ ไว้ในมาตรา 170 ซึ่งพอที่จะสรุปใจความสำคัญว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามที่กำหนดในหมวด 3 (เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) โดยการเสนอคำร้องขอ ต้องแนบร่างกฎหมายที่เสนอมาดด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ เป็นเพียงการให้สิทธิแก่ประชาชน ในการที่จะริเริ่มเพื่อเสนอกฎหมาย หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ตัวแทนของตนที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะรับหรือไม่รับก็ได้ หรือเมื่อรับพิจารณาแล้ว จะมีการปรับเปลี่ยนในสาระสำคัญของกฎหมายก็ได้ และร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น ต้องเป็นเรื่องในหมวด 3 และหมวด 5 เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ มีกฎหมายที่อยู่หลายฉบับ ที่มีการเสนอมาจากประชาชน บางเรื่องก็สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ บางเรื่องก็ไม่ผ่าน ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะเปิดโอกาสมากน้อยเพียงใด ส่วนการเข้าชื่อเพื่อขอเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 287 กำหนดสาระสำคัญคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิที่จะเข้าชื่อร้องขอต่อ

ประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งวิธีการก็เหมือนการเสนอกฎหมายในระดับชาติ ที่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาด้วย เรื่องที่ 3. การเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชาติ และสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ กฎหมายได้กำหนดรับรองสิทธิไว้ 2 ระดับ คือในระดับชาติ กับในระดับท้องถิ่น โดยจะมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ในระดับชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดรับรองสิทธิไว้ในมาตรา 304 ซึ่งพอที่จะสรุปสาระสำคัญได้คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ เพื่อถอดถอนผู้ที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ รวมถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ต่อประธานวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภาจะส่งไปยังคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ดำเนินการสอบสวน หากพบว่ามีกรกระทำผิดตามข้อกล่าวหาจริง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภา และอัยการสูงสุด เพื่อให้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ส่วนการถอดถอนในระดับท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดรับรองสิทธิไว้ในมาตรา 286 ซึ่งพอที่จะสรุปสาระสำคัญได้คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะขอลงคะแนนเพื่อถอดถอนได้ โดยทั้งนี้ในปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นแนวทางในการที่ประชาชนในท้องถิ่น สามารถที่จะดำเนินการเพื่อขอถอดถอนผู้แทนของตนในท้องถิ่นได้ ซึ่งวิธีการถอดถอนดังกล่าวนี้ จะแตกต่างกับถอดถอนในระดับชาติตรงที่ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชาตินั้นประชาชน เป็นผู้ดำเนินการเข้าชื่อถอดถอน แต่อำนาจการถอดถอนอยู่ที่บุคคลอื่นคือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กับวุฒิสภา จึงมิใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ส่วนการถอดถอนในระดับท้องถิ่นนั้นวิธีการดำเนินการขอถอดถอนประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และอำนาจการถอดถอนก็อยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองที่แท้จริง แต่ในทางปฏิบัติ นั้น ก็มีปัญหาเนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเรื่องการถอดถอนใช้หลักเกณฑ์ที่สูงทำให้การถอดถอนไม่สำเร็จ เรื่องที่ 4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องอื่นๆ เช่น กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในช่วงแรกๆ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผูกขาดโดยรัฐตลอดมาไม่ต้องพูดถึงประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน แม้แต่สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ไม่มีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นี้

ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเมืองในระดับชาติ หรือการเมืองระดับท้องถิ่น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ที่มีความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น สามารถเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยการเข้าร่วมเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีจำนวนหนึ่งในสาม ของกรรมการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้แล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในท้องถิ่นของตนเอง หรือการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารของทางราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล เขตการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานคร เขตการปกครองพิเศษเมืองพัทยา จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องกับทางราชการ และกิจการท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ หรือจะเป็นการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนเอง ผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีการรับรองสิทธิให้กับประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ว่าเป็นจำนวนมาก ถือได้ว่าเป็นการเปิดมิติใหม่ให้กับการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง แต่ถึงกระนั้นการที่ได้มีกฎหมายรับรองสิทธิ ในการมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่ใช่จะสำเร็จลุล่วงไปตามเจตนารมณ์ ที่ได้วางไว้เพื่อประชาชน อันเนื่องมาจากความใหม่ และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องสิทธิของตนเองในการมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ทางผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้า ถึงข้อบกพร่องในการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน โดยเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ นั่นก็คือการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิ ให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงได้ โดยสามารถที่จะถอดถอนตัวแทนของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นการถอดถอนตัวแทนในระดับชาติ หรือถอดถอนตัวแทนในระดับท้องถิ่น ซึ่งการถอดถอนตัวแทนในระดับชาตินั้น ปัญหาในทางปฏิบัติยังไม่ค่อยได้ปรากฏมากเท่าไร เพราะประชาชนเป็นเพียงผู้ที่ริเริ่มในการถอดถอนเท่านั้น แต่อำนาจถอดถอนที่จริงเป็นอำนาจทางตุลาการ กับอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติคือวุฒิสภา ประชาชนจึงไม่มีอำนาจในการถอดถอนอย่างแท้จริง มีแต่อำนาจในการริเริ่มเพียงเท่านั้น แต่ในทางกลับกัน การถอดถอนตัวแทนของตนในระดับท้องถิ่น จึงจะเรียกได้ว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนที่แท้จริง เพราะกฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ริเริ่มในการถอดถอน และก็ยังกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตน ออกจากตำแหน่งได้ นี่จึงจะถือได้ว่าเป็นหัวใจ หรือเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง แต่น่าเสียดายที่ปัจจุบันนี้

กลไกต่างๆ ของการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ในเรื่องการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นยังคงพบปัญหาและอุปสรรคในการถอดถอน อันเนื่องมาจากความบกพร่องของกฎหมาย ที่นำมาใช้ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น นั่นก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่เป็นตัวกำหนดวิธีการถอดถอนในทางปฏิบัติโดยรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาส ให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถที่จะดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ของตนเองได้ หากเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นวิธีนี้ เป็นทางเลือก หรือความพยายามในลำดับสุดท้ายที่ประชาชนในท้องถิ่นจะเลือก เพราะยังมีกลไกอื่นๆ ที่ใช้ในการดำเนินการขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น นั่นก็คือการให้ผู้ที่มิอำนาจในการกำกับดูแลเป็นผู้มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง หากมีการสอบสวนแล้วพบว่ามีคามผิดจริง ซึ่งวิธีการนี้จะเป็นวิธีแรกๆ แต่วิธีการนี้น้อยครั้งที่จะถอดถอนได้ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นกับผู้ที่กำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) มีความสนิทสนมกันมีการเอื้อประโยชน์ถึงกัน จึงทำให้วิธีการถอดถอนนี้อาจไม่ประสบความสำเร็จ

ดังนั้นหากปรากฏว่าผู้บริหารท้องถิ่นนั้นๆ มีความสนิทสนม หรือให้ผลประโยชน์กับผู้ที่มิอำนาจในการถอดถอน วิธีการดังกล่าวนี้ก็จะไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นจากปัญหา และอุปสรรคในการถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมา นักวิชาการผู้ที่ร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วม ในการดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้เองโดยไม่ต้องผ่านตัวแทนของตน ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจประชาชนในการถอดถอนมี 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้ อยู่ในมาตรา 286 ได้บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

โดยมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ เราจะเห็นถึงสิ่งที่สำคัญอยู่ 2 สิ่งคือ 1.การบัญญัติรับรองสิทธิ เรื่องการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชน กับสิ่งที่ 2.คือเงื่อนไขหลัก ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ ในการถอด

ถอน ผู้บริหารท้องถิ่น โดยยึดคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียงเป็นหลัก เมื่อเราพิจารณาจากพระราชบัญญัติแล้วจะพบปัญหาในทางปฏิบัติที่สำคัญ อยู่ 2 เรื่อง คือ ปัญหาการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอ กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 1 ใน 5 หรือ 20,000 คน หรือ 25,000 คน หรือ 30,000 คน ตามจำนวนประชากรว่ามีขนาดใหญ่แค่ไหนเท่าใด การกำหนดจำนวนดังกล่าวนี้ยังไม่เหมาะสมกับขนาดพื้นที่ท้องถิ่นในปัจจุบัน และยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างที่จะสูงโดยแค่เริ่มต้นก็ยากเสียแล้วก็เพราะท้องถิ่นในปัจจุบันนี้การที่จะมีการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องกระทำจากฐานเสียงของผู้ที่เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นทำงานไม่สุจริต ซึ่งฐานเสียงของประชาชนในส่วนนี้ยังมีน้อย ประกอบกับการเกรงกลัวอิทธิพลของผู้บริหารท้องถิ่น และอีกบางฝ่ายเห็นด้วยกับการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การรวบรวมรายชื่อทำได้ค่อนข้างยาก ส่วนอีกปัญหาหนึ่งก็คือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ การลงคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน ที่กฎหมายกำหนด ว่าต้องมีผู้มาลงคะแนนไว้น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 อีกซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไข ที่ใช้ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ค่อนข้างจะสูง เพราะในความเป็นจริงแค่ลำพังเลือกตั้งก็มีประชาชนมาลงคะแนนเสียงน้อยอยู่แล้ว ที่มีมากในการเลือกตั้งช่วงหลังก็เพราะกฎหมายกำหนดคบทลงโทษเอาไว้ หากไม่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ในทางกลับกัน การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายมิได้มีการกำหนดคบทลงโทษเอาไว้ และก็ยังมิปัจจัยอื่นที่เป็นอุปสรรคในการถอดถอน เช่น การเกรงกลัวอิทธิพลผู้บริหารท้องถิ่น หรือความเป็นเครือญาติกับผู้บริหารท้องถิ่น หรือการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ในการถอดถอนเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรค และปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นกระทำได้ยาก หรือเป็นไปได้ไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ นี่ก็เงื่อนไขที่สำคัญ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นผู้กำหนด โดยกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ได้เริ่มใช้มาจนถึงปัจจุบัน ก็ล่วงเลยมาเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้วที่มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนเพียงแค่ 5 แห่งโดย 4 แห่ง กระบวนการถอดถอนไม่สามารถที่ประสบความสำเร็จได้ คือการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโปงงาน การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก และการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ อันเนื่องมาจากเนื้อหาสาระบางมาตราของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดเป็นเงื่อนไขในการถอดถอน ที่ค่อนข้างจะทำได้ยากในทางปฏิบัติแต่มีอยู่เพียง 1 แห่งเท่านั้น ที่สามารถกระทำการถอดถอนสำเร็จคือการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ดังนั้น เพื่อให้การใช้สิทธิของประชาชนในการถอดถอน

ผู้บริหารท้องถิ่น บรรลุถึงเจตนารมณ์ของการถอดถอน เราควรที่มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติ ได้ตามสถานะในปัจจุบัน ที่รัฐพยายามที่จะให้ท้องถิ่นสามารถที่จะปกครองตนเองได้อย่างมีอิสระที่ แท้จริง

1.2 สมมุติฐานของการทำวิทยานิพนธ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนด ให้ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง มีส่วนร่วมในการปกครองในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดในมาตรา 286 ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ หากเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้น ประพฤติตนไม่สมควรดำรง ตำแหน่งต่อไป การกำหนดถึงสิทธิดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐมุ่งเน้นที่จะให้ท้องถิ่นสามารถที่จะ ปกครองตนเองได้อย่างอิสระ ประกอบกับรัฐได้เล็งเห็นว่า ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะเรียก คืนมาซึ่งอำนาจอธิปไตยของตนเองจากบุคคลที่ตนเองเลือกได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการใช้อำนาจ อธิปไตยทางตรงโดยการถอดถอน (Recall) โดยหลักการดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการที่จะให้อำนาจการถอดถอน อยู่ในมือประชาชนอย่างแท้จริง จึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิ ในหมวดการปกครองท้องถิ่นที่มีการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถที่จะดำเนินการขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้มีการตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นมาบังคับใช้ แต่จนถึงปัจจุบันกลไกที่ได้รับการรับรองดังกล่าว ยังไม่ เคยประสบความสำเร็จ หรือหากจะสำเร็จก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจาก

1.2.1 ประชาชนในท้องถิ่น ยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เท่าที่ควร

1.2.2 สภาพสังคมท้องถิ่นของไทย ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบ ครอบครั้ว หรือเครือญาติ จึงยากนักที่จะดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้สำเร็จ

1.2.3 การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีข้อบกพร่อง เนื่องมาจากการกำหนด หลักเกณฑ์การถอดถอนที่สูง และมีเงื่อนไข อันเป็นข้อจำกัด ซึ่งในทางปฏิบัติ ไม่สามารถที่จะ ดำเนินการได้

1.2.4 กฎระเบียบ และข้อบังคับของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่นำมาใช้ในการ ดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ยังไม่มีความสมบูรณ์เท่าที่ควร

1.3 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

1.3.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรค การมีส่วนร่วมของประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชน สามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

1.3.2 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา รูปแบบ และกลไกต่างๆ ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ของต่างประเทศ และของประเทศไทย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน

1.4 ขอบเขตของการทำวิทยานิพนธ์

เป็นการศึกษาถึงวิวัฒนาการ รวมถึงแนวความคิดพื้นฐาน ของการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค ในการที่ประชาชนจะถอดถอน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ ในมาตรา 286 รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงเอกสารหรือบทความที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.5 วิธีการทำวิทยานิพนธ์

เป็นการศึกษาวิเคราะห์โดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากวารสาร เอกสาร วิทยานิพนธ์ และกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนความเห็นของนักวิชาการที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิด หลักการ รูปแบบ และกลไกต่างๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ

1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงสิทธิ และหน้าที่ของประชาชน ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

1.6.3 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ว่ามีประเด็นใดบ้างที่สมควรแก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งผลที่ได้รับจากการศึกษาสามารถที่จะนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมสำหรับท้องถิ่น ต่อไป

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ในสภาพความเป็นจริง ในปัจจุบันแต่ละประเทศมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ จุดมุ่งหมายที่จะทำให้ประเทศของตนมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของคนในประเทศ จึงทำให้ทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันจำเป็นที่จะต้องกระจายการพัฒนาและความเจริญไปสู่ท้องถิ่น (Local) ให้ทั่วถึงควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า สามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ แต่การที่จะพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าได้นั้น มีความจะเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกระจายความเจริญและการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (Decentralization) ซึ่งจะส่งผลให้เป็นการพัฒนาประเทศที่ทั่วถึงอย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองและความเจริญให้แก่ท้องถิ่น เพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตย และสร้างความกินดีอยู่ดีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าและสามารถปกครองตนเองได้ จึงได้มีการกำหนดเนื้อหาสาระเกี่ยวกับท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจทั้งการเมืองและการปกครองให้ท้องถิ่นสามารถที่จะพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) นอกจากแนวคิดในเรื่องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้มีการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยยึดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในท้องถิ่นของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น นอกจากการใช้สิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเองแล้ว หรือที่เรารู้จักกันคือการเลือกตั้ง ประชาชนยังสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สามารถริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ หากตัวแทนของตนกระทำตนไม่เหมาะสมประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถที่จะเรียกคืนอำนาจดังกล่าวได้โดยการถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการ

ปกครองดังกล่าวยึดหลักสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงการใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ตลอดจนจะทำให้เข้าใจถึงแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty)

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการตลอดจนแนวคิดดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย เริ่มมีปรากฏจากการเสนอโดยนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสชื่อ ฌอง โบแดง (Jean Bodin ค.ศ. 1530-1596) ซึ่งปรากฏในหนังสือชื่อ “สาธารณรัฐใน 6 บรรพ” (six livres de la République 1576) เหตุที่โบแดงเสนอแนวคิดนี้ก็เพราะต้องการให้สภาพการณ์ของบ้านเมืองพ้นจากสงครามและพ้นจากสภาวะที่ปราศจากกฎหมายโดยสนับสนุนให้อำนาจสูงสุดเป็นอำนาจของกษัตริย์ขึ้นพร้อม ๆ กับแนะแนวทางในการพัฒนาการปกครองฝรั่งเศส เมื่อโบแดงพูดถึงอำนาจอธิปไตยในบรรทัดแรก ๆ ของหนังสือเขาก็ได้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างชัดว่า “สาธารณรัฐ (res publica) คือสิทธิในการปกครองกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่ม และที่เป็นส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านี้ คืออำนาจอธิปไตย (puissance souveraine)” พร้อมกันนั้นโบแดงก็ให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยต่อไปว่า ปราศจากขอบเขตถาวร (perpetuelle) และสูงสุดสิ้นพัน (absolue) และอำนาจนี้แสดงออกโดยการ “ออกหรือเลิกกฎหมาย” โดยนัยนี้เองคืออธิปไตยที่มีอำนาจสูงสุดจึงอยู่นอกกฎหมาย เพราะตนเป็นผู้ออกและยกเลิก โบแดงเห็นว่าแม้อำนาจอธิปไตยจะกำเนิดจากสังคมนมนุษย์ แต่เมื่อเกิดแล้วก็เป็นผู้ปกครองโดยไม่อาจเรียกกลับมาและไม่มีข้อจำกัด นอกจากนั้นโบแดงยังแบ่งประเภทรัฐบาลตามข้อเท็จจริงที่ว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ใคร โดยถือว่าเป็นระบอบกษัตริย์ถ้า “อำนาจอธิปไตยอยู่ที่เจ้าชายคนเดียว” เป็นระบอบมาตยาธิปไตยถ้า “คนเพียงส่วนน้อยปกครองคนส่วนใหญ่โดยอำนาจอธิปไตย” และเป็นระบอบประชาธิปไตย ถ้า “คนส่วนใหญ่ทั้งหมดรวมกันออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยร่วมกันนั้น ต่อปัจเจกชนแต่ละคน”

สิ่งที่โบแดงคิดขึ้นคือ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย” ต่อมากลายเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั้งภายในและระหว่างประเทศที่สำคัญตั้งแต่นั้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เป็นศูนย์กลางของกฎหมายมหาชนในยุคอำนาจอธิปไตย

¹บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ ก (2538). กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 31.

นอกจากนี้แล้วก็ยังมีนักคิดชาวฝรั่งเศสอีก 3 คน ที่เสนอทฤษฎีอำนาจอธิปไตยต่อจาก โบแวง อันเป็นเหตุนำไปสู่สมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ

การ์แดง เลอ เบร (Cardin le Bert ค.ศ. 1558-1655) ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่ปรึกษาของ กษัตริย์ฝรั่งเศส 4 พระองค์ได้เขียนหนังสือชื่อ อำนาจอธิปไตยของกษัตริย์ (De la souverainete desrois ปี 1632) ขึ้นเพื่อยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์ได้มาโดยตรงจากพระเป็นเจ้า (ทฤษฎี เทวสิทธิ์) และอำนาจอธิปไตยที่ว่านั้น ทำให้กษัตริย์มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและ อำนาจตุลาการ อำนาจนี้กษัตริย์เป็นผู้มีสิทธิแต่ผู้เดียวและไม่มีข้อจำกัด

คนที่สองคือริชเชอริเออ (Richelieu ค.ศ. 1585-1642) ซึ่งเป็นพระและเป็นนายกรัฐมนตรี ของพระเจ้าหลุยส์ที่ 13 ได้เขียนหนังสือสำคัญที่สุดชื่อ พันธกรรม (Le Testament) ขึ้น โดยยืนยัน ทฤษฎี “เหตุผลและความจำเป็นของรัฐ” (raison d'Etat) ที่แมคคิอาเวลลีเสนอว่าสำคัญที่สุด และ อำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์แต่ผู้เดียว ริชเชอริเออเสนอใหม่ในข้อเขียนของเขาก็คือ ทฤษฎีว่าด้วย รัฐมนตรี (theorie du ministeriat) ว่า แม้กษัตริย์จะมีอำนาจสูงสุดกษัตริย์ก็ต้องอาศัยคนอื่น โดยเฉพาะรัฐมนตรีในการปกครอง โดยกษัตริย์เป็นผู้กำหนดนโยบาย และนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติ กษัตริย์ที่จะต้องไว้ใจรัฐมนตรีของตนให้รัฐมนตรีให้ความเห็นอย่างอิสระ ให้ความดีความชอบแก่รัฐมนตรี และต้องสนับสนุนรัฐมนตรีของตน

นักคิดคนสุดท้ายที่สนับสนุนอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ คือ โบซุเอต์ (Bossuet) (ค.ศ. 1627-1704) ซึ่งเป็นพระและเป็นครูของรัชทายาทฝรั่งเศส หนังสือที่มีชื่อที่สุด คือ “การเมืองการ ปกครองที่สกัดจากพระคัมภีร์อันศักดิ์สิทธิ์” (la politique tiree des propres paroles de l'Ecriture sainte (1670) โดยโบซุเอต์ถือว่าพระเจ้าเป็นที่มาของสังคมมนุษย์ทุกรูปแบบ และสังคมนั้นเดิมมี เอกภาพ แต่ถูกทำลายลงเพราะคตินหาของชาติ โบซุเอต์ยังอ้างต่อไปว่า ในพระคัมภีร์ทุกฉบับยืนยัน ว่ารัฐจำเป็นเพื่อให้เกิดความสงบในสังคม และอำนาจรัฐมาจากพระเจ้า ดังนั้น มนุษย์จึงต้องการพ อำนาจรัฐและกษัตริย์ โดยอ้างว่าการยอมรับและเคารพพระเจ้า ดังนั้น มนุษย์จึงต้องการพอำนาจรัฐ และกษัตริย์ โดยอ้างว่าการยอมรับและเคารพอำนาจนั้นอยู่ในพระคัมภีร์ และเห็นว่าระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีกษัตริย์ปกครองในฐานะมีอำนาจสูงสุดนั้น เป็นระบบที่ดีที่สุด แต่อำนาจ สูงสุดนี้ต้องเป็นอำนาจที่มีเหตุผลและใช้เหมือนพ่อใช้ปกครองลูก และท้ายที่สุดกษัตริย์ต้องการพ ศาสนาในเรื่องทางจิตใจ ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าว นักคิดชาวฝรั่งเศสทำให้เข้าใจถึงแนวคิดอันเป็น รากฐานดั้งเดิมของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในเวลาต่อมาแนวคิดดังกล่าวที่ได้เป็นหลักการที่สำคัญของ กลุ่มมหาชน แต่ทั้งนี้ถ้าต้องการที่จะเข้าใจถึงหลักการที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยให้ถ่องแท้จะต้อง เข้าใจถึงความหมายของอำนาจอธิปไตย

²แนวคิดและทฤษฎีที่บรรดานักปรัชญาได้สร้างขึ้น กษัตริย์ในยุโรปโดยเฉพาะกษัตริย์ของอังกฤษ และกษัตริย์ของฝรั่งเศส ได้นำไปใช้ในทางปฏิบัติเพื่อสร้าง “รัฐ” และสร้าง “อำนาจอธิปไตย” ให้เกิดขึ้น และมีอยู่ในสังคมการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

ตามทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยได้มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนหลายท่านได้ทำการศึกษาค้นคว้าถึงแนวคิดดังกล่าว จนสามารถที่จะเข้าใจถึงความหมายของอำนาจอธิปไตย ดังนี้

วิชฌุ เครืองาม ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) คืออำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้ใดที่เหมือนตนโดยปราศจากความยินยอมของคน³

พรชัย เลื่อนฉวี ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจอธิปไตย” คืออำนาจสูงสุดของรัฐ (Supreme Authority) ที่จะบังคับให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติตาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเจตน์จำนงสูงสุดของรัฐ (The Supreme will of state) ที่แสดงออกมาในลักษณะต่าง ๆ เช่น ออกมาในรูปคำสั่งกฎหมาย ขอบังคับหรือนโยบาย และผู้ที่แสดงออกซึ่งเจตน์จำนงสูงสุดนี้ก็คือ องค์อธิปัตย์ของรัฐนั่นเอง⁴

อุตสาห์ โกมลปานิก ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจอธิปไตย” คืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ ที่จะแสดงว่าดินแดนนั้นเป็นรัฐ⁵

ดังนั้นจากความหมายของคำว่าอำนาจอธิปไตยที่นักกฎหมายมหาชนทั้ง 3 ท่านได้ให้ความหมายไว้เราจึงพอที่จะสรุปได้ว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นอำนาจที่มีความเป็นอิสระ สามารถที่จะใช้บังคับประชาชนในรัฐให้ปฏิบัติตามได้ อำนาจอธิปไตยจึงมีความเด็ดขาดในตัวของตัวเอง และไม่มีอำนาจอื่นใดจะมาจำกัดหรือลดทอนลงไปได้⁶ แต่ทั้งนี้เราสามารถที่มองเรื่องอำนาจอธิปไตยได้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นอำนาจอย่างน้อยสามอย่างที่มีกลุ่มบุคคลออกกฎหมายมาบังคับใช้ คือ ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเราสามารถที่จะเรียกว่าอำนาจอธิปไตยได้ ซึ่งความหมายของอำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้มองได้สองความหมาย คือ มองในแง่การเมืองก็ได้ หรือมองในแง่กฎหมายก็ได้ ถ้ามองในแง่การเมือง กฎหมาย

²กูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน. หน้า 92.

³วิชฌุ เครืองาม. (2521). กฎหมายรัฐธรรมนูญ หน้า 145.

⁴พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 73.

⁵อุตสาห์ โกมลปานิก. (2527). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. หน้า 185.

⁶เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2545). “แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย.” บทความทางกฎหมายมหาชน เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. หน้า 1.

ระหว่างประเทศมองไปในภายนอก เรียกว่า มีอิสระอำนาจอธิปไตยภายนอก สามารถทำสนธิสัญญากับประเทศใดก็ได้ แต่ถ้ามองในแง่กฎหมายมีอำนาจอธิปไตยภายในคือ ประเทศนั้น ๆ สามารถปกครองตนเองได้อย่างอิสระ

ปัญหาต่อมาจากการศึกษาแนวคิด และความหมายของอำนาจอธิปไตยเราจะพบว่าใครเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยในรัฐได้มีผู้พยายามหาคำตอบมานานแล้ว แต่เนื่องจากในสมัยแรกการที่จะระบุพรมแดน หรืออาณาเขตแบ่งแยกว่านี่เป็นรัฐ ก และนี่เป็นรัฐ ข เป็นเรื่องยาก อำนาจอธิปไตยจึงแผ่ขยายไปทั่ว หรือมีลักษณะเป็นวงกว้าง และมีลักษณะเป็นสากล กล่าวคือ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นคนเดียวกับเจ้าของโลก เมื่อเป็นเช่นนี้ คำตอบจึงเป็นเช่นเดียวกับคำตอบในทางศาสนา จนกระทั่งในศตวรรษที่ 16 เมื่อความคิดเรื่องรัฐไครรัฐมันเริ่มชัดเจนขึ้น มีพรมแดนแน่ชัดมีกษัตริย์ผู้ปกครองรัฐเป็นสัดส่วน และอิทธิพลของคริสต์ศาสนาเสื่อมลง ความคิดเรื่องจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ซึ่งมุ่งประสงค์จะรวมประเทศทั้งหลายเข้ามาอยู่ภายใต้ร่มธงเดียวกับเสื่อมลง อำนาจอธิปไตยจึงกลายเป็นเรื่องของแต่ละรัฐที่จะหาคำตอบและหาเจ้าของกันเอง การที่จะหาคำตอบว่าใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เราอาจจะพบได้จากการศึกษาวิวัฒนาการของการอ้างความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งจะมีอยู่ด้วยกันหลายทฤษฎีดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาจากแนวความคิดของนักปรัชญาเมธี ชาวฝรั่งเศสหลายท่านตั้งแต่ยุคเรเนซอง (Renaissance) และมีความเด่นชัดในยุคปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ พวกอภิสิทธิชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมือง และองค์กรของรัฐ โดยทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นทฤษฎีที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน ประชาชนไม่มีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้ แต่อำนาจอธิปไตยต้องเป็นของ “ชาติ” (Nation) เมื่อกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแล้วทฤษฎีนี้ได้มีการกำหนดต่อไปให้ผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรทั้งหลายให้ทำการแทนชาติคู้ว่าเป็นผู้แทนนิติบุคคลทำการแทนนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน และโดยที่การกระทำของผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำในนามของชาติ ผู้แทนราษฎรจึงไม่ต้องต้องฟังคำสั่งจากใคร และไม่อยู่ในอำนาจของผู้ใดผู้ที่เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติคือ ซีเยส (Sieyes 1748-1836) นักคิดชาวฝรั่งเศส ซึ่งซีเยส เป็นนักปรัชญาที่ต่อต้านระบบอภิสิทธิ์ โดยเฉพาะขุนนางและกษัตริย์ หนังสือที่มีชื่อของเขา คือ “ความเรียงเกี่ยวกับอภิสิทธิ์” (Essai Sur les privileges) ปี 1789 และ “อะไรคือสามัญชน” (Qu est-ce que le Tiers Etat?) โดยการเสนอทฤษฎีนี้ของ ซีเยสตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” ด้วยเหตุผล

⁷ วัระ โถจาอะ. (2546). บรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ.

ที่ว่า ชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ข้างหลังเท่านั้น ดังนั้นชาติจึงมีความสำคัญซึ่งก่อให้เกิดรัฐบาลขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และความเสมอภาคปราศจากอภิสิทธิ์เท่านั้นที่เป็นรากฐานของสังคมที่ดี ซีเอเย่ส์มองว่า ชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นกฎหมายในตัวเอง และชาติเกิดจากการรวมตัวกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีอะไรเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ซีเอเย่ส์ยืนยันว่า สามัญชน คือคนทุกคน ซึ่งรวมเป็นชาติ และเพราะเหตุที่ระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ความสำคัญแก่กับคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะกษัตริย์ ขุนนาง และพระ คนเหล่านั้นจึงกลายเป็นอภิสิทธิ์ชน ส่วนสามัญชนส่วนใหญ่กลับไม่มีสิทธิอะไรเลย เมื่อมองว่าใครออกกฎหมาย ซีเอเย่ส์ ตอบว่าแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนตามทฤษฎีเจตนารมณ์ร่วมกันนั้นใช้ไม่ได้ในความเป็นจริง จึงควรถือว่าเจตนารมณ์ของชาติ (Volonte' Nationate) เท่านั้นที่ออกกฎหมายได้โดยฝ่ายสภาผู้แทนสามัญชน มีจำนวนเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่แท้จริงของสามัญชนในชาติ ซีเอเย่ส์ ยังได้ยอมรับอีกว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisible) ประชาชนแต่ละคนจึงไม่ได้เป็นเจ้าของในส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย แต่การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาตินั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย ประชาชน ซึ่งไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย

อิทธิพลแนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Souverainete Nationale) ของซีเอเย่ส์ ก่อให้เกิดอำนาจอิสระของผู้แทนราษฎร (Mandat representative) ที่จะทำแทนชาติโดยไม่ถูกผูกมัดด้วยพันธะใด ๆ⁸ จากแนวคิดของซีเอเย่ส์ดังกล่าวพอที่จะสรุปสาระสำคัญของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติได้ดังนี้ 1. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชน หรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบหมายให้แก่ราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิจะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ 2. ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2544). กฎหมายมหาชน วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 71.

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ

(1) ในเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่อาจแบ่งแยกได้และไม่อาจจำหน่ายโอนได้แล้ว ถ้าหากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจแทน เช่น มอบให้กษัตริย์ เป็นต้น ชาติก็ย่อมจะสามารถเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาได้เสมอ

(2) เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างหากจากประชาชนซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นชาติ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงแสดงออกได้ก็แต่โดยตัวแทนที่เหมาะสม กล่าวคือ ผู้แทนราษฎรเท่านั้น ประชาชนแต่ละคนย่อมไม่มีสิทธิพูดในนามของชาติได้ ดังนั้น จึงไม่อาจมีการลงประชามติหรือการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนได้

2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่สมัยจักรพรรดิโรมัน ปรัชญาของพวกสโตอิก มีความเชื่อในเรื่องของกฎหมายธรรมชาติ และความเสมอภาคของมนุษย์ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นทฤษฎีที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนสามารถที่จะใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมคือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นกระทำการแทน ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น โดยพื้นฐานเกิดจากการคัดค้านอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์ในยุคสมัยจักรพรรดิโรมัน โดยได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่สมัยโรมัน และต่อมาในต้นปี ค.ศ. 16 ได้มีการเผยแพร่แนวคิดนี้ และได้มีการยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งปรัชญาเมธี ที่มีอิทธิพลอย่างมากที่ทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน คือ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau 1712-1778) รูสโซเขียนหนังสือหลายเล่ม แต่เล่มที่สำคัญที่สุดทางการเมืองการปกครองและเป็นหัวใจของทฤษฎีกฎหมายมหาชน ชื่อ “สัญญาประชาคม” (du contrat social : Principes du droit Public) หนังสือสัญญาประชาคมของรูสโซ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่า สังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพทางธรรมชาติ อันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดขึ้นจากสัญญา มิใช่เกิดจากการข่มขู่ บังคับราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย⁹ มิใช่เป็นของกษัตริย์ดังที่เชื่อกันมา ซึ่งในหนังสือสัญญาประชาคมมีใจความที่สำคัญที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ซึ่งอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน สมมติว่าในรัฐหนึ่งมีประชาชนหนึ่งหมื่นคน อำนาจอธิปไตยก็มีอยู่ในตัวประชาชนทั้งหนึ่งหมื่นคน ราษฎรแต่ละคนมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่มีใครสามารถอ้างความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งหมดได้ ดังนั้นเมื่ออำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์แต่ละคนก็ต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั่นเอง

⁹ โภคิน พลกุล. (2529). ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. หน้า 11.

รูสโซเริ่มจากการวาดภาพสังคมตามธรรมชาติก่อนว่า มนุษย์เกิดมาโดยอิสระและเท่าเทียมกัน สภาพธรรมชาติจึงเป็นสภาพที่มนุษย์คล้ายสัตว์และมีความต้องการน้อยมาก ในยุคนั้นกรรมสิทธิ์ยังไม่เกิดขึ้น เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของมนุษย์ ความจำเป็นที่ต้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์นี้เองที่ทำให้มนุษย์ยุคโบราณจัดตั้งรูปแบบการปกครองขึ้นเพื่อป้องกันตนเองจากคนยากจน รัฐบาลในยุคนี้จึงกลายเป็นรัฐบาลที่นำมาซึ่งความไม่เสมอภาค และไม่เป็นธรรมมากขึ้น จนกระทั่งถึงปลายยุคทองมนุษย์จึงต้องหารูปแบบการปกครองใหม่ รูสโซเห็นว่าการที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกาย และอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราจะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” รัฐาธิปัตย์ของรูสโซจึงได้แก่เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งหมด (Volonté générale) ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคมนี่ไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ดังนั้นเจตนารมณ์ร่วมกันนี้ จึงอาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุดรูสโซยังได้กล่าวอีกว่า สังคมภายหลังที่มีสัญญาประชาคมดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเป็นสังคมที่มีอิสระ เสรีภาพ เพราะแต่ละคนยอมสละเสรีภาพให้ทุกคน และมีผลเท่ากับตนเอง เชื่อฟังตนเองโดยยอมอยู่ใต้เจตนารมณ์ร่วมกัน เสรีภาพที่เกิดขึ้นใหม่นี้ไม่ใช่เสรีภาพตามธรรมชาติ แต่เป็นเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมก่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยนัยนี้ประชาชนจะมีผู้ปกครองหรือหัวหน้า (chefs) แต่ไม่ใช่ นาย (maitre) และเมื่อใดที่คนแต่ละคนประสงค์จะให้เจตนารมณ์ของตนเองเป็นใหญ่ รูสโซยืนยันว่าเป็นสังคมที่เสมอภาคเท่าเทียมกันหมด เพราะแต่ละคนสละสิทธิเสรีภาพให้ทุกคน จึงเท่ากับคนได้รับเท่ากับสิ่งที่ตนสละ ฉะนั้นสมาชิกแต่ละคนของสังคมจึงต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

สำหรับทฤษฎีเกี่ยวกับ “กฎหมาย” (Loi) นั้น รูสโซเห็นว่า ในสังคมธรรมชาติ กฎหมายชาติทำให้มนุษย์ไม่ทำอันตรายคนอื่น แต่ในสังคมตามสัญญาใหม่นี้ กฎที่ใช้เป็นกฎหมาย (Loi juridique) ซึ่งจะเป็นกฎหมายได้ก็ต้องมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนเท่านั้น และเมื่อกฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนได้

จะเห็นได้ว่าแนวคิดของรูสโซได้รับอิทธิพลจากกฎหมายธรรมชาติมากพอๆ กับจอห์น ล็อก แต่รูสโซไปไกลกว่าตรงที่เป็นผู้ก่อตั้งทฤษฎีสัญญาประชาคมให้เป็นที่มาของ “อำนาจอธิปไตยของปวงชน” (souveraineté populaire) เพราะรูสโซปฏิเสธการ “โอน” เจตนารมณ์ร่วมกันที่ประชาชนแต่ละคนจะแสดงออกไปให้ผู้แทนในทัศนะของรูสโซนั้น ผู้แทนเป็นเพียง “กรรมการ” ที่

ประชาชนตั้งขึ้นเท่านั้น ตลอดหนังสือของรูสโซ รูสโซยืนยันว่าเพื่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันจริง ๆ จะต้องไม่มีองค์กรใดมาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์โดยปวงชนโดยตรงกับเจตนารมณ์ที่แสดงออก จากทฤษฎีนี้จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน (démocratie directe) เท่านั้นที่รูสโซให้ความสำคัญ การออกกฎหมายโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของรูสโซมี 2 วิธีคือ ประชาชนออกเอง หรือมีผู้เสนอแล้วให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ (référendum) จากข้อเสนอที่รูสโซได้ยกตัวอย่างกรีกโบราณ และสวิตเซอร์แลนด์ที่เขาไปอาศัยอยู่โดยเหตุที่รูสโซให้ความสำคัญกับ “เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน” ที่แสดงออกโดยประชาชนโดยตรงนี้เอง ทำให้เขาปฏิเสธการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่มองเตสกีเออเสนออย่างรุนแรง

การถือทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนของรูสโซก่อให้เกิดผลหลายประการ คือ ประการแรก ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ได้รับการคุ้มครองจากสังคมร่วมกัน ประการที่สองเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนั้น เป็นเจตนารมณ์ของสังคมไม่ใช่ของบุคคลหรือกลุ่มคน รูสโซจึงสรุปว่าแต่ละคนรวมกับทุกคนเป็นหนึ่งและเชื่อฟังตนเองดังนั้นเจตนารมณ์ร่วมกัน (Volonté générale) จึงสูงสุดและไม่มีทางขัดกับประโยชน์ของสมาชิกแต่ละคนได้ ลักษณะของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนั้นที่สถานะของรูสโซมีดังนี้ คือประการแรกเป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้ ลบล้างมิได้ โอนมิได้ แบ่งแยกมิได้ และไม่สิ้นสุดอยู่เสมอ (เจตนารมณ์ร่วมกันเป็นสิ่งที่เที่ยงตรง และนำไปสู่สาธารณประโยชน์เสมอ) รูสโซเน้นว่าต้องแยกเจตนารมณ์ร่วมกัน Volonté générale ออกจากเจตนารมณ์เอกฉันท์ (Volonté unanime) เพราะเป็นไปได้ที่ทุกคนจะมีความเห็นตรงกัน แต่เราจะต้องให้ความสำคัญกับเสียงทุกเสียง เพียงแต่ว่าเสียงข้างมากย่อมแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแท้จริง ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ทำให้เกิดความตื่นตัวในระบอบประชาธิปไตย โดยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐจะล่วงละเมิดมิได้ นอกจากจะมีกฎหมายให้อำนาจและทฤษฎีดังกล่าวนี้ยังได้เป็นพื้นฐานแนวความคิดที่สำคัญที่พัฒนาไปสู่การให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นต้นว่าให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอกฎหมาย หรือให้ประชาชนสามารถถอดถอนตัวแทนของตนเองได้ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ดีจะนำมาพัฒนาในอนาคตต่อไป

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมักจะเน้นการใช้อำนาจประชาธิปไตยแบบทางตรง ซึ่งในประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมาจากประชาชนในรัฐ ดังนั้น การปกครองสังคมนั้นเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข จะต้องถือมติของปวงชนในสังคมเป็นใหญ่ แต่เดิมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมคือ ให้ประชาชนในรัฐได้ออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองหรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐเจริญขึ้น

และประชาชนในแต่ละรัฐมีจำนวนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความวุ่นวาย และยุ่งยาก ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหของประชาชนไปปฏิบัติ โดยการออกเสียงแทนในเรื่องต่าง ๆ ระบบดังกล่าวเรียกว่าระบบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน (representative democracy) หรือเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบประชาธิปไตยทางอ้อม (indirect democracy)

การให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเองย่อมนับว่าตรงกับ ความหมายของการปกครองในระบบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน เช่น จำนวนพลเมือง ดินแดน และการศึกษาของประชาชน ตลอดจนความสลับซับซ้อนในการบริหารงานของรัฐสมัยใหม่แล้ว ย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบในการปกครองประเทศเหมือนแต่เดิม ดังนั้น การเลือกผู้แทนที่ตนไว้วางใจและเห็นว่าเหมาะสมที่จะใช้อำนาจแทนตนเข้าไปดำเนินการในการปกครองแทน ย่อมสอดคล้องกับความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด รูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม หรือโดยผู้แทนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน โดยผู้แทนเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชนจะตั้งอยู่บนหลักสมมุติฐานที่ว่า ผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริง หากพิจารณาทางสังคมวิทยา (sociology) แล้วจะเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเอง หรือแก่พรรคการเมืองของตน จึงทำให้การมอง (vision) ปัญหาส่วนรวมของประเทศโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดยพรรคการเมืองมีขอบเขตจำกัด ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชน หรือแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นจะใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยเจตนาบริสุทธิ์เพื่อให้เกิดผลดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น การร่างรัฐธรรมนูญหรือการออกกฎหมายที่สำคัญ ๆ แต่สิ่งเหล่านี้ประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมและมีส่วนในการเป็นเจ้าของประเทศย่อมมีผลได้ผลเสีย และมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นจึงต้องมีวิธีการในการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้ อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวิธีการตรวจสอบที่ใช้กันอยู่แต่เดิมมีเพียงการเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ หากประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทน เห็นว่าผู้แทนของตนทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือปฏิบัติตัวไม่ดี ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็จะไม่เลือกผู้แทนคนนั้นเข้าไปทำหน้าที่อีก

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน คือ

(1) การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นสิทธิโดยประชาชนที่มีอายุ และสติสัมปชัญญะครบถ้วน ย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคน

(2) ทฤษฎีนี้ไม่เหมาะสมกับระบบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นประมุข เพราะในเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่มีชีวิตอยู่เท่านั้น ถ้าหากในขณะหนึ่งขณะใดประชาชนได้ตกลงใจมอบอำนาจให้กษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนแล้ว แต่ต่อมาประชาชนเกิดเปลี่ยนใจ ก็ย่อมสามารถเรียกอำนาจกลับคืนมาได้ตลอดเวลา ทฤษฎีนี้จึงเหมาะสมกับระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ (ซึ่งประมุขของรัฐอยู่ในตำแหน่งตามวาระมากกว่า)

(3) ทฤษฎีนี้ส่งเสริมให้มีระบอบที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง (démocratie directe) หรือระบอบที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยทางผู้แทน เช่น ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรงและมีสิทธิลงประชามติ (referendum) เป็นต้น

¹⁰ กล่าวโดยสรุปทั้งสองทฤษฎี มีจุดอ่อนด้วยกันกล่าวคือ ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติผู้แทนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมประชาชน เพราะถือว่าการกระทำของผู้แทน คือการแสดงออกของชาติจะตัดสินใจอย่างไรก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนเพราะถือว่าได้รับมอบอำนาจจากชาติ มิได้รับมอบอำนาจจากประชาชน ส่วนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนของตนซึ่งอาจเป็นรูปของการถอดถอนหากผู้แทนของตนกระทำการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเน้นประชาธิปไตยโดยตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติหรือความเป็นจริง การที่จะยึดถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งอย่างถึงที่สุดจะเป็นไปไม่ได้ เพราะตามนัยของทฤษฎีที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยได้ที่จะทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หรือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนต่างก็มีปัญหาที่จะต้องมีการแก้ไขอยู่หลายประการ ซึ่งทั้งนี้โดยประเทศเสรีนิยมตะวันตกส่วนใหญ่ก็นำทฤษฎีทั้งสองมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศของตนเอง

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าทั้งสองทฤษฎีต่างก็มีจุดเด่นด้อยต่างกัน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าเราเห็นสมควรที่จะนำทฤษฎีไหนมาใช้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของประเทศว่าประชาชนในประเทศมีความเป็นอยู่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ว่าอยู่ในระดับไหน ในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้น ไม่มีประเทศใดใช้แนวความคิดอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ใช้ผสมกันขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา

¹⁰ วิชา ไซยสาร. (2548). สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ. หน้า 266.

ในตอนร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอ้างถึงแนวความคิดของจอห์น ล็อก และรูสโซ ซึ่งถ้าถือตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจริง ๆ แล้ว ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชนผู้เลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาเป็นเช่นนั้นไม่ แต่ขณะเดียวกันในระดับมลรัฐได้มีการนำระบบการออกเสียงประชามติ สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน และสิทธิในการถอดถอนผู้แทนมาใช้ ซึ่งเป็นรูปแบบของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

2.2 ลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน

จากความหมายของคำว่า อำนาจอธิปไตยตามที่ได้ศึกษามาแล้ว พบว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่มีความเด็ดขาดในตัวเองและไม่มีอำนาจอื่นใดจะมาจำกัดหรือลดทอนอำนาจอธิปไตยได้ โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ปกครองประชาชนด้วยกันเอง ซึ่งวิธีการใช้อำนาจอธิปไตยจะมีด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ 1. การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อม หรือโดยผ่านทางผู้แทน และ 3. การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสม หรือการใช้อำนาจอธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การจะใช้อำนาจอธิปไตยแบบใดของประชาชน คงจะสุดแล้วแต่รัฐจะเป็นผู้กำหนด¹¹

2.2.1 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยโดยตรง เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ของตนทุกเรื่อง ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้จึงมีครบ 100 เปอร์เซ็นต์ เป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมสำหรับชุมชนเล็กๆ ที่มีประชาชนไม่มากและปัญหาหรือเรื่องที่จะตัดสินใจไม่ยุ่งยากซับซ้อน การที่จะทำให้พลเมืองเห็นประชาธิปไตยเป็นการร่วมแรงร่วมใจ สัมผัสสามัคคีกันเช่นกัน เกิดขึ้นได้ก็เพราะเมืองมีขนาดเล็ก คนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และไม่มีผลประโยชน์กันมากนัก สามารถประนีประนอมกันได้ไม่ยากนัก นอกจากนั้นยังเป็นเพราะว่า ประชาธิปไตยของเมืองในยุคกรีกโบราณเน้นให้ประชาชนในสมัยนั้นมีคุณธรรม (Civic Riture) ซึ่งคุณธรรมเช่นนี้คือการปฏิบัติต่อผู้อื่นจันคนเท่าเทียมกัน จันคนเป็นเพื่อนมิตรต่อกันและกัน ย้ำให้คนเอาใจเขาไปใส่ใจเรา มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น มีความเสียสละต่อส่วนรวมและผู้อื่นมากกว่าการแก่งแย่งแข่งขัน จึงจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ซึ่งในสมัยดังกล่าวประชาชนพลเมืองมีจำนวนน้อย สามารถที่จะเรียกประชุม หรือนัดหมายกันได้ง่าย เพื่อออกความเห็น หรือตัดสินใจปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับ

¹¹ สถาบันพระปกเกล้า. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก (รายงานวิจัย). หน้า 1.

การออกกฎหมายสำคัญๆ หรือแม้แต่การเลือกตั้งบุคคลสำคัญของรัฐ ดังนั้นการเรียกประชุมนัดหมายประชาชนจึงกระทำได้ง่าย แต่ในปัจจุบันประชาชนพลเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และการปกครองการบริหารราชการแผ่นดินมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ยากแก่การให้ประชาชนทั้งหลายมาประชุมรวมกันได้เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การใช้ อำนาจอธิปไตยโดยตรง เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง ประชาชนจะเป็นผู้ใช้ อำนาจอธิปไตยในการปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดินโดยประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครอง หรือการบริหารทั้งในด้านนิติบัญญัติ ด้านการบริหาร และด้านตุลาการโดยตรงหรือไม่ต้องผ่านผู้แทน ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

2.2.2 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน (Indirect Democracy)

ประชาธิปไตยโดยอ้อม เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมเหมาะสมสำหรับชุมชนขนาดใหญ่มีประชากรมาก ปัญหาที่จะแก้ไขหรือเรื่องที่จะตัดสินใจก็มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก จึงจำเป็นต้องเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนเท่านั้น ฉะนั้นจุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตยโดยอ้อม ก็คือไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ประชาชนเองก็มักขาดความมั่นใจในกิจกรรมทางการเมือง เนื่องจากเห็นว่าผู้แทนซึ่งจะทำหน้าที่แทนตนอยู่แล้วเมื่อขาดการติดตามและตรวจสอบจากประชาชน ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ปกครองและผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีแนวโน้มที่จะปกครองและบริหาร โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน

¹²ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า สาระสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทนคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (popular sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรง จึงมีการมอบ อำนาจให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทนคือ (1) ประชาชนมอบ อำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน (2) การมอบ อำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition) (3) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย(รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น (4) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชน

¹²บุญเสริม นาคสาร. (2548). ผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. หน้า 241.

เจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้ แต่การใช้ อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมหรือผ่านทางผู้แทน กลับพบข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ ทำให้ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขาดความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชน

2.2.3 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยการมีส่วนร่วมหรือแบบผสม (Participatory Democracy)

การใช้ อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสม รูปแบบนี้มีหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมแต่ว่าได้มีการนำเอารูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยตรงเข้ามาผสมด้วย โดยประชาชนยังสงวนสิทธิที่จะใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่แล้วประชาชนได้มอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน กล่าวคือ การปกครองรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิ อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการบริหารปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาล หรือแม้แต่การตรากฎหมาย แต่ในขณะเดียวกัน นอกจากจะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม โดยเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจทางการเมือง และเรื่องสำคัญอื่นๆ โดยการใช้ อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เช่น การให้ประชาชนใช้สิทธิเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา สิทธิในการออกเสียงประชามติ หรือ แม้แต่การให้ประชาชนใช้สิทธิในการถอดถอนตำแหน่งสำคัญ ๆ ของผู้บริหาร เป็นต้น

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า การใช้ อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสมหรือแบบมีส่วนร่วมเป็นการผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกัน เพื่อรักษาส่วนแบ่งของพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกรอบที่สามารถรักษาคุณภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม และยึดโยงเข้ากันได้กับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนด้วย ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถในการเข้าร่วมทางการเมือง และความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชน (political efficacy) ได้แก่ องค์ประกอบของหลักการในการกระจายอำนาจ และการร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมสำคัญทางการเมือง หลักการสร้างหน่วยการปกครองย่อยระดับล่างที่ใกล้ชิดกับประชาชนทั้งไปในฐานะราก หลักการสร้างนักการเมืองภาคพลเมืองที่มีความสามารถและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งหลักประชาธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นไปได้ในรัฐเล็ก ๆ ในอดีต เพราะประชากรนั้นไม่มากเช่นรัฐกรีกโบราณ แต่เป็นไปได้หรือไม่หรือไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้ ในรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของประชากรอย่างมากมาย ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสม ส่วนประชาธิปไตยโดยตรงนั้น เป็นตัวเสริมหรือสนับสนุนการมีประชาธิปไตยทางอ้อม หรือโดยมีผู้แทนเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตย

แบบกึ่งทางตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันเป็นการผสมผสานแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนกับอำนาจธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

แนวความคิดทฤษฎีอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนซึ่งยอมรับว่า ประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยคนละหนึ่งส่วนนั้น กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่แนวความคิดตามทฤษฎีอำนาจธิปไตยเป็นของชาตินั้นยอมรับว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติที่ไม่สามารถแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ ได้ และชาติเป็นที่รวมของประชาชนทุกคน ดังนั้น ผู้แทนจึงมีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้

แนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อได้มองในแง่ของทางปรัชญา กฎหมายแล้วเห็นได้ว่า ทั้งสองทฤษฎีมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจธิปไตยที่ไปด้วยกันไม่ได้ เพราะแนวความคิดที่กล่าวว่า ชาตินั้นมีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แตกต่างกับแนวความคิดที่ว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยคนละหนึ่งส่วนโดยสิ้นเชิง รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจึงให้การยอมรับแนวความคิดผสมผสานของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกัน และพยายามที่จะทำให้แนวความคิดทั้งสองไปด้วยกันได้อย่างราบรื่น ในหลาย ๆ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประชาชน คือหัวใจ หรือหลักโดยการพยายามที่จะดึงดูดเด่นจุดด้อยของทั้งสองทฤษฎีออกมาเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกันของการปกครองในระบอบดังกล่าว ประชาชนซึ่งมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองประเทศเสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ที่ฝ่ายตัวแทนของประชาชนผู้ปกครองบ้านเมืองต้องฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ยังรวมถึงกระบวนการเสริมต่าง ๆ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองโดยตรงด้วย

ดังนั้น จึงนิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือกึ่งโดยตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ได้แก่ ระบบการปกครองที่สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรากฎหมาย และลงมติในการใช้บังคับกฎหมาย แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีมาตรการ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในกิจการบ้านเมืองบางมาตรการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การแสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง และการประชาพิจารณ์ เป็นต้น

¹³ซึ่งจากนิยามของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เราจะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจโดยประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุม และแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถดำเนินการได้ 4 รูปแบบคือ

(1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โศกจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจโดยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอน หรือปลดออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชนหรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย เสนอร่างกฎหมายรวมทั้งเสนอมาตรการใหม่ ๆ ด้วยตนเองได้ หากว่าตัวแทนของตนไม่เสนอ หรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(3) การประชาพิจารณ์ (Public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดู ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนประชาชนในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจโดยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้

(4) การแสดงประชามติ (Referendum) วิธีการนี้ใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การพัฒนาโดยการสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจโดยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญ ๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

¹³ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน และอมร รักษาศักดิ์. (2544). “การเมืองกับประชาชน.” การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 10.

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกัน คือ ต้องการให้ประเทศของตนเองมีความเจริญเติบโต ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศของตนเองอย่างยั่งยืน ซึ่งการจะทำให้เกิดสิ่งดังกล่าวนี้ขึ้นมาย่อมเป็นภาระหน้าที่ที่หนักของรัฐบาล ซึ่งการที่รัฐจะมีการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญได้นั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาท้องถิ่นเสียก่อน เพราะท้องถิ่นถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้า ประกอบกับท้องถิ่นมีความหลากหลายของประชาชน ความหลากหลายดังกล่าวทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการที่แตกต่างกัน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ทั่วถึง แต่ก็เป็นเรื่องที่ยากเพราะท้องถิ่นมีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดปัญหาการดูแลท้องถิ่นไม่ทั่วถึง จากปัญหาดังกล่าวนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่รัฐบาลต้องการที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการและยังเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้และยังเป็นการประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ครอบรอบ และสุดท้ายก็เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน

ระดับชาติได้เป็นอย่างดี¹⁴ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ อันทำให้รัฐบาลมีความพยายามที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่น และยังมีเหตุผลประการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คงจะเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชน ด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน¹⁵

แต่ทั้งนี้ การที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จ สมตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองได้นั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญของการปกครองตนเอง ได้นั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั่นก็คือ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยรัฐบาลจะมอบอำนาจหน้าที่บางส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระ ปราศจากการบังคับบัญชาจากรัฐ โดยรัฐมีแค่อำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น

2.3.1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น การที่จะบริหารประเทศให้มีความเจริญนั้น ถ้าพึ่งแต่รัฐบาลจะบริหารประเทศ เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ย่อมเป็นภาระที่หนักของรัฐบาล ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณ ตลอดจนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่จำนวนมากซึ่งปัญหาเหล่านี้รัฐบาลในแต่ละประเทศได้แก้ปัญหาโดยการที่มอบอำนาจบางอย่างแก่ท้องถิ่นเป็นผู้ไปดำเนินการเองอย่างเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซง หรือควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีใช้ว่าจะให้อำนาจนั้นอย่างอิสระเด็ดขาด แต่รัฐบาลจะต้องกำกับดูแลมิให้ใช้อำนาจที่เกินขอบเขต ซึ่งหลักการดังกล่าวเราเรียกว่า “หลักการกระจายอำนาจ” หลักการกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในวงรัฐศาสตร์ เป็นคำที่มีความหมายตรงข้ามกับคำว่า รวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจความหมายของคำว่าหลักการกระจายอำนาจ

2.3.1.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่มีใช้หน่วยงานทางราชการ

¹⁴ อาษา เมฆสวรรค์. (2533). ความเป็นมาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 10.

¹⁵ อนันต์ อนันตกุล. (2541). “แนวคิดการปกครองท้องถิ่นไทย.” วารสารสถาบันดำรงราชานุภาพ. หน้า 6.

โดยมีอิสระพอสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับปัญหา ซึ่งในบางครั้งจะมีการโอนอำนาจ บางส่วน จากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง หรือเรียกว่า “มัธยมวิภาค” ซึ่งหลักการกระจายอำนาจได้มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายไว้หลาย ท่านดังนี้

ประหยัด หงส์ทองคำ¹⁶ ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐได้ มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อ บริการประชาชนในที่นี้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

ประยูร กาญจนกุล¹⁷ ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า “เป็นวิธีการที่ รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำ บริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของ ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบ อำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหาร ส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั้นเอง โดย ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

ปรัชญา เวสารัชช¹⁸ เห็นว่า การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ความหมาย ได้แก่

1) การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและ อำนาจดำเนินการในเชิงระบบ ซึ่งกระทบโครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการ ปกครองที่เป็นอยู่ เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปสู่ราชการส่วน ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจที่รัฐดำเนินการเองไปสู่องค์กรประชาชนมากขึ้น เช่น นโยบาย รัฐบาลซึ่งมุ่งให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับแทนที่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม

2) การกระจายอำนาจการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและ อำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองลงไป ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงาน แต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น หน่วยงานบริการประชาชน ควรมีระดับความสามารถและอำนาจในการให้บริการแก่ประชาชนได้

¹⁶ประหยัด หงส์ทองคำ. (2535). การปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 6.

¹⁷ประยูร กาญจนกุล. (2530). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 10.

¹⁸ปรัชญา เวสารัชช. (2537). แนวโน้มการกระจายอำนาจของรัฐ. หน้า 15.

เปิดเสรีงบประมาณด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องขอคำวินิจฉัยอนุมัติ หรือการสนับสนุนจากหน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งอาจทำให้เสียเวลาโดยไม่จำเป็น อำนาจบริหารที่จัดให้มีการกระจายอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจบริหารการเงินและงบประมาณ รวมทั้งอำนาจการใช้ดุลพินิจตัดสินใจสั่งการ

วิรัช วิรัชนิการ¹⁹ ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระและอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล แต่ไม่ใช่การบังคับบัญชา

โกวิท พวงงาม²⁰ ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ คือ หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองอื่นที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารโดยปราศจากการแทรกแซง

ดังนั้น จากความหมายตามที่ได้กล่าวมา พอที่จะสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ คือ หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองอื่น ที่มีใช้หน่วยบริหารราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะอย่างอิสระ โดยปราศจากการแทรกแซง โดยไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางมีเพียงอำนาจกำกับดูแลเท่านั้น

2.3.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ

โดยจะเห็นได้ว่าหลักการกระจายอำนาจจะต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1. เมืองคือการเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ

การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลการเมืองการเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเองมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยมีต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ หรืออำนวยการ

¹⁹ วิรัช วิรัชนิการ. (2545). การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น. หน้า 57.

²⁰ โกวิท พวงงาม ก (2543). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 27-28.

2. องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

ควมมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมึลักษณะมีต่งไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่ง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่ง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพ และอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ การบริการกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถ และความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่ง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

ทั้งนี้แม้หลักการกระจายอำนาจจะมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการแล้วในหลักการกระจายอำนาจยังคงจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญอีกอย่างน้อย 5 ประการคือ²¹

1. เป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป
5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคง และความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

2.3.2 ประเภทของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจปกครองแบ่งเป็น 2 ประเภทด้วยกัน²² คือ การกระจายอำนาจทางเขตแดน หรือทางพื้นที่ Decentralization Territorial และการกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ (Decentralization by Service)

²³2.3.2.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่ (Territorial Decentralization) ซึ่งการกระจายอำนาจแบบนี้มีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางจะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (centralization) มิใช่การกระจายอำนาจโดยการกระจายอำนาจทางพื้นที่ที่มีหลักอยู่ที่ว่า รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร ดังนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ดังกล่าวจะต้องมีการจัดตั้งองค์การปกครองทางเขตแดน (Collectivites territoriales) เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง และมีงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ระบบการแข่งขัน การ

²¹คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 3.

²²ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2535). ความรู้เบื้องต้นกับกฎหมายปกครอง. หน้า 101.

²³นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 15.

ให้บริการ และความต้องการที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเข้าใจและยึดมั่นในแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะภารกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติ และภารกิจหรือกิจการของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อภารกิจสองลักษณะดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความหมายของการกระจายอำนาจในแง่นี้ก็คือ การยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการ โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2.3.2.2 การกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ (Decentralization by Service) เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำบริการสาธารณะตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้นด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ โทรศัพท์ หรือการผลิตไฟฟ้า ประปา เป็นต้น วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการมิใช่การกระจายอำนาจการปกครองแต่เป็นการ “มอบอำนาจ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2.3.3 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมีข้อดีที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ ²⁴

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งจากรายรฐในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงาน การบริหารราชการส่วนกลาง ได้บ้างในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง มีภารกิจหลักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่น ที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของรายรฐในท้องถิ่นได้

3. ทำให้รายรฐมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้รายรฐมีส่วนใด

²⁴ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). การกระจายอำนาจและส่งเสริมอำนาจอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่น.

เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

ข้อเสียหรือจุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครองมีอยู่ 4 ประการคือ

1. อาจเป็นปัญหาในด้านเอกภาพ และความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจจะเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นนอกจากนี้อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อย

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็ง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวมเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนแต่ฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมด้วย การถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อน ความไม่พอใจแก่ราษฎร ยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค

4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณมากและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

2.3.4 การกระจายอำนาจในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยหากมองในเชิงประวัติศาสตร์แล้วต้องยอมรับว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 100 ปี นับตั้งแต่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2440 นั้น การปกครองท้องถิ่นของไทยมิได้มีบทบาท หรือสถานะอย่างที่ควรจะเป็นกล่าวคือการปกครองท้องถิ่นไทยมิได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองที่มีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวางต่อประชาชนกับทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็มิได้มีอิสระอย่างแท้จริงในการจัดการกิจการต่าง ๆ การจัดตั้งหรือการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกลับกลายเป็นว่า ชนชั้นนำหรือข้าราชการเป็นกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทนำโดยตลอด หรือหากมองในอีกด้านหนึ่ง จะเห็นได้ว่าการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชนกลับเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ได้ดำเนินมาตลอดระยะเวลาเกือบ

100 ปีเต็ม ซึ่งผลกระทบที่สำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ ในความรู้สึกหรือระบบการนิยามคุณค่าของประชาชนนั้นท้องถิ่นเป็นสถาบันที่มีความอ่อนแอและด้อยคุณค่า โดยท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่ทำได้เพียงการให้บริการสาธารณะง่าย ๆ ที่ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก เช่น งานสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทางและสาธารณูปโภค การเก็บและกำจัดขยะ งานสุขอนามัยขั้นมูลฐาน ฯลฯ โดยที่โครงการเหล่านั้นมักเป็นโครงการขนาดเล็กและกินขอบเขตที่ไม่กว้างขวางนัก ในทางกลับกันหน่วยราชการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับกลายเป็นส่วนที่เข้ามาแบกรับและทำหน้าที่ในงานและภารกิจซึ่งมีความสำคัญและสลับซับซ้อน มีงบประมาณมาก ๆ และจำเป็นต้องใช้ความรู้ความชำนาญในขั้นสูงแทนท้องถิ่น

หรือหากมองในแง่ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจแล้ว อาจกล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบ 100 ปี การบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) อยู่ที่ส่วนกลางและภูมิภาคมากกว่าที่จะมีการกระจายอำนาจมายังระดับท้องถิ่น โดยในการรวมศูนย์อำนาจนั้น มีกลไกของระบบราชการส่วนกลาง อันได้แก่กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจการจัดการเรื่องต่าง ๆ อย่างค่อนข้างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ที่เป็นเช่นนั้นก็ด้วยเหตุผลที่ว่ากรมในส่วนกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและยังเป็นหน่วยงานพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งการที่โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจมีลักษณะที่รวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางผ่านกรมต่าง ๆ เช่นนี้ทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว งานบริการสาธารณะหลายอย่างที่มีความสำคัญต่อประชาชน อย่างเช่น การจัดหาแหล่งน้ำ มีหน่วยงานระดับกรมจากส่วนกลาง (มากกว่า 1 กรม) เข้าไปทำหน้าที่ในพื้นที่ของท้องถิ่น แทนที่จะเป็นการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ดังนั้น โดยสรุปแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลาเกือบ 100 ปีที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา นั้น ท้องถิ่นไทยมิได้ทำหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ไม่มีความเข้มแข็งในสายตาของประชาชน ท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่ที่จำกัดอยู่เพียงบริการสาธารณะที่ง่าย ๆ เพียงไม่กี่ประเภท เพราะภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ล้วนถูกรวมศูนย์ไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาคเกือบทั้งหมด และการที่ท้องถิ่นอ่อนแอเช่นนี้จึงทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่เป็นที่พึ่งพิง หรือตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน ทำให้ประชาชนมองว่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างหากที่สามารถพึ่งพิง และเป็นสถาบันที่สามารถให้ความช่วยเหลือพวกเขาได้อย่างมาก

ประเทศไทยได้รับแนวคิดในเรื่องหลักการกระจายอำนาจมาแล้ว ซึ่งเราสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค²⁵

ยุคแรก หรือยุคทดลองกระจายอำนาจ ซึ่งเริ่มจากการตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในปี 2448 โดยเปิดโอกาสให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมกับข้าราชการจัดการดูแลความสะอาดสุขอนามัยในพื้นที่ ต่อมาได้ขยายสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ แต่การบริหารก็ยังคงบริหารโดยข้าราชการและผู้ที่เทศาภิบาลแต่งตั้ง โดยประชาชนในชุมชนไม่มีส่วนร่วม จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการให้ร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนปกครองได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ก็ออกใช้ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว เมื่อเป็นการทดลองก็ต้องให้สภาท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่มาจากกาแต่งตั้งจากข้าราชการ โดยมุ่งหมายให้ข้าราชการเหล่านั้นเป็นครูสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน การให้อิสระทางการเงิน การคลัง การบริหารงานบุคคลแก่ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ น้อยมาก ส่วนใหญ่จะต้องอยู่ในระเบียบที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย

ยุคที่สอง เป็นยุคแห่งความไม่ไว้วางใจท้องถิ่น เพราะการต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ยุคนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติ เรื่อยมาจนถึงปี 2523 ในยุคนีกรัฐบาลส่วนหนึ่งระแวงว่าคอมมิวนิสต์จะอาศัยราชการเลือกตั้งเข้ามายึดอำนาจในการปกครองท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ป่าล้อมเมืองของเหมาเจ๋อตุง ดังนั้นการยุบสภาท้องถิ่น และถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อแต่งตั้งข้าราชการเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนจึงเป็นปกติ ความระแวงนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีการยึดอำนาจปกครองในวันที่ 6 ตุลาคม 2516 ด้วยเกรงว่าหากครบ 2 ปี ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แล้วจะต้องให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศอย่างไรก็ตาม ความระแวงนี้ลดลงเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยล่มสลาย

ยุคที่สาม คือยุคปัจจุบัน ซึ่งอาจเรียกว่ายุคการบังคับให้มีการกระจายอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การตัดสินใจว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่ และกระจายอำนาจใดบ้าง เป็นการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งโดยปกติจะกระทำโดยรัฐบาล แต่ในกรณีประเทศไทยเป็นการบังคับให้กระจายอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและสาธารณูปโภค ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง

²⁵บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ค (10 ธันวาคม 2544 – มกราคม 2545). “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น.” ประชาคม. หน้า 94-95.

และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดหลักคำคัญอีกหลายประการ คือ

1) สิทธิปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งความเป็นอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่น การเงิน การคลัง และการบริหารงานบุคคล

3) การกำหนดให้มีการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของชาติเป็นส่วนรวม และจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์มิได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายต่างกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความเป็นอิสระพอควร แต่ความเป็นอิสระนั้นจะต้องไม่มากจนกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของการปกครองส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตย ฉะนั้น โดยหลักแล้วการปกครองส่วนกลาง คือ รัฐบาลจึงยังคงมีอำนาจที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและเพื่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

โดยหลักการกำกับองค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะกำกับดูแลไม่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการใดที่เป็นการจัดต่อกฎหมาย แต่จะไม่เข้าไปดูถึงความเหมาะสมของการดำเนินงาน มาตรการใดทั่วไปที่รัฐบาลกลางมีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) การกำกับด้านการปกครองและตัวบุคคล การกำกับในด้านการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น หรือการสั่งให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อพิจารณาเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดี มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือแก่ทางราชการ ส่วนการควบคุมด้านตัว

บุคคล หมายถึง การควบคุมเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

(2) การกำกับด้านการเงิน โดยรัฐบาลได้วางหลักเกณฑ์ในการกำกับไว้อย่างเข้มงวด กวดขัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สิน เรื่องงบประมาณ เรื่องการเก็บรักษาเงิน เรื่องเบิกจ่าย เรื่องการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

(3) การกำกับด้านกิจการ คือ การกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารกิจการของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการอนุมัติการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่รัฐบาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิฉะนั้น จะขัดกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ในมาตรา 282 ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันของไทย หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง

- (1) ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง
- (2) ท้องถิ่นมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
- (3) ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) นับว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยคุณค่าพื้นฐานของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างคามดิงามให้แก่ประชาชน และการดำเนินชีวิตในชุมชน การส่งเสริมความเท่าเทียมของปัจเจกชนในชุมชน ให้ได้มีส่วนแบ่งประโยชน์และ

การใช้ทรัพยากรสาธารณะ และการส่งเสริมให้คนในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์และช่วยเหลือเกื้อกูลกัน²⁶ ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะมีจุดมุ่งหมายที่จะเน้นบริหารกิจการบ้านเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในระบบของการปกครองแบบตัวแทน (Representative Government) ซึ่งประชาชนจะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร อีกทั้งยังเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรึกษาร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมถึงถึงการควบคุมโดยประชาชน²⁷ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนร่วมได้เสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐหรือของท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง และยังเป็นส่วนหนึ่งของการที่ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน กล่าวคือ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้แสดงเจตนารมณ์มอบอำนาจอธิปไตยของตน โดยการเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด หน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น โดยทำเพื่อเข้าไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี แต่มิใช่ว่าการที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ตัวแทนของตนเองแล้ว สิทธิของการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะหมดไป ประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีสิทธิที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของเขา ถ้าเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นนั้นประพฤติตัวไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นยังมีสิทธิที่จะเสนอกฎหมายเพื่อนำมาใช้กับท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งมีสิทธิที่จะเสนอกฎหมายเพื่อนำมาใช้กับท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งมีสิทธิที่จะติดตามข่าวสารทางการเมือง แสดงความคิดเห็น เสนอข้อเรียกร้องไม่เห็นด้วยกับนโยบายมาตรการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งกระบวนการเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นการ

²⁶ชาติชาย ฅ เชียงใหม่. (2545). “การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล.” การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. หน้า 359.

²⁷การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. (2545). หน้า 373.

เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตน นอกจากนี้หากเราพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีลักษณะของความเป็นพหุมิติ (Multi – dimensional) คือ เป็นการมีส่วนร่วมทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และเกี่ยวข้องกับการเข้าไปมีส่วนร่วม จึงอาจเริ่มจากการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดไปจนถึงมากที่สุดขึ้นอยู่กับโอกาสของการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁸

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมีเหตุผลที่สำคัญก็เพราะในทางหลักการประชาชนเป็น “พลเมือง” ไม่ใช่เป็นแค่ “ประชากร” ที่บอกถึงขนาดของประเทศ ไม่ได้เป็นเพียงแค่ “แรงงาน (ทรัพยากรมนุษย์)” หรือ “ผู้บริโภค” เพื่อบอกถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ในฐานะ “พลเมือง” ของประชาชนย่อมมีสิทธิ มีหน้าที่และมีความสามารถหรือศักยภาพในการร่วมกำหนดทิศทางของประเทศและของสังคมของตนในทางปฏิบัติ ประชาชนในท้องถิ่นจะทราบถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น และยอมช่วยให้การพัฒนาหรือโครงการดำเนินไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อพื้นที่ได้มากขึ้นกว่ากรณีที่ไม่มีส่วนร่วมจากประชาชน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ จะช่วยให้ประชาชนยอมรับแผนหรือโครงการนั้น ๆ จึงช่วยป้องกันความขัดแย้งระหว่างรัฐหรือเจ้าของโครงการกับชาวบ้าน และยังสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน รับผิดชอบต่อผลของแผนหรือผลของโครงการนั้น ๆ ร่วมกัน

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเรื่องของกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะผลักดันการตัดสินใจของผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของเขา หรือเพื่อโน้มน้าวให้ผู้บริหารมีความเห็นในประเด็นปัญหา หรือข้อเสนอทางนโยบายที่ยังไม่ได้ตัดสินใจให้เป็นไปในแนวทางที่ตรงกับความต้องการของประชาชน หรืออาจเป็นการกระทำเพื่อเป็นการประท้วงแสดงความไม่พอใจ หรือต่อต้านการตัดสินใจที่กำหนดออกมาแล้วก็ได้²⁹

2.4.1 ความหมายของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ก่อนที่เราจะรู้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เราจะต้องเข้าใจก่อนว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีความสำคัญอย่างไร ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของ

²⁸ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน (รายงานวิจัย). หน้า 64.

²⁹ เดช อิงคสิทธิ์. (2544). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครสมุทรปราการ จ.สมุทรปราการ. หน้า 85.

ประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้ง เป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่องค์กรมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

กล่าวโดยสรุป ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย จากความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะทำให้เข้าใจว่าความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีลักษณะไปในทิศทางเดียวกัน โดยความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้มีนักวิชาการหลายท่านทั้งนักวิชาการในต่างประเทศและนักวิชาการในประเทศไทยได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Norman H. Nie and Sidney Verba ได้ให้นิยามว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึงกิจกรรมทางกฎหมายของราษฎร ซึ่งอาจมากหรือน้อยโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาล หรือการกระทำของรัฐบาล ดังนั้นที่จะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่มุ่งหวังต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งถ้าเป็น

การกระทำที่ไม่หวังที่จะมีอิทธิพลเกี่ยวกับการตัดสินใจ เลือกนโยบายของรัฐบาล หรือเลือกบุคคลที่สำคัญที่สามารถกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้แล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม³⁰

Myron Weiner ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึงการกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และไม่มีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ³¹

จากความหมายที่ Myron Weiner ให้นิยามเอาไว้ทำให้เราเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะต้องเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างมีระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน ซึ่งเมื่อดูความหมายที่ Myron Weiner ให้อาจแยกเป็นข้อว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นต้องมีลักษณะดังนี้³²

1. การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ และถือว่าความเต็มใจนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญ นั่นคือจะมีใช้การกระทำที่เกิดจากการถูกบังคับ
2. การกระทำนั้นเกิดขึ้น แต่ก็ได้ไม่ได้เน้นผลที่เกิดขึ้นว่าต้องประสบความสำเร็จหรือไม่
3. การกระทำจะจัดขึ้นอย่างมีระบบหรือไม่ก็ได้
4. การกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว หรือจะเกิดขึ้นต่อเนื่องกันก็ได้
5. การกระทำที่ว่าจะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้
6. การกระทำนั้นต้องหวังผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐบาล หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ฉะนั้นผลที่หวังจึงขึ้นอยู่กับ การเลือกนโยบาย หรือเลือกตัวบุคคล
7. ผลที่คาดหวังจากการกระทำ ทั้งในเรื่องนโยบาย หรือตัวบุคคลนี้จะเป็นเรื่องการเมืองระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติก็ได้

ดังนั้นทั้ง Norman H. Nie and Sidney Verba และ Myron Weiner ได้มีความเห็นพอที่จะสรุปได้ว่าการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้นั้น ต้องเกิดจากการที่ประชาชนได้

³⁰Norman H. Nie and Sidney Verba. (1957). **Political Participation** p. 29.

³¹Myron Weiner. (1971). "Political Participation: Crisis of The Political Process, in Binder et al., **Crisis and Sequences in Political Development**" pp. 160-163.

³²บรรณานุกรม. (2547). แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง. หน้า 41.

กระทำกิจกรรมใด ๆ ด้วยความเต็มใจ ซึ่งอาจมากหรือน้อย หรือไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายหรือบุคคลที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติ ทั้งนี้ถ้ากิจกรรมที่ประชาชนทำอยู่มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายหรือเลือกบุคคลก็จะมีใช่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

สำหรับขอบเขตของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทยนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านทั้งนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และนักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์ได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

โกวิทย์ พวงงาม³³ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงออกโดยประชาชนที่มีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นที่จะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยแทนที่จะมีความรู้สึกไปในทำนองที่ว่าเรื่องของท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ผูกขาด โดยรัฐ นักการเมือง หรือนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร³⁴ กล่าวว่า การเข้าร่วมทางการเมือง (Political Participation) เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันสำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล มาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประชาชนไม่สนใจ ไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิทางการเมือง (Political right) ของประชาชนไม่เท่ากับการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบและดำเนินการ โดยรัฐบาลเสียเองจะดีกว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง การแสดงความคิดเห็น การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และการแสดงออกของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำหรืองดเว้นกระทำ เป็นต้น

นรนิติ เศรษฐบุตร³⁵ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในระบอบการเมืองสมัยปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองมีที่มาจากเหตุผลและหลักนิติธรรม ผู้ที่จะอ้างความชอบธรรมอำนาจปกครองนี้ได้ก็ต่อเมื่อผู้อยู่ได้ปกครองมีความเชื่อว่า การใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามความหมายและเหตุผล ดังนั้น ผู้ปกครองจึงต้องทำให้เห็นว่า ตนไม่ละเมิดกฎหมาย และดำเนินการปกครองอย่างมีเหตุผลด้วย

³³โกวิทย์ พวงงาม ข (2543). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการ และมติใหม่ในอนาคต. หน้า 259.

³⁴ประธาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 15.

³⁵นรนิติ เศรษฐบุตร, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และสุทธิพันธุ์ พุทธนุ. (2541). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตยขององค์การบริหารส่วนตำบล (รายงานวิจัย). หน้า 6.

สำหรับนักกฎหมายอีกท่านหนึ่งคือ ปรีญา เทวานฤมิตรกุล ได้มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้เป็นสิทธิและเสรีภาพ โดยในระบอบประชาธิปไตยนั้นอาจจำแนกการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 2 ประเภท

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) คือการที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภาประชาชนก็เลือกตั้งเฉพาะสมาชิกสภาและสมาชิกสภาก็จะไปแต่งตั้งฝ่ายบริหาร ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีประชาชนก็เลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) คือ การให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองในเรื่องสำคัญ หรือกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องสำคัญ ได้แก่ ประชามติ การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน และการลงคะแนนถอดถอนผู้แทน โดยให้มีการใช้ควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน

ฉะนั้น ประชาธิปไตยแบบผู้แทนอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนไม่มีอำนาจใด ๆ นอกจากตอนเลือกตั้งผู้แทนเท่านั้นเมื่อเลือกตั้งไปแล้วก็ทำอะไรไม่ได้ต้องรอนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่เจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงมีอำนาจอธิปไตยเพียงเลือกตัวบุคคลที่จะไปตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ เท่านั้น ส่วนเรื่องราวต่าง ๆ นั้นควรจะเป็นอย่างไร หรือควรจะมีเรื่องราวอะไรอื่น ๆ อีกที่ควรจะต้องมาตัดสินใจกัน ประชาชนไม่มีอำนาจใด ๆ ทั้งสิ้น จะมีบทบาทได้บ้างก็โดยการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็น³⁶

ดังนั้นตามที่นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้จึงพอที่จะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นกิจกรรมที่สำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ได้มีการยอมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองกันเอง ตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนอกจากจะมีโอกาสที่จะเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้บริหาร ที่เป็นตัวแทนของตนแล้วยังมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ลงประชามติตลอดจนตรวจสอบการทำงานของรัฐหรือของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้นั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ ดังนั้นประชาชนจะต้องเข้าใจสิทธิและเสรีภาพของตนก่อน โดยเริ่มตั้งแต่เลือกตัวแทน (Election) ที่เราคิดว่าความประพฤติกี่มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น ให้มีความเจริญเมื่อมีการเลือกตัวแทนได้แล้วตัวแทนเหล่านั้นก็จะทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น ออกกฎหมาย

³⁶ปรีญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). การเมืองของประชาชนรัฐธรรมนูญใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. หน้า 121.

เพื่อนำมาใช้กับท้องถิ่น โดยต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ออกเสียงประชามติ (Referendum) ต่อแผนงานหรือนโยบายต่าง ๆ ที่จะนำออกมาบังคับใช้ ซึ่งการออกเสียงประชามตินี้อาจมีทั้งแบบบังคับให้ประชาชนต้องแสดงประชามติและไม่บังคับให้ต้องแสดงประชามติก็ได้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นมากน้อยเพียงใด มีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative) และถ้าเมื่อใดที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีตัวแทนของคนประพฤติดัวไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ประชาชนย่อมที่จะมีอำนาจถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ (Recall) แต่ทั้งนี้การที่จะถือว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ประชาชนเองต้องมีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อท้องถิ่น มิใช่ถือว่าเป็นเรื่องของผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการ นั่นจึงจะถือได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

2.4.2 รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อเราเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนจากความเห็นของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศแล้วมักจะมีคำถามอยู่เสมอว่าในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นใครร่วมกับใครแล้วจะร่วมกันอย่างไร ที่จะต้องมีคำถามเช่นนั้น เพราะต้องการคำตอบที่สามารถแสดงออกว่า ใครจะเป็นหลักและใครจะเป็นรองในการเข้ามามีส่วนร่วม ถ้าประชาชนเป็นหลัก และรัฐเป็นรอง ถือว่ามีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง แต่ถ้ารัฐเป็นหลักและดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ถือว่ามีระดับการมีส่วนร่วมต่ำจนถึงไม่มีส่วนร่วมเลย หรืออาจจะเรียกว่าเป็นการให้ความร่วมมือมากกว่า ส่วนเรื่องที่จะร่วมกันอย่างไรนั้น อาจพิจารณาถึงขีดความสามารถของประชาชนว่าในการดำเนินกิจกรรม ประชาชนสามารถทำเองได้โดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากภายนอกได้หรือไม่ หรือต้องมีรัฐหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกท้องถิ่นมาร่วมด้วย หรือต้องอาศัยการช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมจึงจะสำเร็จ

ในรายละเอียดมีผู้ให้ความหมายของคำว่ารูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้มากมาย ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละท่าน แต่ในภาพรวมแล้ว มีรูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมที่คล้ายคลึงกัน โดยจะพบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งออกได้ 3 รูปแบบใหญ่ ตามจำนวนของผู้มีส่วนร่วมคือ

1. การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง
2. การมีส่วนร่วมโดยองค์กรจัดตั้งของประชาชน คงถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงได้อีกวิธีการหนึ่ง
3. การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น ซึ่งเมื่อเราศึกษาเข้าไปในเชิงลึกเราจะ

พบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จำแนกแบบต่าง ๆ ของพฤติกรรมของการมีส่วนร่วมออกได้ดังนี้³⁷

1) กิจกรรมการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกเสียงลงคะแนน การให้ความร่วมมือในการรณรงค์หาเสียงทำงานเลือกตั้ง การชักจูงให้คนอื่นตามในฐานะของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือการกระทำอื่น ๆ ที่มุ่งหวังจะให้กระทบต่อผลที่จะออกมาจากกระบวนการเลือกตั้ง การออกเสียงเลือกตั้งเป็นรูปแบบที่มีมากกว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่น ๆ

2) การลอบบี้ หมายถึง การที่บุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มบุคคลที่พยายามติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้นำทางการเมือง โดยหาทางที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในเรื่องที่กระทบต่อประชากรจำนวนมาก เป็นกิจกรรมที่มุ่งจะก่อให้เกิดแรงสนับสนุนหรือต่อต้านพระราชบัญญัติหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารนั่นเอง

2.4.3 เครื่องมือของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับเครื่องมือของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลากหลายประเภท

1) ประชาพิจารณ์ (Public hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ เป็นกระบวนการที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางการประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป

การรับฟังที่ถือว่าเป็นการประชาพิจารณ์ได้นั้น จะต้องมึลักษณะเป็นการไต่สวนทวนความ เป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้การรับฟังต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหาย ที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้แนวความคิดประชาพิจารณ์น่าจะยึดโยงกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นพลเมืองของรัฐที่จะเป็นผู้รับผลดีหรือผลเสียจากกิจการของรัฐ โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของระบอบประชาธิปไตยยุคปัจจุบันอีกด้วย

2) การสอบถามสาธารณะ (Public inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้าน

³⁷ สุทธิพันธ์ พุทธนุ. (2546). ทางเลือกของมวลประชา. หน้า 13 – 15.

ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระ เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

ในประเทศฝรั่งเศส เดิมได้ให้ความสำคัญกับการควบคุม หลังการดำเนินการมากกว่าการควบคุมก่อนการดำเนินการ แต่ในระยะหลังให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการมากขึ้น โดยมีการนำระบบการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในบางกรณี เช่น มีการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรับหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่จะได้มีการตรากฎีกากำหนด “กิจการ” ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง โดยที่ผู้ประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าว จะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการดังกล่าวได้

3) การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น ประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4) การลงชื่อ (Public registries) หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น สิ่งที่สำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือการลงชื่อ (Public registries) เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบลสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

2.4.4 ประโยชน์การมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยทั่วไปแล้วกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน ต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการมากพอสมควร อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วมคือก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรของสาธารณะให้สูงขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระฉับในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้เห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมา ในอดีตสาธารณชนมักจะมี

ข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องใด แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้จะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ทุกรูปแบบ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณีได้

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือ จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อ

สาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนในสังคมแต่ยังคงมีคำถามที่เกิดขึ้นคือ กลไกหรือเครื่องมือหรือมาตรการในการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นอย่างเหมาะสมเพียงพอ

2.4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทั้งเครื่องมือ (Means) และจุดมุ่งหมายสุดท้าย (End) ในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ กล่าวคือ ในฐานะเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำกับดูแล และตรวจสอบผู้ที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนในขณะเดียวกันจุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การเพิ่มอำนาจ (Empowerment) ให้กับประชาชนในแง่ของการมีทักษะความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการรับผิดชอบดูแลท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ก็จะนำไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน (Sustainable community) ในที่สุด

ซึ่งแต่เดิมในระบบการเมืองการปกครองของประเทศยังไม่เคยมีการยอมรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะอำนาจทุกอย่างรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลอย่างเด็ดขาด ต่อมาจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโค่นล้มระบบเผด็จการทหาร นับเป็นการมีบทบาททางการเมืองครั้งสำคัญของประชาชน ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการตอบสนองของระบบราชการต่อความต้องการของประชาชนดีขึ้น ซึ่งเมื่อเราย้อนกลับไปดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับก่อนเราจะยังไม่เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากนัก จนกระทั่งได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดที่ผสมผสานกันระหว่างรัฐธรรมนูญนิยมกับประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) โดยยังคงยึดแนวทางรัฐธรรมนูญเป็นหลักการพื้นฐานอยู่บนันเองจากพื้นฐานดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงเรียกขานกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” หรือฉบับปฏิรูป มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น แนวคิดของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเกิดขึ้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐมีความเห็นว่า รัฐบาลไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงมีความจำเป็น

อย่างยิ่งที่จะต้องให้ท้องถิ่นที่สามารถที่จะปกครองตนเองได้อย่างอิสระโดยรัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลเท่านั้น เมื่อเรามองเห็นความคิดของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เราจะเห็นอีกว่าหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งแก้ปัญหาของระบบการเมือง โดยเปลี่ยนแปลงการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมืองให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ปรับเปลี่ยนประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1) การทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองโดยการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทุกระดับ โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชน ได้แก่ สิทธิในฐานะพลเมืองทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติและเพิ่มหน้าที่ของรัฐ และขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครอง

2) การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจและควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับ

3) การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีความเป็นผู้นำและรัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

นอกจากนี้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังได้มุ่งเน้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ มากมาย ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นการปฏิรูปการเมืองโดยลดความสำคัญของภาครัฐลงและเพิ่มอำนาจในภาคประชาชนให้เป็นการเมืองที่ถือเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางซึ่งภาพรวมของรัฐธรรมนูญจะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะ 2 แบบคือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนแบบบังคับ (Forced participation) มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้ขยายการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของผู้ที่เสียเปรียบทางด้านร่างกายให้มากกว่าเดิม โดยคณะกรรมการเลือกตั้งได้ทำบัตรเลือกตั้งแบบพิเศษสำหรับคนพิการ ทั้งนี้เพื่อให้คนพิการมีผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ของคนพิการ

2) การมีส่วนร่วมแบบสมัครใจ (Voluntary participation) รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศชาติให้มากขึ้น มิใช่ว่ามีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพียงแค่อำนาจเลือกตั้งเท่านั้น โดยให้ประชาชนสามารถติดตามและตรวจสอบการทำงานของตัวแทน ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการทำงานในบางเรื่อง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2.4.5.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ปรับหลักการตัดสินใจของรัฐในด้านสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการมีส่วนร่วม ดังนี้

(1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ อันเป็นพื้นฐานของกระบวนการมีส่วนร่วม และบทบัญญัติในมาตรา 59 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากทางราชการเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชนก่อนอนุญาตหรือดำเนินการดังกล่าว โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าว รวมทั้งให้สิทธิในการร่วมตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม จารีตประเพณี และให้จัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยภาคเอกชนและนักวิชาการขึ้นเพื่อให้ความเห็นประกอบการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และจารีตประเพณี โดยแยกออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ได้แก่

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นสถาบัน (Institutions) โดยประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม ตั้งขึ้นเองเพื่อดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการทำงานภาครัฐ โดยก่อตั้งเป็น “องค์กรอิสระเอกชน” เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการบริหารภาครัฐ และเป็นช่องทางให้เกิดการตรวจสอบดุลการใช้อำนาจและหน่วยงานของรัฐ เช่นองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นกระบวนการ (Processes) โดยประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียของตนเองหรือชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 304 ซึ่งบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคม

รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยผ่านทางสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และพิจารณาให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนดำเนินการประกาศใช้ ทั้งนี้ โดยมีแนวความคิดให้สภาดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากภาครัฐ ประกอบด้วยกลุ่มคนที่เป็นตัวแทนเอกชนและประชาชนจากหลายด้าน คือ กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ จำนวน 50 คน ซึ่งมาจากผู้ผลิตด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และด้านการบริการ และจำนวน 49 คน จากกลุ่มในภาคสังคม ด้านทรัพยากรและด้านผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้เพื่อคานอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสังคมอย่างแท้จริง

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงประชามติ

ในการลงประชามติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ในมาตรา 214 โดยกำหนดว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ของชาติหรือประชาชน อาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ เพื่อขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใด ซึ่งมีในเรื่องที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติหากปรากฏว่ามีผู้ใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่จะปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หากออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ปรึกษานั้น การออกเสียงประชามติมีผลเพียงเป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่เป็นการบังคับคณะรัฐมนตรีให้ต้องกระทำตามผลของการออกเสียงประชามตินั้น ซึ่งต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 มาบังคับใช้ ซึ่งนัยสำคัญนั้นต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติเพียงเท่านั้น เพราะกฎหมายได้กำหนดว่าการออกเสียงประชามติเป็นเพียงแต่ให้คำปรึกษาเท่านั้น ไม่เป็นการบังคับให้ว่าต้องกระทำตามซึ่งขัดต่อหลักการทำประชามติที่ทั่วโลกกำหนดให้รัฐต้องทำตามที่มีประชามติ

(5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านนิติบัญญัติ

โครงสร้างขององค์กรนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 90 บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและประชาชนที่อยู่นอกระบบพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

ในด้านนิติบัญญัติ และบทบัญญัติมาตรา 170 ให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยให้ผู้แทนขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวกับเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการ หรือทุพพลภาพเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อกลุ่มคนดังกล่าวได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น

หลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แม้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นการปกครองในพื้นที่เล็ก จำนวนประชาชนไม่มากนักก็ตาม แต่นับว่าทั้งพื้นที่และจำนวนประชาชนเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถใช้สิทธิปกครองตนเองได้โดยตรง “ระบบการปกครองโดยอ้อม” ดังกล่าว แม้จะอธิบายได้ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่ระบบนี้ก็ทำให้ประชาชนห่างเหินจากกิจกรรมของท้องถิ่นของตน เมื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นเสร็จแล้ว ประชาชนเหล่านั้นก็ถูกปล่อยไว้เบื้องหลัง โดยกิจกรรมของท้องถิ่นเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น สี่ห้าปีให้หลังประชาชนจึงมีสิทธิเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ³⁸

ประการแรก เมื่อประชาชนรู้สึกว่าการเมืองในท้องถิ่นเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนจะไม่รู้สึกว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของตน การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือเสียสละเพื่อท้องถิ่นของตนจึงไม่มีการดำเนินกิจกรรมเป็นไปด้วยความเฝ้าระวัง ขาดการพัฒนาในรูปแบบใหม่

ประการที่สอง การห่างเหินจากท้องถิ่นของประชาชน ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดการตรวจสอบจากประชาชน การดำเนินการที่ผิดพลาดบกพร่องจึงเกิดขึ้นได้ง่าย เพราะไม่มีความระมัดระวังและอาจเลยเถิดไปถึงการฉ้อโกง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน แยกออกเป็น 2 กรณีใหญ่ๆ คือ การมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมที่บัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิของชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติเรื่อง

³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. หน้า 29.

การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ในจำนวน 8 มาตราดังกล่าวจะพบว่า เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบด้วยกัน

(1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนตัวแทนของตนออกจากตำแหน่งนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชน แม้ว่าประชาชนจะมอบอำนาจให้ตัวแทนไปแล้วก็ตามแต่หน้าที่ของประชาชนยังไม่หมด ประชาชนยังมีสามารถที่จะตรวจสอบได้ว่า ตัวแทนได้ทำตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ หากไม่ทำตามประชาชนย่อมสามารถที่จะเรียกคืนมาซึ่งอำนาจได้ วิธีการดังกล่าวเราเรียกว่า การถอดถอน (Recall) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับแนวคิดดังกล่าวมาโดยถูกกำหนดไว้ในมาตรา 286 ที่กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไป นี่ก็เป็นอีกมิติหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นรูปแบบใหม่ แต่วิธีดังกล่าวนี้ในทางปฏิบัติทำได้ยาก ซึ่งสาเหตุและปัญหาของการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะได้นำเสนอต่อไปนี้ในวิทยานิพนธ์นี้

(2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นด้วย แต่เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วย ข้อบัญญัตินั้นก็จะไม่ได้รับการพิจารณาแต่ประการใด รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยได้บัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งตามมาตรา 287 “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” แม้ในทางปฏิบัติเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ค่อนข้างสูง แต่นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ และอาจนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติของท้องถิ่นในอนาคต

(3) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้แทนของตนในองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้าร่วมกับองค์กรบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่นแต่ละประเภท ระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยการเข้าร่วมเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 288 ซึ่งการเปิดโอกาสดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ดี หากแต่ถ้าจะมีท้องถิ่นสักกี่ท้องถิ่นที่สามารถจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตน

ดังนั้นจึงสามารถที่จะสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการนำเอาแนวความคิดการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แทนที่จะเป็นหน้าที่ของรัฐ และถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปทางการเมืองโดยลดบทบาทความสำคัญของภาครัฐลงและเพิ่มอำนาจในภาคประชาชนให้เป็นการเมืองที่ถือเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง อันเป็นพื้นฐานในการผลักดันผลสัมฤทธิ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นการสร้างหลักปฏิบัติทางการเมืองเกื้อหนุนผลสัมฤทธิ์ของประชาธิปไตยแบบส่วนรวมอย่างยั่งยืนอีกทางหนึ่งด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งจะช่วยสนับสนุนให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เนื่องจากก่อผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองได้ ในขณะที่หลักปฏิบัติทางการเมืองนั้นก็ช่วยสนับสนุนให้การสร้างการเมืองใหม่ในรูปของประชาธิปไตยแบบส่วนร่วมนั้นเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืน เนื่องจากก่อผลสัมฤทธิ์ต่อความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพหรือมีความเป็นสถาบันทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยแบบส่วนร่วมนั้นเอง จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าการเมืองใหม่ของไทยน่าจะบรรลุถึงผลได้ครอบคลุมทั้งผลในเชิงอุดมการณ์ โดยเฉพาะต่อการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด ผลในเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะต่อการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ผลในทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะต่อหลักการอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักการรัฐบาลแห่งปวงชน หลักการปกครองโดยกฎหมายและหลักความชอบธรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งผลในประชาธิปไตยแบบส่วนรวม โดยเฉพาะต่อความสามารถในการเข้าร่วมทางการเมืองและความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชน (Political efficacy) ในที่สุด

2.5 แนวคิดการให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

จากแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นความหมายของการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ท้องถิ่น การให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ทั้งหมดดังที่กล่าวมานี้ ล้วนแต่เป็นวิธีการที่มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะปกครองตนเองได้อย่างเป็นอิสระและยังทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิทธิพลเหนือผู้แทนของตน โดยผู้แทนจะต้องกระทำตามความคิดเห็นของราษฎรอยู่เสมอ หรืออย่างน้อยก็ไม่กล้าฝ่าฝืนความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชน หากผู้แทนกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ หรือประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งออกไป ประชาชนสามารถถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ (Recall) เป็นวิธีหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน และแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของตนด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐ วิธีการ

ถอดถอนดังกล่าวนี้ นิยมปฏิบัติในท้องถิ่น โดยประชาชนจะถอดถอนได้เฉพาะตำแหน่ง ที่ได้มาโดยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น เพราะเท่ากับเป็นการเรียกอำนาจคืน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากผู้รับมอบเจตนาธรรมณ์ ไม่ปฏิบัติตามเจตนาธรรมณ์ของผู้มอบ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเลือกบุคคลอื่น มาทำหน้าที่ แทน ตามที่ได้รับมอบหมายต่อไป

2.5.1 สิทธิการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 286 ที่กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การบัญญัติรับรองสิทธิของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวนี ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติรับรองสิทธิ ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎหมายรองมาใช้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายที่สำคัญที่รับรองอำนาจของประชาชนที่จะใช้ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีกรอบที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่

1. กำหนดตัวผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ
2. กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนรายชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนได้
3. กำหนดหัวข้อ/รายละเอียดในคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน รายละเอียดข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้สมควรถูกถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง จนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป
4. กำหนดวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนรายละเอียดการดำเนินการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อนที่จะชี้ให้เห็นถึงหลักเกณฑ์การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการถอดถอน เราจะต้องเข้าใจถึงเหตุผลของการให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเสียก่อน

ดังนั้นเมื่อเราเข้าใจแล้วว่า กฎหมายได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชน สามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ แล้วมูลเหตุ หรือที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวนี้มีเหตุผลมาจากอะไร

2.5.2 เหตุผลของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง³⁹

ผลสืบเนื่องจากปฏิรูปการเมือง ทำให้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่สำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก การมีส่วนร่วมที่ดำเนินตามกันมาก็คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และในบางกรณีให้มีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงด้วย 4 ปี หรือ 5 ปี ครั้ง แล้วแต่กรณี แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้น มีสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว มีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนก็แทบหมดความหมาย ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย การตรวจสอบการติดตาม การได้รับแจ้งข่าวสาร ติดต่อกันไม่ได้รับการยอมรับ หรือปฏิบัติ หรือในกรณีที่ประชาชนสนใจจะมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ ก็พบว่า ไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนทำได้มากนัก หากสถานการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ต่อไป ผลดีคงจะไม่ตกแก่ท้องถิ่นเป็นแน่แท้ ปัญหาที่สำคัญคือการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อใช้อำนาจในนามรัฐแสวงหาผลประโยชน์มิชอบสำหรับตัวเองและพวกพ้อง จึงเกิดแนวความคิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงไม่เพียงแต่กระทำผิดต่อกฎหมาย อาจทำผิดต่อศีลธรรมอันดี หรือจารีตประเพณีท้องถิ่น หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในการดำรงตำแหน่ง ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนโดยการจัดให้มีการลงคะแนน เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าว นำมาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มาตรา 14 (6) ที่กำหนดว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งต่อไปนี้ (6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง ดังนั้นจึงเห็นว่ามาตรา 14 (6) ให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน สามารถเข้าชื่อร้องขอ ให้ถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่ง ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้โดยแนวคิดดังกล่าวมา จากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

³⁹ ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์. (2510). การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน. หน้า 78 – 81.

ซึ่งแต่เดิม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เหตุผลที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปโดยความ สะดวกและเป็นเอกภาพ และได้ นำ แนวความคิดระบอบประชาธิปไตยมาใช้ โดยให้ราษฎรใน ท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าราษฎรในท้องที่ย่อมรู้ดีกว่า ใครเป็นคนดี สมควรจะเป็นผู้นำหมู่บ้าน ดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน ได้ ถ้ากระทำตัวไม่ดี ลูกบ้านก็จะ รวมตัวกันขอให้ออกจากตำแหน่งได้ จากแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้มีการร่างกฎหมายลักษณะ ปกครองท้องที่ ที่ รศ. 116 กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ ซึ่งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ยกเลิก กฎหมายดังกล่าว โดยออกเป็น พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และได้แก้ไข เพิ่มเติมจนใช้มาถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ. 2486 โดยยกเลิกการให้ สิทธิราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตัดสิทธิของราษฎรในการร้องขอถอดถอน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยทางราชการจะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อต้องการคนมีความรู้เข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ไม่ได้ รับการยอมรับจากราษฎรในท้องถิ่น เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้มาจากการเลือกจากราษฎรใน ท้องถิ่น ส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2489 โดยสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร ได้ร่วมอภิปรายสนับสนุนอย่างท่วมท้น ให้เปลี่ยนจากการแต่งตั้งคณะกรรมการ คัดเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นให้สิทธิราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจาก ตำแหน่งได้ ตามมาตรา 14 (6) หากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนเป็นกำนันก็ต้องออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านด้วย ตามมาตรา 36 วรรคสอง ดังนั้นจึงถือได้ว่าหลักการของมาตรา 14 (6) แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นต้นกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286

จากการที่มีการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยให้สิทธิ ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้น เราควรที่จะศึกษาถึงผลดีและผลเสียของ ระบบดังกล่าวเสียก่อน

2.5.3 ผลดีของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง⁴⁰

(1) กระบวนการถอดถอน ทำให้เกิดความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งไม่จำเป็นต้องคอยจนกระทั่งถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพื่อจำกัดเจ้าหน้าที่ที่ไร้ความสามารถ คดโกง หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร ออกจากตำแหน่งไป โดยกระบวนการถอดถอน สามารถแก้ไขข้อบกพร่องในระบอบการปกครองระบบผู้แทนได้ โดยที่การเคลื่อนไหวของ ประชาชน และการลงประชามติ เป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุง แต่กระบวนการถอดถอนเป็นความ

⁴⁰เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2516). *หลักรัฐศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 9). หน้า 153 – 154.

พยายามที่จะทำให้รัฐ มีลักษณะของการเป็นระบบผู้แทนเพิ่มขึ้นในทางที่ควรจะเป็น โดยสรุปแล้ว กระบวนการถอดถอน ถือว่า ผู้แทนเป็นผู้รับใช้ ตัวแทนไม่ใช่เจ้านาย ดังนั้นผู้แทนจะต้องกระทำตามที่ประชาชนต้องการ หากไม่เป็นไปตามนั้น เขาอาจมีสิทธิถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ทุกเวลา

(2) กระบวนการถอดถอนช่วยให้ข้อมูลแก่ประชาชน เกี่ยวกับการพัฒนาบ้านเมือง ในช่วงระยะเวลาเลือกตั้ง การดำเนินการที่มีศักยภาพของกระบวนการถอดถอน ช่วยสนับสนุนให้ประชาชนรอบรู้ในเหตุการณ์บ้านเมืองที่สำคัญ ๆ และช่วยให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ที่พวกเขาเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่ง

(3) กระบวนการถอดถอนช่วยตรวจสอบอิทธิพลที่มีมากเกินไป ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสิทธิพิเศษต่าง ๆ กระบวนการถอดถอนทำให้ข้าราชการรับผิดชอบ ไม่เพียงแต่ผู้ให้การสนับสนุนตนเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

(4) กระบวนการถอดถอนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งนอกเหนือจากการฟ้องร้อง บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่มักจะพยายามขัดขวางไม่ให้มีการดำเนินการฟ้องร้องตน โดยจะกระทำทุกวิถีทาง เพื่อมิให้ตนพ้นจากตำแหน่ง กระบวนการถอดถอน จึงเป็นกระบวนการที่เสนอหนทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอน

2.5.4 ผลเสียของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

(1) กระบวนการถอดถอนทำให้โครงสร้างพื้นฐาน และการดำเนินงานของรัฐ รวมถึงระบบผู้แทนอ่อนแอลง โดยสนับสนุนแนวคิดที่มีผลกระทบสั้นมากกว่าระยะยาว กล่าวคือเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามเพียงแต่สิ่งที่เห็นว่าประชาชนในช่วงเวลานั้น ๆ ให้การยอมรับเท่านั้น และยังใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายตรงกันข้าม กับฝ่ายผู้บริหาร จะดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

(2) กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดการแก้แค้นทางการเมือง ต่อต้านเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องตัดสินใจข้อปัญหาขัดแย้งต่าง ๆ ทั้งนี้ แทนที่จะได้รับรางวัลตอบแทน แต่เจ้าหน้าที่กลับได้รับความไม่สบายใจ และถูกลงโทษ อาจพบว่ามียุทธศาสตร์บางกลุ่มขัดขวางการดำเนินงานของเขา โดยคุกคามเขาด้วยกระบวนการถอดถอน ถ้าเขายังดำเนินการ โครงการให้บรรลุผลต่อไป

(3) กระบวนการถอดถอนก่อให้เกิดการสับสน และบ่อยครั้งมักทำให้เกิดความอยุติธรรม และเป็นการทำให้มีสิทธิเลือกตั้งแบบไร้สาระมากเกินไป เพื่อที่จะต้องเก็บข้อมูลระหว่างเลือกตั้ง และยังทำความรบกวนแก่ประชาชน โดยจะต้องมีการรวมตัวของประชาชนจำนวนมาก มากกว่าการเลือกตั้งปกติ

(4) กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดความแตกแยกกันเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายที่สนับสนุนให้ผู้บริหารดำรงตำแหน่งต่อ กับฝ่ายที่ต้องการจะให้ดำเนินการถอดถอนอาจเกิดความวุ่นวายขึ้นของทั้ง 2 ฝ่าย

บทที่ 3

รูปแบบการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ และรูปแบบการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย

ก่อนที่เราจะศึกษาและเข้าใจถึงรูปแบบของการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของไทย เราจะต้องศึกษาจากระบบการถอดถอนในต่างประเทศที่ใช้หลักการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชนว่าในแต่ละประเทศได้กำหนดหลักการสำคัญเอาไว้อย่างไร แล้วประเทศไทยได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการบัญญัติให้มีกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารของตนเองได้อย่างไร ซึ่งเมื่อได้ศึกษาหลักการที่ใช้ในต่างประเทศแล้วจะพบว่า ระบบที่ใช้ในต่างประเทศกับระบบที่ใช้ในประเทศไทยมีความแตกต่างกันอย่างไร และถ้าระบบของไทยมีอุปสรรค จนก่อให้เกิดเป็นปัญหาในการถอดถอนขึ้นมา เราจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร โดยหลักการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่จะนำมาเสนอ ในบทนี้ จะมีอยู่ด้วยกัน 5 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศแคนาดา, ประเทศฟิลิปปินส์, ประเทศเยอรมันและประเทศไทย ซึ่งระบบการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ที่ใช้ในต่างประเทศ เราเรียกว่า การ Recall หรือการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งโดยการลงคะแนนของราษฎรที่เลือกผู้แทนเข้าไปดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่ให้สิทธิราษฎรมีอิทธิพลเหนือผู้แทนของตนได้โดยตรง ตรวจสอบควบคุมได้โดยตรง กระบวนการ Recall ไม่ได้มีพื้นฐานจากผู้มีแนวคิด แบบประชาธิปไตย หากแต่เป็นลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยของชาวเอเธนส์ นั่นก็คือการเนรเทศนักการเมืองออกนอกประเทศเป็นเวลา 10 ปี โดยให้ประชาชนชาวเอเธนส์เป็นผู้ลงคะแนนเสียงจับได้ การเนรเทศเป็นวิธีที่ช่วยปกป้องบ้านเมือง ให้พ้นจากพวกที่มีความทะเยอทะยานมากเกินไป บางครั้งวิธีนี้ยังเป็นวิธีที่ช่วยแยกผู้ที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำที่มีความสามารถแต่มีลักษณะชอบข่มขู่ประชาชนไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ชีวิตในกรุงเอเธนส์

ต่อมาบางประเทศที่ยึดลัทธิประชาธิปไตยอย่างรุนแรงถึงขนาดนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในรัฐ (Canton) บางรัฐในสวิตเซอร์แลนด์ มีวิธีการอย่างหนึ่งเรียกว่า Aberrufungsrecht คือการถอดถอนผู้แทนทั้งคณะหรือสมาชิกทั้งสภาออกจากตำแหน่งวิธีนี้ไม่ใช่ผู้แทนคนเดียวต้องออก แต่ทุกคนในสภาสามารถถูกถอดถอนได้ทั้งคณะสำหรับสิทธิถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งในประเทศสวิตเซอร์แลนด์นั้น มีใช้แต่เฉพาะในรัฐต่าง ๆ เท่านั้น เรียกว่า Aberrufungsrecht คล้าย ๆ กับวิธี Recall ของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐสภาของรัฐต่าง ๆ อาจถูกยุบได้ เช่น เมื่อมีพลเมือง 1,000 คน

ร้องขอ (ในรัฐ chaffhouse) หรือ 12,000 คน (ในรัฐ Berne) (โดยให้พลเมืองลงคะแนนแสดงประชามติ) ส่วนรัฐบาลของรัฐอาจจะถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยราษฎรได้ เมื่อมีพลเมืองจำนวนหนึ่ง เช่น 11,000 คนร้องขอ การถูกยุบของรัฐสภาเช่นนี้ เท่ากับเป็นการถูกยุบโดยองค์คณะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง⁴¹

ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกา นำระบบดังกล่าวไปใช้ เรียกว่า recall ซึ่งใช้กันในมลรัฐต่างๆ หลายมลรัฐ (ไม่ใช่การปกครองของสหพันธรัฐ) ประมาณ 14 มลรัฐ รวมถึงท้องถิ่นต่างๆ ในมลรัฐนั้นด้วย แต่วิธีนี้เป็นการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้คนเดียว ไม่ใช่ถอดถอนทั้งสภา

บทบัญญัติดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐและกฎบัตร (charters) ของท้องถิ่นนั้นในสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ระบบการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ของประเทศแคนาดา ก็ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเรียกว่า Recall and Initiative Act ในประเทศฟิลิปปินส์ ก็มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 (The Local Government code of the Philippines, 1991) ส่วนในประเทศเยอรมัน ก็ได้มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในหลักกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) และประเทศสุดท้ายคือ ประเทศไทย ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 286 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติรับรองสิทธิ ส่วนวิธีการจะอยู่ในกฎหมาย ระดับรอง คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

3.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นรูปแบบในการปกครองประเทศที่มีลักษณะเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง สหรัฐอเมริกา รู้จักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก่อนจะมารวมกันขึ้นเป็นการปกครองในระดับชาติ

การปกครองสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองแบบรัฐรวม (Federal State) ซึ่งประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ 50 รัฐ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐ (Federal Government) และรัฐบาลมลรัฐ (State Government) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลมลรัฐมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) และรัฐสภาของมลรัฐ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนภายในมลรัฐนั้นโดยตรง เป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐ มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจตรากฎหมายของมลรัฐขึ้นมาใช้บังคับได้ภายในมลรัฐของตน ยกเว้นแต่ในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจของรัฐบาล

⁴¹ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย.

กลาง หรือรัฐบาลสหรัฐ ดังนั้น แต่ละรัฐ และท้องถิ่นต่างมีอิสระที่จะออก Home Rules หรือ Charters ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจัดตั้งและกำหนดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนได้ ซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างไปจากรัฐอื่น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่โดยทั่วไป ในสหรัฐอเมริกาจะประมวลได้ดังนี้คือ

(1) County เป็นเขตการปกครองรองลงมาจากมลรัฐ มีฐานะเป็นองค์การนิติบุคคล กิ่งรัฐบาลมลรัฐ กิ่งท้องถิ่น โดยปกติจะมีอำนาจจำกัด มีอำนาจออกกฎหมาย เก็บภาษี ออกพันธบัตรกู้เงิน การให้สัมปทาน และการทำนุบำรุงถนนหนทาง ฯลฯ องค์ประกอบสำคัญของ County คือ สภาเคาน์ตี (County Board) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ประชาชนยังเลือกตั้งนายอำเภอ ตำรวจ อัยการ โดยตรงอีกด้วย

(2) Municipality (เทศบาล) เป็นหน่วยการปกครองที่ตั้งขึ้นในชุมชนที่หนาแน่น เทศบาลในรัฐหนึ่งอาจแตกต่างกับอีกรัฐหนึ่งอย่างมาก เพราะต่างก็จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น และเพื่อความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ถ้าเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ก็เรียกว่า เทศบาลนคร (City) รองลงมาก็คือเทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลตำบล (Village) ตามลำดับ เทศบาลทุกระดับมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐ เทศบาลของสหรัฐอาจแบ่งได้เป็น 3 ระบบที่สำคัญคือ

(2.1) ระบบคณะมนตรีและสภา (Mayor and Council system) เทศบาลระบบนี้ยังแยกออกเป็น 2 ประเภท คือประเภทนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (strong mayor) กับประเภทนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (weak mayor)

(2.2) ระบบคณะกรรมการ (Commission system) เทศบาลระบบนี้บริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการอย่างน้อย 3 คน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร

(2.3) ระบบสภาและผู้จัดการ (Council – Manager or City Manager) เทศบาลระบบนี้ ประชาชนจะเลือกตั้งสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ กำหนดนโยบายและโครงการบริหารโดยทั่วไป และสภามีหน้าที่เลือกหรือว่าจ้างนักบริหารอาชีพที่มีความสามารถเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งผู้จัดการ ทำหน้าที่บริหารกิจการต่าง ๆ ของเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบายและโครงการที่สภากำหนดไว้ ภายใต้การควบคุมของสภา ผู้จัดการจะอยู่ในตำแหน่งตลอดไปจนกว่าสภาจะบอกเลิกสัญญาจ้าง

(3) Township and Towns เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะกึ่งบริษัท (Quasi-Corporation) และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรองลงมาจาก County โดยปกติ Township จะมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินงาน และในฐานะที่เป็นกึ่งบริษัท

Township จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลอาจมีทรัพย์สินของตนเอง ทำสัญญาฟ้องร้องคดีหรือถูกฟ้องร้องได้ ส่วนหน้าที่นั้น มีความแตกต่างกันมากในแต่ละมลรัฐ

(4) เป็นหน่วยเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยเหตุผลต่าง ๆ กัน มีฐานะกึ่งองค์การของรัฐ มีเจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการของท้องถิ่นเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ โดยมีสภา (Board) ประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งหรือได้รับการแต่งตั้งโดย County Board หรือโดยผู้ว่าการมลรัฐก็ได้ และมีนักบริหารอาชีพที่สภาจ้างมาเป็นผู้บริหารกิจการนั้น ๆ Special District อาจแบ่งออกเป็นหน่วยเพื่อการศึกษา (School District) ซึ่งมีจำนวนมากที่สุด หน่วยเพื่อสาธารณูปโภค (Public Utility District) หน่วยเพื่อการสุขาภิบาล (Sanitary District) หน่วยเพื่อการควบคุมน้ำและอนุรักษ์ดิน (Water Control and soil conservation District) และหน่วยเพื่อกิจการพิเศษอื่น ๆ เช่น สวนสาธารณะ อาคารสงเคราะห์และการรักษา เป็นต้น⁴²

ทั้งระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นก็จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการออกเสียงเลือกตั้งฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการใช้อำนาจอริปไตย โดยตรง โดยนำมาตราการต่างๆ มาใช้ เช่น การริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative), การลงประชามติ (Referendum), การถอดถอน (Recall) เป็นต้น

3.1.2 ประเทศแคนาดา

การบริหารราชการของประเทศแคนาดา แบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. รัฐบาลกลาง (Central Government)

รัฐบาลกลางของแคนาดา ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดี แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่มิใช่เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวน 20 คน ซึ่งส่วนใหญ่ มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Chief Justice of the Supreme Court) และผู้พิพากษาอื่น ๆ

คณะรัฐมนตรีกำกับดูแลสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง 12 กระทรวง ตลอดจนคณะกรรมการและทบวง (Agency) อีก 24 แห่ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ

⁴²ประหยัด หงส์ทองคำ. (2533). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 23-25.

2. รัฐบาลท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น (Local Government) รัฐบาลท้องถิ่นของแคนาดา 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด (prefectures) และระดับเทศบาล (Municipalities) ซึ่งระดับเทศบาลจะประกอบด้วยเทศบาลนคร (Cities) เทศบาลเมือง (Towns) และเทศบาลตำบล (Villages) แคนาดา มี 3,235 เทศบาล เทศบาลนครใหญ่ ๆ จำนวน 12 เทศบาล มีอำนาจในการบริหารงานและบริหารเงินคล้ายกับจังหวัด รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy Law)

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ประกอบด้วยส่วนหนึ่งคือ รัฐบาลกลาง (Central Government) และอีกส่วนหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแคนาดา แยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ “รูปแบบทั่วไป” (ordinary) และ “รูปพิเศษ” (special)

รูปแบบทั่วไป ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) ซึ่งจะรับผิดชอบดูแลพื้นที่ท้องถิ่นโดยภาพรวมและเทศบาล (Municipality) ซึ่งจะคอยทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น

รูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย Special Wards, Municipal Cooperatives, property Wards, และ Local Development Cooperation

1. จังหวัด (Prefectures)

หน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปจังหวัด

ความรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมภารกิจดังต่อไปนี้

(1) งานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (comprehensive local development plan) การอนุรักษ์ป่าไม้ และการปรับปรุงแม่น้ำ

(2) งานที่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งจังหวัด หรือทั่วพื้นที่ประเทศ เช่น การรักษามาตรฐานการศึกษาภาคบังคับ และการบริหารงานกิจการตำรวจ

(3) งานติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล หรือการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาล เช่น ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงาน

(4) งานที่ขอบเขตดำเนินการซึ่งไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เช่น การจัดตั้งและการบริหารงานโรงพยาบาลและโรงเรียนมัธยมปลาย

2. เทศบาล

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาล นคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura)

ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมีเทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่คือ ประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป เทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไปคือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง เท่าเทียมกับในระดับจังหวัด

1.1 การกิจเทศบาล

ให้บริการประชาชนดังต่อไปนี้

(1) ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประจำวัน เช่น การจดทะเบียนครอบครัว และผู้อยู่อาศัย รวมทั้งการออกเอกสารรับรองต่าง ๆ

(2) การจัดบริการทางด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การดับเพลิง การจัดเก็บขยะมูลฝอยและกำจัดสิ่งโสโครก การจัดให้มีน้ำประปา และสวนสาธารณะ

(3) การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เช่น การวางผังเมือง การก่อสร้าง และบำรุงรักษาทางหลวง และงานที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำ

(4) การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานและการจัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ รวมทั้งศาลาประชาชน สถานรับเลี้ยงเด็ก โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมต้น และห้องสมุด

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ (Special Local Authorities)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและลักษณะพิเศษ ดังนี้

3.1 Special Wards

หน้าที่ของ Special Wards คล้ายคลึงกับหน้าที่ของเทศบาล โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิงเหมือนอย่างเทศบาล การดับเพลิงในเขตเมืองหลวงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น

การจัดรูปแบบการปกครองของ Special Wards ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี (Mayor) ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภา (Councilors) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน

3.2 Municipal Cooperatives

หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อร่วมกันดำเนินภารกิจบางประการ ซึ่งถ้าปล่อยให้เทศบาลแต่ละแห่งดำเนินงานโดยลำพัง จะไม่มีประสิทธิภาพ และได้รับผลสำเร็จต่ำกว่าการรวมตัวกันดำเนินงาน

ปัจจุบันมีการรวมตัวกันเพื่อให้บริการด้านต่าง ๆ เป็นการเฉพาะด้าน (partial cooperative)

3.3 Property Wards

Property Wards เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามเขตหรือพื้นที่ซึ่งมีทรัพย์สินบางประเภทภายในอาณาเขตของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อบริหารงานทรัพย์สินเหล่านั้น ทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้แก่ คลองชลประทาน หนองหรือบึง สุสาน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตร และสถานที่มีบ่อน้ำแร่ เป็นต้น ส่วนใหญ่การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลพื้นที่ป่าและเขามักจัดตั้งตามหมู่บ้านในพื้นที่เกษตรหรือภูเขา ในเขตชุมชนเมืองมีไม่มาก

3.4 Local Development Corporations

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนี้จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (จังหวัดและเทศบาล) ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแม่บท

3.1.3 ประเทศฟิลิปปินส์

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์อาจแบ่งออกเป็น 2 ยุค คือ การปกครองท้องถิ่นก่อนมีประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 และหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายดังกล่าว โดยฟิลิปปินส์ถือเป็นรัฐเดี่ยว ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์จึงมิใช่ลักษณะการปกครองของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ ซึ่งมีมลรัฐเป็นหน่วยปกครองที่อยู่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นเกี่ยวกับเขตการเมืองพิเศษสองเขต ได้แก่ เขตปกครองตนเองในมินดานามุสลิม (The Autonomous Region in Muslim Mindanao) ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดสี่จังหวัด รวมตัวกันเพื่อตอบสนองปัญหาเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ดังกล่าว และเขตนครหลวงแห่งชาติหรือเขตมหานครมะนิลา (the national Capital Region or Metropolitan Manila) ซึ่งประกอบด้วยเมือง 7 แห่ง และเทศบาล 10 แห่ง รวมตัวกันเพื่อส่งเสริมการประสานงานและความมีประสิทธิภาพในการให้บริการในเขตนครหลวง

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์มีลักษณะคล้ายกับญี่ปุ่นในแง่ที่ว่าไม่มีระบบภูมิภาค แต่มีระดับของการปกครองท้องถิ่นสามระดับคือ ระดับจังหวัด ระดับเมืองหรือเทศบาล และระดับหมู่บ้าน

ในทางทฤษฎีหน่วยการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์เป็นเขตย่อยทางการเมืองของรัฐ (political subdivisions of the state) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการท้องถิ่น ออกและบังคับใช้ข้อบัญญัติและมติเกี่ยวกับกิจการท้องถิ่น ออกคำสั่งบริหารเพื่อส่งเสริมสวัสดิการทั่วไปของประชาชนในชุมชน เวนคืนทรัพย์สิน และทำหน้าที่หรือให้บริการอื่นซึ่งรัฐบาลกลางหรือรัฐสภา กำหนดเป็นกฎหมายให้ปฏิบัติ อำนาจการเมืองที่มีอยู่คือการเก็บภาษีและสร้างแหล่งรายได้ของตนเอง

ในฐานะที่เป็นหน่วยกึ่งบริษัท (เป็นนิติบุคคล) รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจฟ้องร้องและอาจถูกฟ้องร้องได้ สามารถ กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐบาล รับเงินโอนไขการเงิน จัดตั้งวิสาหกิจ และมีอำนาจอื่น ๆ ซึ่งบริษัทอาจมี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นมี 4 ประเภท ได้แก่ จังหวัด (Province) จำนวน 79 แห่ง เมือง (City) 82 แห่ง เทศบาล (Municipality) 1,528 แห่ง และหมู่บ้าน (Barangay) 41,000 แห่ง ท้องถิ่นแต่ละประเภทยังอาจแบ่งได้หลายประเภทย่อย เช่น เมือง แบ่งออกเป็นระดับที่เป็นชุมชนหนาแน่น เมืองอิสระ และเมืองทั่วไป แต่ละประเภทดังกล่าวยังแบ่งออกเป็นหลายระดับ

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์มีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐบาลแห่งชาติ กล่าวคือ มีองค์กรนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่จังหวัด เมือง หรือเทศบาล นอกจากนี้ยังมีฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหารเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีหน้าที่ในการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและรับผิดชอบการให้บริการแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารของจังหวัด เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) ผู้บริหารของเมืองและเทศบาลเรียกว่านายกเทศมนตรี (Mayor) ส่วนผู้บริหารของหมู่บ้านเรียกว่าประธานหรือหัวหน้าหมู่บ้าน (Chairman or Captain)

3.1.4 ประเทศเยอรมัน

เยอรมันเป็นประเทศสหพันธรัฐ (Federal Republic of Germany) ที่ตั้งอยู่ระหว่างความหลากหลายของมลรัฐต่าง ๆ ที่มารวมตัวกัน (Confederation diversity) จำนวน 16 มลรัฐ (State หรือ Lander) กับการรวมศูนย์เป็นหนึ่งเดียว (Unitary Centralist State) โดยการแบ่งหน้าที่ของรัฐ บนพื้นฐานของพื้นที่ที่ครอบครองเป็น 2 หน่วยการเมืองที่เป็นอิสระแก่กันคือ แต่ละมลรัฐ (Lander) และรัฐกลาง ซึ่งในเยอรมันเรียกว่า Lander และ Bund ตามลำดับ สหพันธรัฐจะแสดงความแข็งแกร่งโดยผ่านมลรัฐต่างๆ เป็นสำคัญตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเรียกได้ว่าเป็นสหพันธรัฐที่มีเอกภาพ (Unitary Federal State)

ในประวัติศาสตร์ของเยอรมัน ประเทศนี้เคยผ่านระบบการปกครองมาแล้วทั้งแบบรวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จ และการกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมันอยู่ในสภาพประเทศผู้แพ้สงคราม ประเทศถูกล้อมย่อยยับ มีแต่ซากปรักหักพัง แต่ด้วยความสำนึกในการกอบกู้ประเทศชาติของพลเมืองเยอรมันทุกคนสามารถที่จะทำให้เยอรมันกลับคืนมาผงาดขึ้นมาเป็นประเทศชั้นนำของสหภาพยุโรป ในเวลาเพียงชั่ว 3 ศตวรรษ

ความปรารถนาที่จะรวมชาติและการปกครองตนเองของชาวเยอรมัน ได้นำไปสู่การคิดร่วมกันในการที่จะรวมเยอรมันตะวันตกและตะวันออกเข้าด้วยกัน และในวันที่ 3 ตุลาคม 1990 เป็นต้นมา ได้นำมาสู่การทลายกำแพงเบอร์ลิน ยังผลให้มีการรวมตัวระหว่างเยอรมันตะวันตก (11 มลรัฐ) กับเยอรมันตะวันออก (5 มลรัฐ) จึงเกิดขึ้นเป็นสหพันธรัฐ (16 มลรัฐ) ภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน

ปัจจุบันการปกครองในระดับสหพันธรัฐ (Federation) นั้น เยอรมันมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย

องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ (Federal Chancellor หรือ Bundeskanzler) เช่น หัวหน้าคณะผู้บริหาร

องค์กรทำหน้าที่นิติบัญญัติ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร หรือเรียกว่า Bundestag

องค์กรทำหน้าที่ตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือเรียกว่า Federal Constitution Court

ประมุขแห่งสหพันธรัฐ ได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐหรือเรียกว่า Federal President การบริหาร

การบริหารการปกครองของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ประกอบด้วยรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบ ได้แก่ สหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น ซึ่งเป็นอิสระแก่กันในการดำเนินงาน และในรายละเอียดแต่ละระบบมีดังนี้

1. การบริหารการปกครองส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) หรือการบริหารในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government)

การบริหารในส่วนที่เป็นรัฐของสหพันธรัฐถือเป็นการบริหารส่วนกลาง โดยมีรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (Basic Law) เป็นแม่บทใหญ่ และรัฐบาลของสหพันธรัฐ (Bundesregierung) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี (Chancellor) ทำหน้าที่บริหารประเทศ กำหนดแนวทางแห่งนโยบายของคณะรัฐบาล และมีอำนาจในการเป็นผู้กำหนดจำนวนและหน้าที่ของรัฐมนตรีด้วย รัฐมนตรีเองมีอิสระในการปฏิบัติงาน แต่ต้องอยู่ในกรอบแนวนโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้

สำหรับนายกรัฐมนตรีนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เป็นผู้เลือก และถูกควบคุมกำกับโดยสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนสำคัญหรือส่วนที่ทำหน้าที่สำคัญๆ ในระดับสหพันธรัฐ (Federal Government) มีดังนี้

1.1 **ประมุขแห่งสหพันธรัฐ (Federal President)** ได้รับเลือกมาจากที่ประชุมสมัชชาแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ จำนวน 622 คน กับอีกจำนวน 662 คน ซึ่งเป็นผู้ที่สภาผู้แทนราษฎรของ 16 มลรัฐ (Landstag) เป็นผู้เลือกมา รวมเป็น 1,324

คน ลงคะแนนเลือก (Vote) เป็นแบบลับ โดยใช้เสียงส่วนใหญ่ และจะดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ซึ่งให้สามารถรับเลือกได้อีก 1 สมัย เท่านั้น

ประธานาธิบดีถือเป็นตัวแทนแห่งสหพันธรัฐในกิจการระหว่างประเทศ และการลงนามสนธิสัญญาในนามของประเทศ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษา ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่กองทัพแห่งสหพันธรัฐ นอกจากนี้ยังมีอำนาจให้อภัยโทษแก่ผู้กระทำผิดกฎหมาย การตรวจสอบกฎหมายตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ การเสนอบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในสำนักนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา การแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ และในกรณีนายกรัฐมนตรีแพ้เสียงข้างมากในสภา สามารถเสนอให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ยุบสภาได้ ประธานาธิบดีไม่ว่าจะมาจากพรรคใดต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และสามารถประสานระหว่างทุกภาคส่วนภายในสหพันธรัฐได้

1.2 สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ (Bundestag) เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งมีจำนวนรวม 662 คน เลือกตั้งโดยตรงทุก 4 ปี และอาจถูกยุบเลิกไปได้ก่อนตามเหตุการณ์ ซึ่งดุลยพินิจสุดท้ายในการยุบสภาขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี หน้าที่หลักของ Bundestag คือ การผ่านกฎหมาย, การเลือกนายกรัฐมนตรี และควบคุมการทำงานของคณะรัฐบาล

ระบบเลือกตั้งของสหพันธรัฐเยอรมัน (FRG) ทุกระดับเป็นระบบผสมกล่าวคือ จำนวนครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50 จะเป็นผู้แทนราษฎรที่เลือกโดยตรงจากประชาชนเขตละ 1 คน ผู้แทน (Direktmandat หรือ constituencies) และอีกจำนวนครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50 เลือกตามบัญชีรายชื่อพรรค (Listenwahl หรือ party list)

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ทุกคนจะมีสิทธิโหวตคือ (1) เลือกบุคคลเขตละ 1 คน (2) เลือกพรรค

ประธานสภา (Speaker) ของ Bundestag เลือกมาจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่มีเสียงเข้มแข็งที่สุด ส.ส. มีอิสระในการออกเสียง และผู้ที่เป็น ส.ส. เกิน 8 ปี จะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญจนถึงวัยเกษียณอายุ

1.3 สภาที่ปรึกษาราชการ (Bundesrat) เป็นตัวแทนของมลรัฐทั้ง 16 ซึ่งมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายและบริหารราชการของสหพันธรัฐ มีลักษณะแตกต่างจากระบบวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และสวิตเซอร์แลนด์ตรงที่สมาชิกไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่เป็นตัวแทนจากคณะรัฐบาลของมลรัฐ (คือ ประธานคณะรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ และสมาชิกสภาผู้แทนมลรัฐ) แต่ละมลรัฐมีตัวแทนไม่เท่ากันอยู่ในระหว่าง 3-6 ที่นั่ง โดยที่การออกเสียงมีลักษณะ Block Vote เป็นรายมลรัฐไป จำนวนสมาชิกมีทั้งสิ้น 68 เสียง

ระบบนี้มักจะทำให้เกิดภาวะเสียงข้างมากที่ไม่แน่นอน (fluctuating majorities) อันนำไปสู่การประนีประนอม ในการพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ของรัฐกับพรรคซึ่งขัดกัน อันเนื่องมาจากรัฐบาลของสหพันธ์รัฐไม่ได้ครองเสียงข้างมากใน Bundesrat

Bundesrat เลือกประธานที่ปรึกษาราชการมาจากประธานคณะรัฐมนตรีของมลรัฐ (the minister-president of the federal states) ทุก ๆ 12 เดือน เพื่อเป็นการหมุนเวียนกันและในกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์รัฐไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น ประธานสภาที่ปรึกษาราชการนี้ (Bundesrat) จะทำหน้าที่แทนประธานาธิบดี

2. การบริหารการปกครองระดับมลรัฐ (State หรือ Lander)

หน่วยงานมลรัฐ (State หรือ Lander) มี 2 ชั้น คือ Lander (มลรัฐ) และ Bezirk (ภาค) โดยจะมีองค์กรบริหารงานที่เป็นโครงสร้างในระบบราชการโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามยังมีองค์กรระดับที่อยู่ระหว่างนี้อีกแบบหนึ่งที่อยู่นอกระบบราชการ ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันขององค์กร ระดับ Bezirk (ภาค) และ/หรือ Kreise (จังหวัดท้องถิ่น) มาร่วมกันเพื่อดำเนินการในกิจกรรมหรือกิจการที่ Bezirk และ/หรือ Kreise ทำไม่ได้โดยลำพัง จะแบ่งเป็น 2 มณฑล ได้แก่ Provinzial Rhineland (ประกอบด้วยขอบเขต 2 Bezirk : Dusseldorf และ Koln) กับ Provinzial Westfalen-lippe (ประกอบด้วย ขอบเขต 3 Bezirk : Munster, Detmold และ Arnsber) ส่วนลักษณะองค์กรในขอบเขตดังกล่าวมักเป็นรูปของสมาคม (Association หรือ Landschaftsverbände) ซึ่งไม่ใช่องค์กรภาคราชการ แต่เป็น inter-regional communal association มลรัฐนี้เท่าที่ทราบก็มีเช่น

- Landschaftsverband Westfalen-Lippe เป็นสมาคมขององค์กรจังหวัดท้องถิ่น (Counties หรือ Kreise) ในแคว้น Westfalen และ Lippe มารวมตัวกัน
- Landschaftsverband Rhineland เป็นสมาคมขององค์กรจังหวัดท้องถิ่น ในแคว้น Rhine
- Ruhr Area Communal Association เป็นสมาคมของกลุ่มเมืองที่เจริญและใหญ่มากร่วมกันวางแผนและพัฒนา

Association แบบนี้มีผู้ให้ความเห็นว่าคล้ายๆ กับสันนิบาตของเทศบาลของไทยนั่นเอง และนอกจากการรวมตัวเป็นองค์กรนอกภาคราชการ เพื่อมาช่วยเสริมการดำเนินงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นแบบที่ว่าแล้ว ยังมีองค์กรอีกแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่ช่วยด้านข้อมูลข่าวสารและผลักดันหรือ Lobby ในระดับนโยบายที่สูงกว่ามลรัฐ ซึ่งหมายถึงระดับ Federal (ทั้งด้านรัฐสภา และด้านรัฐบาล) ในมลรัฐนี้ก็มี Association of Towns and Communes of NRW และ Association of Counties of NRW ซึ่งเกือบทุกองค์กรบริหารท้องถิ่นที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่มลรัฐ NRW ร่วมเป็นสมาชิก ทั้งนี้องค์กรสมาชิกต้องเสียค่าธรรมเนียมจำนวนแน่นอน และต้องให้เงินอุดหนุนหรือลงขันมากน้อยตามขนาดประชากรของท้องถิ่น เพื่อให้ Association เหล่านี้ได้ดำเนินงานดังกล่าวได้

3. การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับในระดับท้องถิ่น (Communal level) มี 4 รูปแบบ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบเท่ากัน แต่ศักยภาพและกิจกรรมต่างกัน ได้แก่

3.1 องค์การปกครองท้องถิ่นระดับตำบลมี 2 รูปแบบคือ เมือง (Stadte) และชุมชน (Gemeinde) เป็นหน่วยปกครองต่ำสุดรวมหมู่บ้านหลายแห่งไว้ด้วยกัน มีพลเมืองเฉลี่ย 10,000 คน ทำงานด้านบริการท้องถิ่นทุกด้าน

3.2 องค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด เรียกว่า Kerise จะมีขนาดพลเมืองประมาณ 300,000 คน เป็นองค์การระดับเหนือของข้อ 1 โดยแบ่งทำงานที่ยากและสิ้นเปลืองขึ้น และมีหน้าที่เพิ่มขึ้นกว่าหน่วยตามข้อ 1

3.3 องค์การปกครองท้องถิ่นอิสระ คือ เทศบาลของเมือง และนครใหญ่ ๆ เรียกว่า Kreisfree Stadte คือเมืองนี้ไม่ขึ้นกับ Kresise มีพลเมืองนับแสนนับล้าน มีอำนาจหน้าที่เท่ากับหน่วยตามข้อ 1 และ 2 รวมกัน

3.4 เฉพาะรัฐนอร์ทไรน์ เวสต์ฟาเลีย มีท้องถิ่นระดับภาคอีกหนึ่งระดับ เรียกว่า Landschaft-sverband มี 2 ภาค (มลรัฐนี้ใหญ่ที่สุดในเยอรมนี มีพลเมืองราว 18 ล้านคน) หน่วยปกครองท้องถิ่นนี้ทำหน้าที่นอกเหนือกำลังของท้องถิ่นตามข้อ 1-2-3 ที่ภาคเวสต์ฟาเลีย-ลิปป์ มีพนักงานลูกจ้าง 17,000 คน, งบประมาณ 60 พันล้านมาร์ค (1,500 พันล้านบาท)

สรุปแล้วองค์การบริหารท้องถิ่นทุกประเภทของเยอรมันมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 15,359 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งนั้นประชาชนในท้องถิ่นจะทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (Local Council) โดยตรง และสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกประธานสภาท้องถิ่น (Local president หรือ Mayor) 1 คน และผู้บริหารท้องถิ่น (Local Manager หรือ Clerk) อีก 1 คน เพื่อปฏิบัติภารกิจ อย่างไรก็ตามระบบนี้กำลังจะถูกเปลี่ยนไปสู่การให้ประชาชนเลือกผู้บริหารโดยตรงด้วย กล่าวคือประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (จังหวัด, เมือง, คอมมูน) และ Mayor ของท้องถิ่นพร้อมกัน โดย Mayor แบบใหม่นี้จะทำหน้าที่ทั้งเป็นประธานสภาท้องถิ่น และหัวหน้าบริหารในคนเดียว ระบบนี้จะเริ่มใช้กับท้องถิ่นในมลรัฐ NRW ในปี 1999 ทั่วทั้งมลรัฐเป็นประเดิม

3.1.5 ประเทศไทย

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาช้านาน ตลอดระยะเวลาที่ได้มีการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นที่มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สามารถที่จะแบ่งเบาภาระของรัฐในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทยจะแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกชื่อย่อว่า “อบจ.” ซึ่งในปัจจุบัน อบจ.ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่ง ที่มีความเป็นมาและมีวิวัฒนาการการปรับปรุงแก้ไขตลอดมาตามลำดับ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้ อบจ. เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตของ อบจ. ได้แก่ เขตจังหวัด

โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า อบจ.

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด และอำนาจหน้าที่ในเขตสภาพำบล อำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด หมายถึง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเต็มพื้นที่เขตจังหวัด โดยไม่ยกเว้นสภาพำบลได้แก่

1.1 การตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับในเขตจังหวัด เพื่อให้สามารถกระทำการในอำนาจหน้าที่ได้ โดยข้อบัญญัตินั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

1.2 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

1.3. การสนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยการให้การสนับสนุน การประสานงานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ และการแบ่งสรรเงินให้ตามที่กฎหมายกำหนด

1.4 การกระทำตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณี หมายถึง การดำเนินกิจการตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดไว้ หรือมีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือส่วนกลางมอบหน้าที่ราชการ ซึ่งอาจเป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคให้กระทำ

1.5 การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.6 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

1.7 การกระทำกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด และกิจการนั้นสมควรให้ท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการ

2. อำนาจหน้าที่ในเขตสภาพตำบล หมายถึง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉพาะในเขตสภาพตำบล ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจพิจารณากระทำการตามความจำเป็นหรือมีความสามารถกระทำได้ในเขตสภาพตำบล ดังต่อไปนี้

2.1 การรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.2 การใช้ที่ดินและทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร การจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.3 การให้บริการแก่ราษฎร โดยการจัดการศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุข การป้องกันโรค การกำจัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล การรักษาความสะอาดทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีตลาดทำเทียบเรือ และทำข้าม การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การพาณิชย์

2.4 การสนับสนุนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด โดยการแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายต้องแบ่งให้แก่ท้องถิ่นรูปอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด

2.5 การกระทำตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณี หมายถึงการกระทำกิจการอื่นๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น รวมถึงกระทำการกิจการอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดและมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการท้องถิ่น

พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับ ตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถมีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)
13. การผังเมือง (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

เทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองซึ่งการดำเนินการและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท คือ

1. **เทศบาลตำบล** เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ที่จะยกฐานะท้องถิ่นให้เป็นเทศบาลตำบล
2. **เทศบาลเมือง** ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป และมีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่และมีประกาศของกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
3. **เทศบาลนคร** ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ที่มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่และมีประกาศของกระทรวงมหาดไทย ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546) กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ลักษณะคือ หน้าที่ที่ต้องกระทำ และหน้าที่ที่เทศบาลมีอำนาจพิจารณากระทำได้ โดยพิจารณาจากความจำเป็นของราษฎรในแต่ละเทศบาล ดังนี้

1. หน้าที่ของเทศบาลตำบล

1.1 หน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องกระทำในเขตเทศบาล

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

(2) การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ

(3) การให้บริการแก่ราษฎร ได้แก่ การรักษาความสะอาดถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

(4) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(5) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(6) หน้าที่อื่นๆ หรือที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

1.2 หน้าที่ของเทศบาลตำบลอาจกระทำได้ตามความจำเป็น หรือมีความสามารถกระทำได้ คือ การให้บริการแก่ราษฎร เพิ่มเติม ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และการพาณิชย์

2. หน้าที่ของเทศบาลเมือง

2.1 หน้าที่ของเทศบาลเมืองต้องกระทำในเขตเทศบาล

(1) หน้าที่ที่บังคับให้เทศบาลตำบลต้องกระทำ

(2) การให้บริการแก่ราษฎรเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมสาธารณะ การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

2.2 หน้าที่ที่เทศบาลเมืองอาจกระทำได้ตามความจำเป็นหรือมีความสามารถกระทำได้

(1) การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(2) การให้บริการแก่ราษฎรเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มี

และบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก การจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล การจัดให้มีการสาธารณสุข การจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬาและพลศึกษา และการเทศพาณิชย์

3. หน้าที่ของเทศบาลนคร

3.1 หน้าที่ที่เทศบาลนครต้องกระทำในเขตเทศบาล

(1) หน้าที่ที่บังคับให้เทศบาลเมืองต้องกระทำ ซึ่งจะเห็นว่ารวมถึงหน้าที่ที่บังคับให้เทศบาลตำบลต้องกระทำด้วย

(2) การให้บริการแก่ราษฎรเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก และกิจการอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(3) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

(4) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(5) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(6) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(7) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

3.2 หน้าที่ที่เทศบาลนครอาจกระทำได้ตามความจำเป็น หรือมีความสามารถกระทำได้ มีรายการเช่นเดียวกับหน้าที่ที่เทศบาลเมืองอาจกระทำได้ตามความจำเป็นหรือมีความสามารถกระทำได้

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครถือได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดา รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยกรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นส่วนราชการท้องถิ่นนครหลวง

โครงสร้างกรุงเทพมหานครปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วย

1. ฝ่ายสภาท้องถิ่น (สภากรุงเทพมหานคร)

2. ฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ด้วย คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง
6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
15. การสาธารณสุขูปโภค
16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
19. การจัดให้มีและการควบคุมการฆ่าสัตว์
20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย ในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
21. การจัดการศึกษา
22. การสาธารณสุขูปการ
23. การสังคมสงเคราะห์
24. การส่งเสริมการกีฬา
25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นสุดท้าย คือ เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นของไทยรูปแบบหนึ่ง ที่ได้เคยทดลองใช้การจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) เพียงแห่งเดียวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบัน เหมือนกับในหลายเมืองของสหรัฐอเมริกา โดยจัดให้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง ซึ่งผู้บริหารต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพ ปลอดภัยจากความเป็นนักการเมือง

เมืองพัทยาในปัจจุบัน มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โครงสร้างเมืองพัทยาคัดลอกแบบเทศบาล โดยให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรง

โครงสร้างเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ประกอบด้วย

1. ฝ่ายสภาท้องถิ่น (สภาเมืองพัทยา)
2. ฝ่ายบริหาร (นายกเมืองพัทยา)

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และโดยความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา

- 1.1 การปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ เมืองพัทยา
- 1.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้
- 1.3 การให้บริการโดยมีค่าตอบแทน
- 1.4 การพาณิชย์

1.5 การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ข้อบัญญัติข้างต้น จะกำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำและปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและโทษปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้

ข้อบัญญัติตาม 1.5 ต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2. การดำเนินการในเขตเมืองพัทยา
 - 2.1 การรักษาความสงบเรียบร้อย
 - 2.2 การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
 - 2.3 การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- 2.4 การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 2.5 การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 2.6 การจัดการจราจร
- 2.7 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 2.8 การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- 2.9 การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2.10 การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- 2.11 การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- 2.12 การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 2.13 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2.14 อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเมืองพัทยา

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย

3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่น

ขั้นตอนการดำเนินงานและข้อกำหนดทางกฎหมายในการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่น (local government officer) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (state officers) นั้นเหมือนกัน แต่ข้อกล่าวหาที่ใช้ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการถอดถอนนั้น ครอบคลุมประเด็นอันหลากหลาย ซึ่งไม่พบในการเลือกตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อหาดังกล่าวได้แก่ การไล่ city manager หรือ town manager ออก, การแทรกแซงของสมาชิกสภา (councilor) ในกรมตำรวจ การไล่ผู้บังคับบัญชา ตำรวจระดับสูงออก การแทรกแซงในคณะกรรมการแบ่งเขตในการอุทธรณ์ (zoning board of appeals) การละเมิดกฎหมายเปิดประชุมแห่งรัฐ การประพฤติดนหยาบคาย การเพิ่มภาษี การกระทำผิดทางอาญาร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ การส่งเสริมให้เด็กในชุมชนที่มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านวัฒนธรรม สีผิวเป็นต้น มาเรียนร่วมกัน การให้ร้าย ชนกลุ่มน้อย การยอมรับเงินช่วยเหลือจากเจ้าของบาร์ การลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการสร้างกรมตำรวจในเทศมณฑล การลงคะแนนเสียง เพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการใช้ปืน การดำเนินการใด ๆ ก่อนที่จะนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภา, การกระทำผิดของเจ้าหน้าที่เทศบาล, การใช้งานลูกจ้างเทศมณฑลมาทำงานส่วนตัวที่บ้านของเจ้าหน้าที่เอง และความล้มเหลวที่จะให้คำตอบแก่คณะกรรมการควบคุมมลพิษทางน้ำแห่งรัฐ

โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในระยะแรกๆ เกิดขึ้นที่ Los Angeles ซึ่งได้มีการรับรองกฎบัตรของเมือง (city charter) ในปี ค.ศ. 1903 โดยอนุญาตให้มีการถอดถอนได้นั้น เป็นเมืองแรกใน U.S.A. ที่มีการจัดการเลือกตั้งถอดถอน นอกจากจะมีการเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารท้องถิ่นแล้ว ก็มีการเลือกตั้งหัวหน้าตำรวจท้องถิ่น, ผู้บริหารโรงเรียน เป็นต้น เพื่อเข้าไปบริหารองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้แทนเหล่านี้กระทำตนไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร้องขอให้ถอดถอนได้เช่นเดียวกัน

ขั้นตอนการเข้าชื่อและการตรวจ

1. ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดออกจากตำแหน่ง ก็จะเป็นราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดไว้ เช่น มีสัญชาติอเมริกัน, อยู่ในมลรัฐหรือท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ต่ำกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้, มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์, ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังตามหมายศาล, หรืออยู่ระหว่างการเพิกถอนการเลือกตั้ง และผู้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้ถอดถอนต้องเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งล่าสุดที่ผ่านมา มิฉะนั้นจะไม่ให้ใช้สิทธิดังกล่าว

2. มูลเหตุความผิดที่ควรได้รับการถอดถอน

เนื่องจากกระบวนการ recall เกิดจากความต้องการของเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งดำรงต่อไป หรืออีกในนัยหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนเรียกคืนมาซึ่งอำนาจของตน หากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นประพฤติไม่เหมาะสมให้ดำรงต่อไป ก็ลงคะแนนเสียงให้ออกได้ ไม่จำเป็นต้องกระทำผิดกฎหมาย หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ลักษณะที่เป็นการถกเถียงกันมากที่สุดในกระบวนการ recall คือขาดหลักเกณฑ์ที่จำเพาะเจาะจงในทางกฎหมายสำหรับเหตุผลของกลุ่มหรือบุคคลที่พยายามสรรหาเพื่อถอดถอนข้าราชการออกจากตำแหน่ง บางครั้งข้อกล่าวหาเหล่านั้น ๆ ก็เป็นข้อกล่าวหาที่อยุติธรรม คลุมเครือ ไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง

3. จำนวนประชาชนที่จะใช้สิทธิริเริ่มให้มีการถอดถอน

ในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าชื่อเสนอชื่อเรียกท้องถิ่น จำนวนราว 10-20% หรือ 25% (ตามแต่รัฐธรรมนูญมลรัฐ หรือกฎบัตรในท้องถิ่นกำหนด) โดยมากจะใช้ 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาครั้งล่าสุดท้ายสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกเข้ามา

4. ขั้นตอนนำเสนอโดยประชาชน

กระบวนการต่อไปนี้มีผลต่อการถอดถอนข้าราชการที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจะมีการยื่นเสนอคำร้อง (petition) ให้แก่องค์กรซึ่งผู้ที่จะถูกดำเนินการถอดถอนนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้เป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำร้องจะต้องมีจำนวน 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาครั้งสุดท้าย สำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกเข้ามา คำร้องดังกล่าวจะเป็นการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้อื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กล่าวไว้ในคำร้องโดยมีข้อแม้ว่า ถ้ากฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครที่จะเข้ารับเลือกตั้งเพื่อแทนที่เจ้าหน้าที่ ซึ่งถูกดำเนินการถอดถอนมีจำนวนได้มากกว่า 1 คน คำร้องดังกล่าวจะต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้จำนวน 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งทั่วไป (general election) ที่ผ่านมาครั้งสุดท้ายสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งผู้ที่ถูกดำเนินการถอดถอนนั้น ได้รับเลือกตั้งเป็นหนึ่งในจำนวนเจ้าหน้าที่หลายคนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา โดยคะแนนเสียงทั้งหมดนั้น จะถูกหารด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่ได้รับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในการเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมาครั้งสุดท้าย คำร้องดังกล่าวจะประกอบไปด้วยเหตุผลในการถอดถอนจำนวนไม่เกิน 200 คำ โดยข้อความดังกล่าวจะใช้เป็นข้อมูลสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ ซึ่งเป็นผู้เดียวในการตัดสินใจว่าจำเป็นต้องตามกฎหมาย ความสมเหตุสมผลและความพอเพียงของเหตุผลในการถอดถอน และเหตุผลดังกล่าวจะไม่มีการนำมาเปิดเผย

เจ้าหน้าที่รัฐอาจถูกถอดถอนได้ ข้าราชการซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาทุกคนของรัฐอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ (registered electors) ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้อื่นเข้ามาแทน เจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่โดยผ่านกระบวนการถอดถอน กระบวนการนี้จะรวมเอาวิธีการอื่นๆ ในการถอดถอนตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้นำมาใช้ด้วย

เมื่อคำร้องขอดังกล่าวสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องคำร้องไว้ จะส่งคำร้องดังกล่าว พร้อมกับคำรับรองว่าคำร้องนั้นสมบูรณ์ให้แก่ผู้ว่าการรัฐ โดยผู้ว่าการรัฐจะมีคำสั่งและกำหนดวันจัดการเลือกตั้ง ซึ่งจะมีขึ้นไม่น้อยกว่า 30 วัน และไม่เกิน 60 วัน นับจากวันที่ส่งคำร้องดังกล่าวให้แก่ผู้ว่าการรัฐ โดยมีข้อแม้ว่าถ้าการเลือกตั้งทั่วไปจัดขึ้นภายใน 90 วัน หลังจากการส่งคำร้องดังกล่าว การเลือกตั้งเพื่อถอดถอนจะจัดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการเลือกตั้งทั่วไปด้วย

เมื่อถึงกำหนดวันถอดถอนเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะมาลงคะแนนว่าต้องการจะให้ดำรงตำแหน่งอยู่หรือไม่ การจัดการเลือกตั้งถอดถอนจะจัดโดยองค์กรที่รับผิดชอบในการดูแลการเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น เช่น ในระดับมลรัฐถ้าเป็นการถอดถอนเจ้าหน้าที่ทั่วไป เมื่อผู้ว่าการรัฐได้รับเรื่องหลังจากประกาศให้มีการเลือกตั้ง และกำหนดสถานที่เลือกตั้งให้

ประชาชนมาลงคะแนน แต่การพิจารณาเรื่องการถอดถอนดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยทันที โดยจะไม่มีกรณีนำเรื่องเหตุผลในการถอดถอนมาใช้พิจารณาถึงความเพียงพอของคำร้องขอ

ในระดับท้องถิ่น สถานที่ เมื่อยื่นคำร้องถอดถอนต่อองค์กรที่รับผิดชอบดูแลแล้ว หรือเลขานุการท้องถิ่น ก็จะส่งเรื่องให้ผู้บริหารสูงสุดในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ระดับเทศบาลนายกเทศมนตรี ก็จะเป็นผู้ดูแลประกาศ กำหนดวันและสถานที่เลือกตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ในประเทศแคนาดา คำร้องเพื่อถอดถอนจะยื่นต่อหัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่ดูแลการเลือกตั้ง ประกาศวันเลือกตั้ง และสถานที่เพื่อให้มีการถอดถอน

การลงคะแนน

การลงคะแนนเลือกตั้งถอดถอน จะลงคะแนนโดยจะมีบัตรเลือกตั้งถอดถอนรูปแบบของบัตรเลือกตั้งเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่เลือกตั้งเพื่อถอดถอน และเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง จะต้องดำเนินการทั้งหมดเช่นเดียวกับการเลือกตั้งโดยทั่วไปทุกประการ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการทั้งหมดนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ดำเนินการ

ผลการลงคะแนน

ถ้าเสียงส่วนใหญ่ของประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นที่มีการถอดถอนลงคะแนนไม่เห็นด้วย (no) ในการเลือกตั้งถอดถอน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะดำรงตำแหน่งต่อไป แต่ถ้าเสียงส่วนใหญ่ลงคะแนนว่าเห็นด้วย (yes) เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยหลักเกณฑ์จะเป็นไปตามเสียงข้างมากเป็นหลักสำคัญ

ถ้าเจ้าหน้าที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะมีการประกาศให้ผู้รับสมัครซึ่งมีคะแนนเสียงสูงที่สุดเข้าดำรงตำแหน่งในวาระที่เหลืออยู่ และ canvassing board ก็จะเป็นผู้ออกใบรับรองการเลือกตั้งให้แก่ผู้นั้นทันที ทั้งนี้ ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูง ไม่สามารถที่จะประกาศนโยบายของตนเองภายใน 15 วันหลังจากออกใบรับรองการเลือกตั้งให้เขา ก็จะถือว่าตำแหน่งนั้นว่างลงอย่างเดิม และจะมีการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อหาคนมาแทนที่ต่อไป

ในสหรัฐอเมริกาวิธีการอย่างหนึ่งเรียกว่า recall ซึ่งใช้กันอยู่ในรัฐต่างๆ ประมาณ 14 รัฐ รวมถึงท้องถิ่นในรัฐนั้น ๆ ซึ่งโดยมากกระบวนการ recall จะใช้กันมากในท้องถิ่น มีความพยายามที่จะใช้ระบบ recall ในระดับมลรัฐ เคยมีการพยายามถอดถอนผู้ว่าการรัฐรัฐหนึ่ง แต่ไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อผู้ต้องการให้มีการถอดถอนผู้ว่าการรัฐออกจากตำแหน่ง เนื่องจากประชาชนในมลรัฐมีมาก เป็นการยากที่จะทำการรวบรวมลายมือชื่อได้ หลายครั้งที่มีการพยายามถอดถอนเจ้าหน้าที่มลรัฐ แต่ก็ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้เพียงพอ

โดยสรุปแล้วระบบ recall ในสหรัฐอเมริกาจะมีทั้งระดับมลรัฐ และท้องถิ่น แต่จะใช้ได้ผลดีในท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมีน้อยกว่า การรวบรวมลายมือชื่อผู้ต้องการให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งเป็นไปได้ง่ายกว่า และคนในท้องถิ่นจะรู้จักและคุ้นเคยกับผู้ที่

ได้รับเลือกตั้งดีกว่าในระบบมัลติวิธี recall นี้ เป็นการถอดถอนผู้แทน หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ออกจากตำแหน่งได้คนเดียว ไม่ใช่ถอดถอนทั้งสภา บางรัฐถึงขนาดให้มีการถอดถอนผู้พิพากษาได้ด้วย สิทธิริเริ่มให้ถอดถอนเกิดจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันจำนวนหนึ่ง รวม 10-20 หรือ 25% (สุดแล้วแต่รัฐธรรมนูญรัฐ หรือ Charters ของท้องถิ่นกำหนด) ร้องขอ และผู้ที่ถูกขอให้ออกจากตำแหน่งยังไม่ยอมออกแล้ว ก็จะต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ก่อนครบกำหนดเวลา ผู้ที่ขอออกจากตำแหน่งจะสมัครเข้ารับเลือกอีกได้ ทั้งนี้ มีหลักประกันต่าง ๆ เพื่อความยุติธรรมให้โดยผู้ที่ถูกขอให้ออกนี้ จะเขียนคำแก้ข้อกล่าวหาพร้อมกันในหนังสือเวียนที่ถูกส่งไปชักชวนให้ราษฎรที่ปลดเขาออกจากตำแหน่งเห็นถึงเหตุผลที่ได้ทำงานมา คำกล่าวหาและคำกล่าวแก้ก็จะมีพิมพ์ในบัตรเลือกตั้ง ถ้าผู้ถูกขอให้ออกกลับได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่อีกแล้ว ราษฎรที่เป็นตัวการชักชวนให้ปลดผู้นั้นออกจากตำแหน่ง เห็นถึงเหตุผลที่ได้ทำงานมา จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ทั้งหมด ในบางรัฐกำหนดให้ผู้ชักชวนนี้ต้องนำเงินมาวางไว้ล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งด้วย หรือรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมดให้ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดจะได้รับการรับรองจากกฎหมาย

3.2.2 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา ก็เป็นอีกประเทศหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารในท้องถิ่นได้โดยตรง โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น หรือพระราชบัญญัติ Recall and Initiative Act จึงมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและวิธีการให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา

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

1. การเข้าชื่อและการตรวจสอบ

1.1 ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

บุคคลที่สามารถยื่นคำร้องขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง British Columbia (Chief Electoral Officer B.C) เพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้ง (Electoral district) ที่ผู้ยื่นคำร้อง ได้ลงทะเบียนเลือกตั้งไว้ ซึ่งผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายกำหนดไว้

1.2 มูลเหตุที่ควรได้รับการถอดถอน

The Recall and Initiative Act ไม่ได้กำหนดเหตุไว้ว่า การดำเนินการถอดถอนมีสาเหตุมาจากอะไร และเป็นความผิดประเภทใดที่ควรจะได้รับ การถอดถอนมูลเหตุใดๆ สาเหตุสามารถร้องขอให้มีการถอดถอนได้ ส่วนการตัดสินใจในการเข้าชื่อเพื่อสนับสนุนการถอดถอนเป็นวิจรรณญาของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนที่จะตัดสินใจ

1.3 จำนวนประชาชนที่จะใช้สิทธิริเริ่มให้มีการถอดถอน

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

1.4 กระบวนการยื่นคำร้อง

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

1.5 รูปแบบคำร้องขอ

คำร้องขอในการดำเนินการถอดถอนตาม The Recall and Initiative Act ทั้งคำร้องในการริเริ่มให้มีการถอดถอน และคำร้องขอให้ลงลายมือชื่อสนับสนุนให้ถอดถอนผู้บริหารของ B.C. เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. กำหนด

1.5.1 การตรวจสอบและขั้นตอนการถอดถอน

ถ้าการยื่นคำร้องสมบูรณ์ และเป็นไปตามข้อกำหนดของ Recall and Initiative Act แล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะแจ้งผลการอนุมัติให้ผู้สนับสนุนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและโฆษกประจำสภานิติบัญญัติที่ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมแจ้งด้วยว่าจะออกหนังสือร้องเรียน (petition) (หนังสือเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอน) ภายใน 7 วัน นอกจากนี้ Recall and Initiative Act ยังอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน B.C. สามารถเสนอกฎหมายใหม่ๆ หรือขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เดิมได้

1.5.2 ช่วงเวลาในการดำเนินการถอดถอน

เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. ออกหนังสือร้องเรียนเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงลายมือชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนผู้บริหาร B.C. แล้วผู้ริเริ่มขอให้มีการถอดถอนมีเวลา 60 วัน ในการรวบรวมลายมือชื่อ จำนวน 40 เปอร์เซ็นต์ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งของผู้บริหาร B.C. นั้น และเป็นผู้ที่ในปัจจุบันได้ลงทะเบียนในฐานะผู้ลงคะแนนเสียงไว้ใน B.C. แล้ว

1.5.3 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. (British Columbia) ในกระบวนการถอดถอน

คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. เป็นผู้ดำเนินงานที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในกระบวนการถอดถอน คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการถอดถอนมีรูปแบบที่ยุติธรรม และเป็นกลาง

1.5.4 การรวบรวมลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียน

หนังสือร้องเรียนเพื่อขอถอดถอนนั้นต้องประกอบด้วยลายมือชื่อของบุคคลผู้ซึ่ง

- เคยลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งสมัยสามัญ ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ (Member's electoral district on General Voting Day) สำหรับการเลือกตั้งครั้งล่าสุดของสมาชิกสภานิติบัญญัติ B.C. และ

- ปัจจุบันได้ลงทะเบียนมีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดๆ ภายในเมืองซึ่งตนได้ลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนแล้ว

บุคคลใดก็ตามสามารถลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนได้เพียงหนึ่งครั้ง และลายมือชื่อของแต่ละบุคคลต้องแสดงรายละเอียดที่พำนักอาศัยของตน ซึ่งเป็นผู้ลงทะเบียนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไว้ด้วย นอกจากนี้ ลายมือชื่อทั้งหมดต้องมีพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้ช่วยหาเสียงรับรู้ด้วย (ผู้ช่วยหาเสียงที่ได้ลงทะเบียนแล้ว)

1.5.5 การตรวจสอบหนังสือร้องเรียน

เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนแล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะมีเวลา 42 วันที่จะดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จ ขั้นตอนแรกในกระบวนการตรวจสอบเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบลายมือชื่อเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า ลายมือชื่อที่ได้รับนั้น มีเพียงพอตามที่กำหนด ทั้งนี้ หากลายมือชื่อไม่ครบตามที่กำหนดการร้องเรียนครั้งนี้ถือว่าล้มเลิกและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะแจ้งให้ผู้สนับสนุนและสมาชิกสภานิติบัญญัติ B.C. ทราบต่อไป

ในกรณีที่มีลายมือชื่อเพียงพอตามที่กำหนดไว้ ขั้นตอนต่อไปคือ การตรวจสอบลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือร้องเรียน เพื่อให้มั่นใจว่า ผู้ที่ลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนมีสิทธิที่จะลงนามได้และเพื่อให้มั่นใจว่าลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือร้องเรียนตรงตามลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนตรงตามลายมือชื่อในแฟ้มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จะไม่นับลายมือชื่อของผู้ลงชื่อที่ไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับที่พำนักอาศัยไว้ นอกจากนี้ จะมีการตรวจสอบสถานการณ์ลงทะเบียนของผู้ช่วยหาเสียงด้วย เพื่อให้มั่นใจว่าลายมือชื่อที่ได้รับการรวบรวมมาดังกล่าว ได้รับการดำเนินการโดยบุคคลผู้ที่ได้รับอำนาจให้กระทำเช่นนี้ได้

1.5.6 การเลือกตั้งซ่อม (By-election)

ถ้าขั้นตอนในการตรวจสอบแสดงให้เห็นว่า หนังสือร้องเรียนมีลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีจำนวนเพียงพอตามที่กำหนดและข้อกำหนดทางการเงินเป็นไปตามที่ผู้สนับสนุนกำหนดไว้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของตน และจะมีการจัดการเลือกตั้งซ่อมขึ้นภายใน 90 วัน ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนนั้น สามารถเข้าเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งซ่อมได้ด้วย

2. ผลการลงคะแนน

เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อม หากผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่ง ก็สามารถกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิมได้ทันที แต่ถ้าหากมีบุคคลอื่นที่ได้รับคะแนนเสียงที่มากกว่าบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงที่สูงที่สุด ก็จะดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้ การถอดถอนจะเป็นไปตามหลักการเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศแคนาดา ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ โดยกฎหมายปกครองท้องถิ่นของแคนาดา มิได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง โดยระบุเพียงแต่ว่าทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบรายชื่อแล้ว ก็จะมีหนังสือแจ้งให้ประชาชนมาลงชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอน ในการรวบรวมต้องมีจำนวน 40 เปอร์เซ็นต์ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เคยลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง เมื่อมีจำนวนครบแล้ว และรายชื่อมีความถูกต้อง กฎหมายปกครองท้องถิ่นจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อม โดยผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ก็สามารถมาลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อมได้ โดยจะมีบุคคลอื่นที่สนใจมาลงสมัครด้วย หากปรากฏว่าผู้บริหารที่ถูกถอดถอนได้มีคะแนนเสียงข้างมาก ก็ให้กลับมาดำรงตำแหน่งต่อ หากมีบุคคลอื่นได้รับคะแนนเสียงที่มากกว่า ก็ต้องให้บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด ดำรงตำแหน่งแทน นี่คือการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ในประเทศแคนาดา

3.2.3 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นประเทศหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศของทวีปเอเชีย ที่พยายามพัฒนาประเทศให้มีความเจริญ โดยจะเน้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็งซึ่งท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์จะอยู่ภายใต้การควบคุม โดยประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 (The Local Government Code of the Philippines, 1991)⁴³

⁴³ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. หน้า 64.

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์ ฉบับนี้ ประกอบด้วยประเด็นสำคัญคือ

1. เป้าหมายของประมวลกฎหมาย ประมวลกฎหมายนี้กำหนดเป้าหมายสำคัญไว้ 2 ประการคือ เพื่อเพิ่มความเป็นประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่นในฟิลิปปินส์ วิธีการที่ใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายดังกล่าวคือ

1.1 เพิ่มอำนาจการบริหารและทรัพยากรการบริหาร ทั้งด้านการเงินและบุคลากรให้แก่ท้องถิ่น

1.2 ให้ประชาชนมีอำนาจโดยตรงในการกำกับการทำงานของรัฐ

2. สิ่งที่รัฐถ่ายโอนให้ท้องถิ่น มี 4 ด้าน คือ ภาษีที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่น ภารกิจด้านเกษตรกรรม สวัสดิการสังคม และการสาธารณสุข สิ่งที่โอนไปพร้อมกับภารกิจคือ งบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น

3. การถ่ายโอนอำนาจทางการเงิน ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดสัดส่วนภาษี ดังนี้

3.1 ส่วนกลางได้ส่วนแบ่งภาษี 60 %

3.2 ส่วนท้องถิ่น ได้ส่วนแบ่งภาษี 40 % ซึ่งแบ่งออกเป็นจังหวัดได้ส่วนแบ่ง 23% เมืองได้ส่วนแบ่ง 23 % เทศบาลได้ส่วนแบ่ง 34 % และบังกะโลได้ส่วนแบ่ง 20 %

ผลจากกฎหมายดังกล่าวทำให้ท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ.1990 (ก่อนใช้ประมวลกฎหมายปี ค.ศ.1991) ท้องถิ่นได้รับงบประมาณ 7.2 พันล้านเปโซ ปี ค.ศ.1991 (หลังประกาศใช้ประมวลกฎหมาย) ท้องถิ่นได้งบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น 12.34 พันล้านเปโซ และปี ค.ศ. 2000 ท้องถิ่นได้งบประมาณเพิ่มขึ้นถึง 121 พันล้านเปโซ ซึ่งนับเป็นเงินจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตมีแนวโน้มว่าส่วนแบ่งภาษีระหว่างส่วนกลางส่วนท้องถิ่นจะปรับเป็น 50 : 50

3.3 แหล่งรายได้ของท้องถิ่น นอกจากส่วนแบ่งภาษีตาม 3.2 แล้ว ประมวลกฎหมายกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ดังนี้

3.3.1 รายได้จากภาษีท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้แก่ภาษีที่ได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ภาษีป้าย เป็นต้น

3.3.2 รายได้จากการกู้ยืม ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้จากภาครัฐ จากกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และจากธนาคารหรือแหล่งเงินกู้ในภาคเอกชน รวมทั้งรายได้จากการออกพันธบัตร

3.3.3 รายได้จากการประกอบธุรกิจ เช่น การเดินเรือ โดยสารข้ามฝั่ง

อำนาจของประชาชนกับการบริหารงานของท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ดังนี้

1. อำนาจในการถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่น
2. การเข้าเป็นคณะกรรมการในหน่วยงานของท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการโรงเรียนท้องถิ่น คณะกรรมการโรงพยาบาลท้องถิ่นและคณะกรรมการการประมวลราคาท้องถิ่น เป็นต้น

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์แบ่งออกเป็นสี่ส่วน (Books) ส่วนแรกเป็นบทบัญญัติทั่วไป ส่วนที่สองกล่าวถึงเรื่องเกี่ยวกับภาษีและการคลัง ส่วนที่สามกล่าวถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่น และส่วนที่สี่เป็นเรื่องอื่นๆ มีมาตราทั้งสิ้น 536 มาตรา (Sections) อาจกล่าวได้ว่า ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้แจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ไว้แทบทุกแง่มุม ถือเป็นกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติร่วมกันทั้งประเทศเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยมีกฎหมายลูกบทที่ขยายความจากประมวลกฎหมายนี้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะออกมาใช้บังคับ ได้มีการเตรียมการเพื่อสร้างความพร้อมแก่ท้องถิ่นไว้ระดับหนึ่งแล้ว

โดยเฉพาะในส่วนที่สามที่เกี่ยวกับ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการบัญญัติถึงกลไกการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น มี 6 กลไกที่สำคัญ คือ

1. การกำกับดูแลการทำงาน โดยส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับที่สูงกว่า
2. การกำกับโดยการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องประกาศแก่สาธารณะให้ทราบถึงจำนวนงบประมาณประจำปี ที่ได้รับและการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณนั้น
3. กำกับโดยคณะกรรมการตรวจสอบ (COA) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและจะตรวจสอบการทำงานของส่วนท้องถิ่นเป็นรายปี
4. การตรวจสอบจากประชาชน โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การร่วมเป็นกรรมการบริหารของหน่วยงานในส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการร้องเรียนต่างๆ
5. การตรวจสอบโดย ombudsman จะพิจารณาตัดสิน กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งของส่วนท้องถิ่น และกรณีที่มีการทุจริต และประพฤติมิชอบของส่วนท้องถิ่น
6. การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน⁴⁴

จึงนับได้ว่า การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ก็เป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นการเรียกคืนมาซึ่งอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น โดยจะมีวิธีการ Recall ที่คล้าย ๆ กับประเทศอื่น ซึ่ง

⁴⁴Hon Aquiling Q Pimental, Jr.(2543, 24-26 มกราคม). การบรรยายพิเศษการปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. หน้า 15-16.

ตามประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 จะกำหนดถึงผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ ละท้องถิ่น มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดย ประชาชนในท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งได้ โดยการเรียกร้องให้ออก อาจกระทำได้ 2 ทางคือ 1. โดย สภาท้องถิ่นเตรียมการเรียกร้องให้ออกไป กับ 2. โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น

3.3.3.1 การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น

กฎหมายปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีสภาเตรียมการเรียกร้องให้ดำเนินการถอด ถอน (Preparatory recall assembly) ซึ่งผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะถูกถอดถอนโดยสภาได้จะแยกเป็น ใน ระดับจังหวัด ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และสภา เมือง ที่อยู่ในความดูแลของจังหวัดในระดับเมือง ประกอบด้วยหัวหน้าหมู่บ้าน และสมาชิกสภา หมู่บ้านในเขตเมือง ในระดับเทศบาล ประกอบด้วยหัวหน้าหมู่บ้านและสมาชิกสภาหมู่บ้าน ใน เขตเทศบาล บุคคลเหล่านี้ กฎหมายถือว่าเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อมีการกระทำความผิดอย่าง ร้ายแรงต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น สมาชิกส่วนใหญ่ ของสภาท้องถิ่นสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการประชุม เพื่อขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจาก ตำแหน่งได้ ซึ่งการประชุมต้องประชุมอย่างเปิดเผย มติการถอดถอนต้องได้รับเสียงข้างมาก ของ ผู้เข้าร่วมประชุม

3.3.3.2 การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะ ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้

(1) ผู้มีสิทธิริเริ่มการถอดถอน

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในท้องถิ่นอย่างน้อยร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มา เลือกตั้งครั้งล่าสุด สามารถที่จะเรียกร้องให้มีการถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งได้

(2) ขั้นตอนการดำเนินการถอดถอน

เมื่อมีการดำเนินการขอถอดถอน โดยมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดครบแล้ว รัฐบาล ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งที่ถูกเรียกร้องให้พ้นจากตำแหน่งใหม่ภายใน 30 วัน (กรณีหมู่บ้าน เมือง เทศบาล) หรือ 45 วัน (กรณีจังหวัด) ซึ่งวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ บุคคลอื่นก็สามารถที่จะเข้ามารับการเลือกตั้งได้ โดยวิธีการดังกล่าวนี้มีข้อแม้ที่ว่า ในระหว่างที่มีกระบวนการเรียกร้องให้ถอดถอน ห้ามผู้บริหารท้องถิ่น ที่ถูกเรียกร้อง ลาออกจาก ตำแหน่ง ทั้งนี้การเรียกร้องให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่งจะกระทำได้เพียง ครั้งเดียว และไม่ได้เรียกร้องในช่วงหนึ่งปีแรกที่ดำรงตำแหน่ง และปีสุดท้ายก่อนพ้นจากตำแหน่ง

(3) ผลการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ จะเป็นรูปแบบการถอดถอนใน ลักษณะเป็นการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ไปในตัว โดยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นก็สามารถมา

ลงสมัครรับการเลือกตั้งได้ พร้อมกับผู้บริหารที่ถูกถอดถอน โดยถ้าผลการลงคะแนนปรากฏว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง ได้คะแนนเสียงสูงสุด ให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไป แต่หากไม่ได้รับคะแนนสูงสุด บุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุด จะได้รับตำแหน่งแทน ผู้บริหารท่านที่ถูกถอดถอนก็จะพ้นจากตำแหน่งไป

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า รูปแบบการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนของประเทศฟิลิปปินส์ มุ่งเน้นการถอดถอนที่มีลักษณะเป็นการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ไปในตัว เพราะบุคคลอื่นก็สามารถที่จะเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้งได้ แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหากผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกถอดถอน ได้รับเสียงข้างมาก ก็ให้การถอดถอนเป็นอันลึ้นไป ผู้บริหารท่านนั้นก็ดำรงตำแหน่งต่อไป แต่หากได้คะแนนเสียงน้อย ผู้บริหารท่านนั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป แล้วบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดก็ดำรงตำแหน่งแทน

3.2.4 ประเทศเยอรมัน

กระบวนการพิจารณาของประเทศเยอรมันจะขอกกล่าวถึง กรณีของการถอดถอนข้าราชการหรือองค์กรและหน่วยงานราชการของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมืองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจคือคณะกรรมการ ร้องทุกข์ (Petitions - Committee) ซึ่งมีการดำเนินงานที่มีสถานภาพพิเศษ โดยเกิดขึ้นมาจากมาตรา 45 (Article 45c) ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ของประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน และมีกฎหมายสหพันธ์ที่ออกมารองรับอย่างเป็นทางการ คือ พระราชบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฟังเรื่องราวร้องทุกข์ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ.1975 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้⁴⁵

โดยกระบวนการพิจารณา ในการพิจารณาของประเทศเยอรมัน ก็มีรูปแบบที่คล้ายคลึงของสหรัฐอเมริกา โดยแยกประเด็นการพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นดังนี้

(1) เหตุที่กล่าวหา

ในมาตรา 17 ของกฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติไว้ว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะร้องเรียนสภาสหพันธ์ ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะคือ

(1.1) การร้องขอ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง การร้องขอหรือให้คำแนะนำในการพิจารณากฎหมายในด้านต่าง ๆ อาทิ การเสนอกฎหมาย (enactment) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (amendment) หรือยกเลิกกฎหมาย (repeal)

(1.2) การร้องทุกข์กล่าวโทษ (Complaints) ซึ่งเป็นการร้องเรียนโดยตรงต่อการปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

⁴⁵ ไควท์ พวงงาม ค (2548). การปกครองท้องถิ่นเยอรมัน. หน้า 104.

(2) วิธีการกล่าวหา

วิธีการกล่าวหาข้าราชการหรือองค์กรและหน่วยงานราชการของรัฐนั้น ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้อง โดยตรงต่อคณะกรรมการร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์ได้โดยตรง

(3) การพิจารณาและตัดสิน

ประธานสภาสหพันธ์ (President of the Bundestag) จะยื่นคำร้องที่ได้รับจากประชาชนเหล่านั้น ไปให้คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ โดยหากคำร้องใดถูกนำมาเป็นประเด็นหนึ่งของการพิจารณาในคณะกรรมการชุดอื่นๆ คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ก็อาจจะไปปรึกษาขอความคิดเห็นในเรื่องนั้นกับกรรมการชุดนั้นๆ ได้ด้วย

คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์จะพิจารณาทุกคำร้องทั้งการร้องขอและการร้องทุกข์ที่ส่งมายังสภาสหพันธ์ ในแต่ละเดือนจะเสนอรายงานต่อสภาสหพันธ์อันประกอบด้วยรายการคำร้อง ซึ่งได้รับการตกลงและพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อตัดสินใจ โดยคณะกรรมการเต็มชุดจนกระทั่งความเห็นเหล่านั้น ถูกส่งไปยังสภาสหพันธ์ ในบางกรณีรัฐสภาอาจจะจัดกลุ่มเฉพาะเพื่อติดตามอภิปรายคำร้องในแต่ละกรณีไป

ในการนี้คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ มีผู้ช่วย (staff) ราวๆ 80 คน ที่จะมาช่วยจัดการ แก้ปัญหาอันหนักหน่วงรวมถึงข้อร้องเรียนที่ได้รับมาจำนวนมหาศาล โดยตั้งแต่หลังจากการรวมประเทศเยอรมัน จำนวนข้อร้องเรียนปีหนึ่งกว่า 20,000 เรื่องโดยเฉลี่ย

อย่างไรก็ตาม เมื่อยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาปัญหาเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการไม่เพียงแต่จะมีอำนาจเหมือนกับคณะกรรมการชุดอื่นๆ เท่านั้น แต่ยังเป็นสมาชิกของรัฐบาลสหพันธ์ ที่จะต้องเข้าร่วมการประชุมและร้องขอให้รัฐบาลสหพันธ์ จัดหาข้อมูลมาให้ไม่ว่าจะแบบทางการโดยทำเป็นหนังสือ หรือการสอบถามด้วยตนเองก็ตาม ซึ่งรวมถึงอำนาจที่จะให้รัฐบาลสหพันธ์ หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สถาบันและองค์กรต่างๆ ยอมให้เอกสารและจัดส่งให้กับพวกเขาถึงที่ โดยคณะกรรมการอาจรับฟังจากคำร้อง พยานหลักฐาน และผู้ชำนาญการ รวมถึงอาจจะร้องขอความช่วยเหลือจากศาลต่าง ๆ และหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการนี้จะคล้ายกับเป็น คณะกรรมการไต่สวน (Committee of inquiry) โดยมีความแตกต่างจากคณะกรรมการไต่สวนแต่เพียงว่าคณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ไม่สามารถรับฟังพยานหลักฐานจากการให้การปากเปล่าได้

(4) ผลการตัดสิน

เมื่อผลการตัดสินออกมาว่าบุคคลหรือองค์กรหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ได้รับการร้องเรียนหรือการกล่าวทุกข์ร้องโทษมีความผิดจริง จะต้องออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะในกรณีของประธานาธิบดี และนักการเมืองนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ชี้ขาดว่ามีความผิดจริงจะต้องออกจากตำแหน่งโดยทันที

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ตามกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นเพียงสิทธิในการยื่นคำร้องขอเท่านั้น แต่ผู้ที่จะตัดสินใจให้ออกจากตำแหน่งจะเป็นหน่วยงานของรัฐคือคณะกรรมการร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หากพบว่ากระทำความผิดจริงก็จะมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง วิธีการดังกล่าวนี้จะแตกต่างกับประเทศอื่น ที่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งการถอดถอนดังกล่าวจะใช้ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

3.2.5 ประเทศไทย

ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันนี้ ประเทศไทย มีความพยายามที่จะมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้พัฒนาตนเองและจะนำมาซึ่งความเจริญเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เมื่อมีความเจริญเติบโตขึ้นมาแล้ว ปัญหาที่ตามมาอีกก็คือ การทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น จึงได้มีการนำเอาแนวคิดถึงการถอดถอนผู้บริหารเข้ามาเป็นมาตรการเสริม เพื่อถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหาร โดยให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถกระทำการถอดถอนได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับฉบับแรก ที่กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เคยมีมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการถอดถอน

(1) ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้เข้าชื่อร้องขอซึ่งจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งหลังสุดที่ใช้ในการเลือกตั้ง โดยจะใช้หลักเกณฑ์จำนวนผู้เข้าชื่อนี้

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคน แต่ไม่เกินห้าแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคน แต่ต้องไม่เกินหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า สองหมื่นห้าพันคน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า สามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

เมื่อได้หลักเกณฑ์ตามนี้แล้ว บุคคลที่ลงชื่อต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายเลือกตั้งของท้องถิ่นกำหนด คือ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 กำหนด เช่น มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ไม่น้อยกว่า 1 ปี ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ถูกคุมขัง เป็นต้น

(2) มูลเหตุความผิดที่ใช้ในการถอดถอน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอนเอาในมาตรา 5 และมาตรา 6 ไว้ว่า หากผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงต่อไป ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนได้ การที่กำหนดมูลเหตุเช่นนี้ก็คงมาจากระบบ Recall เป็นการที่ประชาชนในท้องถิ่นเรียกคืนมาซึ่งอำนาจอธิปไตยที่ตนเองได้ใช้ไป ดังนั้นทุกมูลเหตุสามารถใช้ในการถอดถอนได้ หากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดโดยประชาชนทั้งหมดในท้องถิ่น จะเป็นผู้พิจารณาเองว่า การกระทำนั้นของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดหรือไม่

(3) ขั้นตอนการถอดถอน

เมื่อมีการเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีถอดถอนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล และเมืองพัทยา) แต่หากเป็นการถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตรวจสอบถึงความถูกต้องของคำร้องขอโดยคำร้องขอต้องมีรายละเอียด คือ (1) ชื่อที่อยู่และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตร ประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ (2) มีรายละเอียดข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป (3) มีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการถอดถอน และ (4) คำรับรองของผู้แทนว่าผู้เข้าชื่อทุกคน เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามมาตรา 6) เมื่อพิจารณาแล้วครบตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีการจัดส่งคำร้องขอไปยังผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้อง (ตามมาตรา 7) เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกกล่าวหาทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาซึ่งการทำคำชี้แจงต้องแก้ข้อกล่าวหาภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคำชี้แจงดังกล่าว จะมีการปิดประกาศ

เอาไว้เพื่อให้ประชาชนดู เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงจากผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการแจ้งให้ผู้ที่มิหน้าที่หลักในการดำเนินการถอดถอน ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำชี้แจงหรือกำหนด ซึ่งในที่นี้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจะแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือกำกับดูแลการลงคะแนนเสียงได้ หรืออาจจะมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการได้ (มาตรา 10) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 8) พร้อมทั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 9)

(4) การลงคะแนน

การลงคะแนนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมดูแลก็จะมีรูปแบบเช่นเดียวกับการเลือกตั้งทุกประการ

(5) ผลการลงคะแนน

ในเรื่องผลการลงคะแนนนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 286 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 23 กำหนดโดยจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ส่วนคือ ส่วนแรกต้องดูก่อนว่ามีจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เพราะถ้ามีจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ก็จะมีผลในทางกฎหมาย คือการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันอีกไม่ได้ (ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่กฎหมายกำหนด) แต่ถ้าหากมีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งก็จะมาเข้าในส่วนที่สองคือ หากมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปก็ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง แต่ถ้ามีคะแนนเสียงไม่ถึงสามในสี่ ผลในทางกฎหมายก็จะ เป็นไปไปตามส่วนแรกก็จะเป็นอันตกไปทันที ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผลการลงคะแนนเสียงของไทยจะยึดหลักเกณฑ์สัดส่วนของคะแนนที่มาลงเป็นหลัก

(6) การคัดค้าน

เมื่อผลการเลือกตั้งออกมาเป็นไปในทางใด ก็มีใ้ว่ากระบวนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะจบสิ้น หากแต่ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถที่จะยื่นคำร้องคัดค้านการลงคะแนน

เสี่ยงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก แต่หากไม่มีการคัดค้าน ก็ถือว่ากระบวนการถอดถอนสิ้นสุด โดยการคัดค้านสามารถกระทำได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียง (มาตรา 24)

ดังนั้น เราจะสามารถสรุปได้ว่า จากการศึกษารูปแบบของการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ หรือแม้กระทั่งของไทยเราจะพบว่า ทุกรูปแบบของการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นการถอดถอนที่มีลักษณะเป็นการถอดถอนรายบุคคลเป็นหลัก ซึ่งเป็นหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการจะให้ประชาชนในฐานะผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่ได้มอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ตัวแทนที่สามารถที่จะเรียกอำนาจดังกล่าวกลับไปได้โดยตรง (เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง) หากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้นประพฤติตนไม่เหมาะสม กับตำแหน่ง อันเป็นเหตุให้ท้องถิ่นเกิดความเสียหาย แต่วิธีการดำเนินการคงเป็นเรื่องเฉพาะที่แต่ละประเทศจะได้กำหนดให้ความเหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศตนเอง เพราะตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน จะให้วิธีการถอดถอนเหมือนกันคงเป็นไปได้ แต่หลักการหรือจุดประสงค์จะต้องเหมือนกัน คือการมิให้ผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้นจากที่เราได้ศึกษาถึงรูปแบบการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศเยอรมัน แล้วเราควรที่จะนำเอากระบวนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศเหล่านั้นมาศึกษาเปรียบเทียบกับถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประเทศไทยใช้ในปัจจุบัน ว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร เพื่อที่จะได้มีการปรับปรุง แก้ไขเป็นรูปแบบการถอดถอนที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน รูปแบบการถอดถอนที่ใช้ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเยอรมัน และประเทศไทย สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงขั้นตอนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศและของประเทศไทย

ประเทศที่มีการถอดถอน	จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน	มูลเหตุความผิดที่ใช้ในการถอดถอน	ขั้นตอนการลงคะแนนเสียงถอดถอน	ผลการลงคะแนนเสียงเพื่อใช้ในการถอดถอน
- ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎบัตรมลรัฐ (Charteis)	จำนวน 10-20% หรือ 25 % (ตามแต่กฎบัตรมลรัฐจะกำหนด) โดยมากจะใช้ 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด	ระบบ Recall เป็นการเรียกคืนมาซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนทุกมลเหตุสามารถนำมาซึ่งการถอดถอนได้	เมื่อผู้ว่าราชการรัฐได้ตรวจสอบคำร้องขอเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะกำหนดให้มีการลงคะแนนภายใน 30 วัน เมื่อถึงวันลงคะแนนเสียงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมาลงคะแนนเหมือนการเลือกตั้งทุกประการ	- ยึดหลักเสียงข้างมาก ถ้าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- ประเทศแคนาดา Recall and Initiative Act	- มิได้มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	ระบบ Recall เป็นการเรียกคืนมาซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนทุกมลเหตุสามารถนำมาซึ่งการถอดถอนได้	ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำการตรวจสอบถึงความถูกต้องของคำร้อง เมื่อเห็นว่ามีคุณสมบัติแล้ว จะกำหนดวันที่จะดำเนินการเลือกตั้งซ่อมภายใน 90 วัน	- เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อม หากผู้บริหารท้องถิ่นได้รับคะแนนเสียงอันดับหนึ่งก็จะกลับเข้าดำรงตำแหน่งต่อได้ แต่หากมีบุคคลอื่นได้รับคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลนั้นก็จะดำรงตำแหน่งแทน

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศที่มีการถอดถอน	จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน	มูลเหตุความผิดที่ใช้ในการถอดถอน	ขั้นตอนการลงคะแนนเสียงถอดถอน	ผลการลงคะแนนเสียงเพื่อใช้ในการถอดถอน
- ประเทศฟิลิปปินส์ The Local Government code of the Philippines 1991	- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นอย่างน้อย 25 % ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาเลือกตั้งครั้งล่าสุด	ระบบ Recall เป็นการเรียกคืนมาซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนทุกมณฑลสามารถนำมาซึ่งการถอดถอนได้	เมื่อมีการตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนผู้ลงชื่อแล้ว จะมีการแจ้งวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใหม่โดยผู้บริหารสามารถที่จะทำคำชี้แจงต่อประชาชนได้	- เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมหากผู้บริหารท้องถิ่นได้รับคะแนนเสียงอันดับหนึ่งก็สามารถกลับเข้าดำรงตำแหน่งต่อไป แต่หากมีบุคคลอื่นได้รับคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลนั้นก็จะได้ดำรงตำแหน่งแทน
- ประเทศเยอรมัน Basic of Law	- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการร้องทุกข์	ระบบ Recall เป็นการเรียกคืนมาซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนทุกมณฑลสามารถนำมาซึ่งการถอดถอนได้	- คณะกรรมการร้องทุกข์จะพิจารณาคำร้องที่ประชาชนได้ร้องมาถึง ทั้งนี้คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำร้อง หากประชาชนให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น	- คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะยึดเสียงข้างมากเป็นหลัก หากพบว่ามีการกระทำความผิดจริงจะมีการดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งทันที

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศที่มีการถอดถอน	จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน	มูลเหตุความผิดที่ใช้ในการถอดถอน	ขั้นตอนการลงคะแนนเสียงถอดถอน	ผลการลงคะแนนเสียงเพื่อใช้ในการถอดถอน
<p>- ประเทศไทย</p> <p>- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286</p> <p>- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542</p>	<p>จำนวนคูจากเกณฑ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือถ้ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อหนึ่งในห้า ถ้าเกินหนึ่งแสนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อสองหมื่นคน ถ้ามีเกินห้าแสนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อสองหมื่นห้าพันคนถ้าเกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อสามหมื่นคน</p>	<p>- เพราะไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป</p> <p>ตามมาตรา 5 และมาตรา 6</p>	<p>- เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องแล้วมีการตรวจสอบว่ามีจำนวนผู้ลงชื่อตามที่กฎหมายกำหนดแล้วผู้ว่าจะส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศวันลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนภายใน 90 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 8) โดยวิธีการถอดถอนจะมีลักษณะคล้ายกับการเลือกตั้ง</p>	<p>- มาตรา 23 กำหนดให้ต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง เมื่อเกินกว่ากึ่งหนึ่งแล้วต้องได้ผู้ที่เห็นด้วยกับการถอดถอนสามในสี่ของจำนวนมาลงคะแนนใช้สิทธิในการถอดถอนหากไม่ถึงการถอดถอนเป็นอันตกไปแล้วจะถอดถอนโดยใช้มูลเหตุเดียวกันอีกมิได้</p>

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายและแนวทางการปรับปรุงแก้ไข การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นหัวใจสำคัญ ในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย เหตุผลหลักในความจำเป็นที่ต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพจากการแทรกแซงจากรัฐก็เนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เดิมรัฐบาลเป็นผู้จัดการ แต่การจัดการดังกล่าว เกิดความล่าช้าในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ภาระหน้าที่ทุกอย่างตกอยู่กับรัฐบาลจากปัญหาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าได้อย่างที่มุ่งหมายไว้ สาเหตุดังกล่าวจึงทำให้มีการริเริ่มที่จะนำเอาแนวความคิดของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และยังเป็นส่วนที่จะช่วยให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสมควรจะต้องเป็นผู้จัดทำ เพราะท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ถึงความต้องการที่แท้จริง ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต จึงมีการมุ่งเน้นถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น หากแต่อำนาจการปกครองดังกล่าวนี้ มิได้ให้ท้องถิ่นใช้อย่างเด็ดขาด โดยรัฐบาลยังคงจะเป็นผู้กำกับดูแลส่วนท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง จนถึงเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปิดมิติใหม่ แห่งการเมืองการปกครอง โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ มุ่งเน้นถึงสิทธิของประชาชนมากที่สุด โดยสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิที่เรียกว่า Status activus คือ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ หรือสร้างเจตน์จำนงทางการเมือง สิทธิประเภทนี้ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการตั้งพรรคการเมือง และสิทธิที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรง อีกประการหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเปลี่ยนแปลงที่ขึ้นกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งนี้เริ่มจากในหมวด 9 ว่าด้วยเรื่องของการปกครองท้องถิ่นไทย ได้ระบุถึงเนื้อหาสาระที่มากมายและครอบคลุมในหลาย ๆ ด้าน อาทิ มาตรา 282 กล่าวถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 กล่าวถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และส่วนรวมเท่านั้น มาตรา 284 ว่าด้วยเรื่องของ

อิสระในการบริหารการบริหรงานบุคคล การเงินและการคลัง และการมีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ประการสำคัญใน หมวด 9 ยังได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประการสำคัญใน มาตรา 286 กำหนดถึงการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ มาตรา 287 ยังได้กำหนด การมีสิทธิขอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประชาชนทั้ง 2 เรื่องดังกล่าวนี้เป็นการใช้สิทธิทางตรงของประชาชน

โดยจะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งเป็นเพียงตัวชี้วัดหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น แต่ทั้งนี้การมีส่วนร่วม มิได้เป็นเพียงสิ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่นและการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรวมตัวกันเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ยังเป็นสิ่งที่ยืนยันการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ดีกว่าการพิจารณาถึงการเข้าไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง เพราะผู้ที่จะสามารถเข้าชื่อได้ จะต้องเป็นผู้ที่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญ สำหรับการเรียกคืนให้ได้มาซึ่งอำนาจของประชาชน ที่ได้มอบให้แก่ตัวแทนของตน อย่างไรก็ตามในฐานะ ตัวแทนของประชาชนที่เข้าสู่การใช้อำนาจผ่านการเลือกตั้ง การถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งจึงจำเป็นต้องใช้กระบวนการ และกลไกทางกฎหมาย โดยการถอดถอนในปัจจุบันนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ 2 ระดับ คือ 1. การถอดถอนในระดับชาติตามมาตรา 303 – มาตรา 307 โดยผู้ที่สิทธิในการเข้าชื่อมี 2 กลุ่ม คือ 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และ 2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภา โดยปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีมูลความผิดผู้ที่มีอำนาจในการถอดถอน คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งตามวิธีการดังกล่าวจะเห็นจุดมุ่งหมายของกฎหมายที่กำหนดในเรื่องอำนาจผู้มีสิทธิ ยื่นเรื่องที่มีการรับรองสิทธิให้ประชาชนจำนวนห้าหมื่นคนสามารถยื่นเรื่องขอถอดถอนได้ แต่อำนาจการถอดถอนกลับไม่ใช่อำนาจของประชาชนแต่กลับเป็นอำนาจของศาลซึ่งมิใช่จุดมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงหรือมิได้เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชน ส่วนการถอดถอนอีกระดับหนึ่ง คือ 2. การถอดถอนในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีมาตราเดียวที่กำหนดสิทธิไว้ คือ มาตรา 286 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียงสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งบทบัญญัติ

ดังกล่าวนี้เป็นการเปิดมติการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่น โดยยื่นคำเนิการจัดให้มีการ ลงคะแนนเพื่อขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะเห็น ได้ว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่การเข้าชื่อเป็นอำนาจของประชาชนและอำนาจการตัดสินใจในการถอดถอน (Recall) ก็ยังคงเป็นอำนาจของประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหลักการประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้

4.1 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ปัญหาที่เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ก็มาจากการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับในที่นี้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบต้องใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นหลักในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเมื่อเราพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัตินี้ จะพบว่า พระราชบัญญัติได้กำหนดเนื้อหาสาระ ตลอดจนวิธีการดำเนินการถอดถอน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ทำหน้าที่จัดให้มีการลงคะแนนเสียงคล้ายกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งในเวลาต่อมาทางคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการออกข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. 2546 ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ บุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีมติแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นแทนได้ปฏิบัติตาม ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวนี้จะเป็นตัวกำหนดถึงวิธีการในทางปฏิบัติตั้งแต่ การดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง จนไปถึงการประกาศผลการลงคะแนน ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวนี้จะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนด ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนจะครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5รูปแบบ ซึ่งก็จะมีปัญหาอยู่ว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งจะมีขนาดพื้นที่และประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เท่ากัน การที่จะต้องมาใช้หลักเกณฑ์การถอดถอนเดียวกัน ย่อมส่งผลให้บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล หรือเมืองพัทยา การถอดถอนอาจประสบความสำเร็จ เพราะมีจำนวนประชากรที่น้อย แต่ถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ กรุงเทพมหานคร หลักเกณฑ์การถอดถอนดังกล่าวอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือไม่สามารถึง

จะถอดถอนได้เลย จากการศึกษาตามกฎหมายที่ใช้ในการถอดถอนพบว่า ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 2 ปัญหาหลัก คือ ปัญหาการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นกับปัญหาการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ทั้ง 2 ปัญหาดังกล่าวนี้ นำมาซึ่งปัญหาหลักในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถทำให้การใช้สิทธิถอดถอนของประชาชนประสบความสำเร็จ ซึ่งนับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จนถึง พ.ศ.2550 เป็นเวลาร่วม 10 ปี กลไกทางกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเอาไว้ ซึ่งการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่เคยเกิดขึ้น มีมาแล้ว 5 ครั้งด้วยกัน คือ 1. การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพรงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 2. การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล อำเภอแคว้น จังหวัดมหาสารคาม 3. การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย 4. การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอโคกพระ จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 4 ที่นี้ไม่สามารถถอดถอนได้สำเร็จ ก็เนื่องมาจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จนมาถึงการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นแห่งที่ 5 คือ การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ถือได้ว่าเป็นการถอดถอนเพียงครั้งเดียวของประเทศที่สามารถถอดถอนสำเร็จ โดยกรณีตัวอย่างการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง สามารถที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางด้านกฎหมาย และหาทางแก้ไขได้ต่อไป

จากการวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงของประชาชนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีประเด็นปัญหาหลักที่สำคัญอยู่ 2 ประการคือ

1. ปัญหาการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น
2. ปัญหาการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

4.1.1 ปัญหาการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

เนื่องจากมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิที่จะมาเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ นายกเทศมนตรีหรือนายกเมืองพัทยา) หรือ เข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (กรณีถอดถอนผู้ว่ากรุงเทพมหานคร) โดยจำนวนของผู้เข้าชื่อถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นหลัก โดยหน้าที่ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่ของทางอำเภอเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ

ลงคะแนนเสียง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตที่ตนเองกำกับดูแลอยู่ ซึ่งจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อมีด้วยกัน 4 ระดับ คือ (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (2) หากมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งแสนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (3) หากมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ (4) หากมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อเราพิจารณากฎหมายแล้ว จะพบว่า สัดส่วนที่กฎหมายกำหนดจำนวนของผู้เข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอนั้น กฎหมายกำหนดสัดส่วนค่อนข้างสูงมักจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ ก็เนื่องมาจากการที่จะให้มีการดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้น ต้องผ่านขั้นตอนแรกเสียก่อน คือ การเข้าชื่อเพื่อยื่นคำขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการที่จะดำเนินการรวบรวมรายชื่อได้นั้นจะต้องมีบุคคลที่เป็นแกนนำหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าผู้ริเริ่ม ในการรวบรวมรายชื่อให้ครบตามกฎหมายกำหนด ถึงสัดส่วนการเข้าชื่อ หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น องค์กรการบริหารส่วนตำบล การที่จะรวบรวมรายชื่อให้ได้นั้น ย่อมค่อนข้างที่จะกระทำ ได้ไม่ง่ายมากนัก ยกตัวอย่างเช่น หากองค์กรการบริหารส่วนตำบล มีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนห้าพันคน ต้องมีผู้มาเข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน ซึ่งยอดหนึ่งพันคนเป็นยอดที่ค่อนข้างสูงหรือหากเป็นเทศบาลที่มีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณห้าหมื่นคนต้องใช้จำนวนผู้มาเข้าชื่อเป็นจำนวนหนึ่งหมื่นคน แต่ถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อย่างกรุงเทพมหานคร ที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณสี่ล้านกว่าคนต้องใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาเข้าชื่อ จำนวนสามหมื่นคน ซึ่งหลักเกณฑ์จำนวนผู้มาเข้าชื่อในทางทฤษฎี หรือในทางกฎหมาย สามารถที่จะกระทำได้ แต่กลับกันทางปฏิบัติกระทำได้ค่อนข้างยาก เพราะเราต้องเข้าใจอย่างหนึ่งว่าการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีฝ่ายที่สนับสนุนกับฝ่ายที่ต้องการจะถอดถอนการเข้าชื่อ ก็คงจะนำมาจากฐานเสียงของบุคคลที่ต้องการจะถอดถอนเป็นหลักจึงทำให้การเข้าชื่อเป็นไปได้ไม่ง่ายมากนักซึ่งเป็นอุปสรรคข้างต้นในการที่ดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และยังถือว่าสัดส่วนการเข้าชื่อดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสม ประกอบกับตามมาตรา 6 กำหนดว่าคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีรายละเอียดของ ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรอื่นที่ทางราชการออกให้ที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ ตลอดจนต้องมีรายละเอียดชื่อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงต่อไป และต้องมีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียง รวมถึงคำรับรองของผู้แทนว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และมีความสมัครใจเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อ ซึ่งโดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ จะเป็นการกระทำ

ในลักษณะที่เปิดเผยว่าบุคคลใดเข้าร่วมในการเข้าชื่อเพื่อขอลดถอนผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นมูลเหตุประการหนึ่งที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เพราะมีหลักเกณฑ์ที่มีความยุ่งยากประกอบกับกลัวอิทธิพลของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเราจะต้องเข้าใจว่าท้องถิ่นไทยในปัจจุบันนี้มีการแข่งขันเพื่อให้เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีอิทธิพลทั้งทางด้านการเมืองการปกครองค่อนข้างมาก น้อยคนที่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับตัวผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ความที่เป็นเครือญาติกัน ก็ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรค ในการเข้าชื่อก็คงเป็นหน้าที่ของผู้แทนหรือผู้ริเริ่มในการลดถอนที่จะต้องทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่นให้รู้ถึงการความประพฤติ หรือ พฤติการณ์ของผู้บริหารท้องถิ่นว่ามีความผิดพลาดประการใดจึงต้องมีการลดถอน ออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าเราลองเทียบเคียงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ โดยใช้เกณฑ์ 25 % ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งสุดท้าย โดยมีแนวความคิดที่ว่า สัดส่วนการเข้าชื่อเพื่อลดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ที่จะมาจากสัดส่วนของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงครั้งล่าสุด มิใช่สัดส่วนที่มาจากประชากรทั้งหมดที่มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมาจากการเลือกของบุคคลที่มาลงคะแนนเสียงครั้งล่าสุด มิได้มาจากบุคคลที่สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด สหรัฐอเมริกาจึงใช้หลักการนี้เป็นเกณฑ์ในการกำหนด จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หรือแม้กระทั่งประเทศแคนาดา หรือประเทศฟิลิปปินส์ ก็ใช้สัดส่วนร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเสียงครั้งหลังสุดเป็นเกณฑ์ แต่ถ้าเป็นของประเทศเยอรมัน มิได้มีการกำหนดจำนวนสัดส่วนของผู้เข้าชื่อว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใด โดยประชาชนทุกคนสามารถที่จะยื่นคำร้องขอได้ ดังนั้นจึงสรุปประเด็นปัญหาได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดสัดส่วนของผู้มาลงชื่อ เพื่อขอดำเนินการลดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการกำหนดสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีความเหมาะสมประกอบกับบุคคลที่จะเข้าชื่อจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 6 ซึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างยุ่งยาก และเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเปิดเผย จึงทำให้ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เพียงแค่ขั้นตอนในการเข้าชื่อก็ยุ่งยากและเป็นอุปสรรคเสียแล้ว

แนวทางแก้ไขปัญหา ในการแก้ไขปัญหาค่าการเข้าชื่อ เพื่อลดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อลดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ควรมีการกำหนดการริเริ่มการเข้าชื่อเพื่อลดถอนผู้บริหารท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้จริงในทางปฏิบัติ มิใช่กำหนดเป็นหลักการไว้เท่านั้น แต่ไม่สามารถนำหลักการ มาใช้ให้บรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยจากการศึกษาสัดส่วน ที่มีความเหมาะสมในการเข้าชื่อเพื่อลดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จะมีด้วยกันอยู่ 2 แนวทางที่เหมาะสมโดยแนวทางแรก ควรมีสัดส่วนจำนวนผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมีจำนวนหนึ่งหมื่นคน แล้วแต่จะครบจำนวนใดก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า

หนึ่งในสี่มีความเหมาะสมและสามารถใช้ได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา ส่วนจำนวน 10,000 คน สามารถใช้ได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ กรุงเทพมหานคร ส่วนแนวทางที่สองคือตามแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา หรือประเทศฟิลิปปินส์ คือ ใช้เกณฑ์ 25 % ของจำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด ซึ่งวิธีนี้ก็มิใช่ดี ตรงที่จะใช้สัดส่วนการเข้าชื่อ ที่น้อยกว่าแนวทางแรก ที่ใช้เกณฑ์สัดส่วนของบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล อำเภอแควดำ จังหวัดมหาสารคาม⁴⁶

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล ตั้งอยู่หมู่ที่ 11 อำเภอแควดำ จังหวัดมหาสารคาม มีหมู่บ้านที่อยู่ในปกครองทั้งหมด 14 หมู่บ้าน 835 ครัวเรือน ประกอบด้วย 1. หมู่บ้านโนนภิบาล 2. หมู่บ้านโนนสี 3. หมู่บ้านนาคุณ 4. หมู่บ้านโคกกลาง 5. หมู่บ้านโคกแดง 6. หมู่บ้านหนองคล้อ 7. หมู่บ้านโนนสระพัง 8. หมู่บ้านหนองไผ่ 9. หมู่บ้านโคกรีน 10. หมู่บ้านโคกกล้อ 11. หมู่บ้านโนนสำราญ 12. หมู่บ้านวังพัฒนา 13. หมู่บ้านไผ่ล้อม 14. หมู่บ้านโนนแก้ว มีประชากรทั้งหมด 3,975 คน มีประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 2,739 คน ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ทำไร่ มีนายนิพนธ์ ทับศรีรักษ์ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล ซึ่งต่อมาปรากฏว่าได้มีความพยายามที่จะมีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล โดยมีมูลเหตุที่สำคัญ อันนำมาสู่การถอดถอน คือมีการนำเงินบริหารกองทุนหมู่บ้านไปใช้ส่วนตัวมีพฤติกรรมทุจริตขยก และไม่อยู่ร่วมพัฒนาหมู่บ้าน มูลเหตุเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านบางส่วนไม่พอใจในการทำหน้าที่ จึงได้มีการพยายามที่จะมีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลออกจากตำแหน่งโดยเริ่มตั้งแต่มิมีความพยายามดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่มีการกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ปรากฏ หากมีการกระทำความผิดจริงก็ให้นายอำเภอแควดำ เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามใช้อำนาจในฐานะที่กำกับดูแลสั่งให้นายกองการบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลพ้นจากตำแหน่ง โดยความพยายามแรกของประชาชนในตำบลโนนภิบาลไม่ประสบความสำเร็จ จึงได้มีการนำเอาหลักการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิเอาไว้มาใช้โดยหลักเกณฑ์ของการถอดถอนจะเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนด โดยชาวบ้านตำบลโนนภิบาลจะต้องมีการรวบรวมรายชื่อให้

⁴⁶ข้อมูลการเข้าชื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลจากนายไพรัช ไบ่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล อำเภอแควดำ จังหวัดมหาสารคาม เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2550.

ครบก่อนตามที่มาตรา 5 กำหนด โดยองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 2,739 คน ต้องมีผู้มาเข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล ซึ่งจำนวนหนึ่งในห้าของ 2,739 คน คือ 515 คน เนื่องจากมีผู้เข้าชื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลไม่ถึงหนึ่งในห้า ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยมีผู้เข้าชื่อเพียงแค่ 35 คน จึงทำให้การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลไม่ประสบผลสำเร็จ จากปัญหาการถอดถอนดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการถอดถอนได้วางหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อที่ค่อนข้างจะสูง มักทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ก็เนื่องมาจากการที่ได้เคยอธิบายมาแล้วว่าในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ยังคงผูกติดกับการเอื้อเพื่อเอื้อแก่ ความเป็นเครือญาติ ความผูกพัน การอุปถัมภ์ และการมีอิทธิพลของผู้บริหารท้องถิ่นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาหลัก ส่วนปัญหารองลงมา คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจในการใช้สิทธิการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือบางคนยังไม่รู้เลยว่ามีกฎหมายที่รับรองสิทธิดังกล่าวอยู่ ปัญหาทั้งหมดเหล่านี้ทำให้การถอดถอนไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จได้เลย ซึ่งการที่จะรวบรวมรายชื่อให้ครบเพื่อที่จะได้ดำเนินการต่อไปนั้น คงต้องนำมาจากฐานเสียงของผู้ที่ริเริ่มในการถอดถอน จากกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล ต้องใช้ผู้เข้าชื่อจำนวน 515 คน เป็นการชี้ให้เห็นแล้วว่าแค่คำฟังเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องยังต้องใช้จำนวนคนที่ค่อนข้างจะสูง ประกอบกับตามมาตรา 6 กำหนดให้ต้องมีรายละเอียดต่างๆ อันมีลักษณะที่เป็นการเปิดเผย ทำให้ประชาชนบางคนหรือบางกลุ่มเกิดความเกรงกลัวต่อผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่กล้าที่จะมาเข้าชื่อ ทำให้การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 ที่กำหนด

4.1.2 ปัญหาการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ปัญหาการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนับว่าเป็นปัญหาหลัก และมีความสำคัญมากก็เนื่องมาจากการที่จะดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้น จะต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงจำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดไว้ในมาตรา 23 ของ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นบุคคลดังกล่าว โดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง ซึ่งหลักเกณฑ์การลงคะแนนเสียงตามมาตรา 23 นั้น เราสามารถพิจารณารูปแบบได้ 2 รูปแบบ ซึ่งเมื่อเราเข้าใจรูปแบบของการลงคะแนนเสียงได้เป็นอย่างดีแล้ว เราจะเข้าใจว่าการลงคะแนนเสียงมีปัญหาทางด้านกฎหมายอย่างไร ซึ่งรูปแบบแรกของการลงคะแนนเสียง เราพิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเพื่อถอดถอน หากมาลงคะแนนเสียง ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำว่ากึ่งหนึ่งนั้นมีความหมายแตกต่างกับคำว่าครึ่งหนึ่ง ซึ่งคำว่า กึ่งหนึ่งนั้นจะมากกว่าครึ่งหนึ่งอีก 1 คะแนน เช่น ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 1,000 คน ต้องมีผู้มาลงคะแนนเกินกึ่งหนึ่ง คือ 501 คนขึ้นไป ซึ่งถ้าจำนวนผู้มาลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ผลที่ทางกฎหมายกำหนด คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท่านนั้นออกจากตำแหน่งโดยจะอาศัยมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอนในเรื่องเดียวกันอีกมิได้ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ เพื่อมิให้เกิดการถอดถอนที่ซ้ำไปซ้ำมาอีก แต่ถ้าหากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะเข้ามาในรูปแบบที่สอง คือ หากคะแนนเสียงทั้งหมดของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน มีจำนวนสามในสี่ ที่เห็นด้วยกับการถอดถอน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ได้กำหนดจำนวนคะแนนเสียงในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนเอาไว้ หากคะแนนเสียงของประชาชนที่มาลงคะแนนเพื่อขอถอดถอนไม่ถึงสามในสี่ การถอดถอนก็เป็นอันตกไป แล้วจะมีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เราจะพบได้ว่าการที่กฎหมายได้กำหนดจำนวนของผู้มาลงคะแนนเสียงที่ค่อนข้างจะสูงมักจะเป็นอุปสรรคที่ทำให้การถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเมื่อเราพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งจะยึดถึงหลักการเสียงข้างมากเป็นหลัก คือ ถ้าผู้ที่สมัครรับการเลือกตั้งคนหนึ่งคนใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลอื่น แม้จะมากกว่า 1 คะแนน ก็ถือว่าชนะการเลือกตั้งได้เป็นตัวแทนของประชาชน โดยหลักเกณฑ์นี้ใช้กับการเลือกตั้งทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติ หรือในระดับท้องถิ่น หรือในองค์กรอิสระ แต่ทำไมเวลาจะถอดถอนบุคคลที่ตนเองเลือก จึงมีหลักเกณฑ์ที่มากกว่า และ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ก็มีสัดส่วนของคะแนนเข้ามาเกี่ยวข้อง จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า การที่ได้มีการกำหนด ให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น มีเงื่อนไขที่ยุ้งยากเพื่อต้องการจะทำให้การถอดถอนมีลักษณะกระทำได้อย่างยาก หรือ ถ้าจะมีการถอดถอนต้องได้คะแนนเสียงของประชาชนในท้องถิ่นเกินกว่ากึ่งหนึ่งขึ้นไป ที่เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นกระทำตามผิดจริงตามข้อหากกล่าว แต่ถ้ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการถอดถอนที่มีเงื่อนไขที่น้อยหรือสามารถกระทำได้ง่าย ก็จะเกิดการถอดถอนเป็นจำนวนมากเพราะบุคคลที่ต้องการจะเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องการตำแหน่งนี้ วิธีการถอดถอนโดยประชาชนวิธีนี้จึง

เหมาะสำหรับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ที่กระทำความผิดจริงและร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น แต่เมื่อมีกฎหมายที่รับรองสิทธิให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ ก็ต้องมาพิจารณาต่อว่าสัดส่วนคะแนน ของผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด โดยปัญหาตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกิดจากการกำหนดสัดส่วนของคะแนนที่ใช้ในการถอดถอน โดยการที่กฎหมายกำหนดว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะไม่มีกำหนดจำนวนของผู้ที่มาใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ว่าต้องมีผู้มาลงคะแนนเท่าใดจึงจะถือว่าบุคคลนั้นถึงจะได้รับการเลือกตั้ง แต่ถ้ามีการกำหนดจำนวนผู้ที่จะต้องมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเท่ากับเป็นการบังคับให้มีผู้มาลงคะแนนต้องได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กคงสามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับประชาชนว่าจะสนใจ และเข้าใจถึงการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนมากน้อยเพียงใด แต่ถ้าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีขนาดใหญ่มีจำนวนประชากรที่มาก วิธีการถอดถอนดังกล่าวนี้ ก็จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ เช่น กรณีของกรุงเทพมหานคร ที่ปัจจุบันนี้มีประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครจำนวน 3,955,855 คน ซึ่งผลหากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 ปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มีคะแนนอันดับหนึ่ง คือ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ด้วยคะแนน 911,441 คน รวมผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด 2,445,723 คน คิดเป็นร้อยละ 68 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร จากผลการเลือกตั้งดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งยังมีจำนวนผู้มาลงคะแนนยังเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครมาไม่มากเท่าที่ควร ขนาดกฎหมายบังคับว่าถ้าไม่มาเลือกตั้งจะมีบทลงโทษบางอย่างแล้วก็ตาม แล้วถ้าเกิดเป็นการดำเนินการเพื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องต้องมีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกินกว่ากึ่งหนึ่งขึ้นไปจึงจะสามารถดำเนินการถอดถอนได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยากกว่าการมาลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งมีใช้แต่กรุงเทพมหานครเท่านั้น แม้แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ก็เช่นกันจะให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารของตนก็เป็นเรื่องที่ยาก เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะให้ความสนใจการเลือกตั้ง มากกว่าการถอดถอนก็คงจะเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 68 ได้กำหนดถึงการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ถ้าบุคคลใดไม่ไปเลือกตั้ง โดยไม่มีการแจ้งเหตุอันสมควร บุคคลนั้นย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด แต่การไปลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดว่า เป็นสิทธิ บุคคลนั้นจะใช้สิทธิก็ได้ไม่ใช้ก็ได้ กฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษในการไม่ไปลงคะแนนเอาไว้ไม่เหมือนการไม่ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ที่มีบทลงโทษที่แน่นอน ประชาชนในท้องถิ่นจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญมากเท่าไร การที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งโดยประชาชนได้นั้นต้องผ่านเกณฑ์จำนวนผู้มาลงคะแนนถอดถอนเกินกว่ากึ่งหนึ่งเสียก่อน แต่ถ้ามีผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง เราก็ต้องมาพิจารณาต่อไปอีกว่าในจำนวนเสียงของผู้มาลงคะแนนถอดถอน ต้องมีผู้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง หลักเกณฑ์คะแนนเสียงต้องได้จำนวนสามในสี่ ก็คงยังสูงอยู่เพราะการปกครองท้องถิ่นในสภาวะการปัจจุบันเราก็ต้องยอมรับความเป็นจริงประการหนึ่งว่า ก็ต้องมีฝ่ายที่สนับสนุนการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น อันเนื่องมาจากผลงานในอดีตหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวกับฝ่ายที่คัดค้าน ซึ่งอาจจะเป็นฝ่ายตรงกันข้ามที่ต้องการมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเสียเอง หากทั้งสองฝ่ายมีคะแนนเสียงที่สูสีกัน หรือ มีความพยายามที่จะทำให้คะแนนเสียงไม่ถึงสามในสี่ตามที่กฎหมายกำหนด การถอดถอนวิธีดังกล่าวนี้ก็จะไม่ประสบความสำเร็จได้เลย ซึ่งรูปแบบในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา มีการวางหลักเกณฑ์ของผลการลงคะแนนที่เหมือนกัน คือ ทั้งสองประเทศจะยึดตามหลักประชาธิปไตย โดยถ้าเสียงส่วนใหญ่ลงคะแนนไม่เห็นด้วย ในการเลือกตั้งถอดถอน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้นั้นก็จะดำรงตำแหน่งต่อไป แต่ถ้าเสียงส่วนใหญ่ลงคะแนนว่าเห็นด้วยกับการถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของสัดส่วนคะแนนที่มาจากผู้มาลง เพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเหมือนของประเทศไทย แต่ถ้าเป็นกรณีของการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์นั้น ก็จะดูจากคะแนน เสียงสูงสุดแต่จะไม่เหมือนของประเทศไทยหรือ ประเทศแคนาดา เพราะการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์นั้นจะเป็นการเลือกตั้งใหม่ คือ ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกเรียกร้องให้ออกไปได้คะแนนสูงสุด ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดจะได้รับตำแหน่งแทน (คล้ายเป็นการถอดถอนพร้อมกับการเลือกตั้งใหม่พร้อมกัน) แต่ถ้าเป็นของประเทศเยอรมันนั้น จะเป็นรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัย โดยคณะกรรมการจะมีมติตามเสียงส่วนใหญ่ ผลคะแนนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในต่างประเทศที่ใช้ยอมเป็นผลดีในทางไม่ต้องใช้หลักเกณฑ์ในการถอดถอนมากนัก หากผลคะแนนการถอดถอนออกมาเป็นเช่นใด ผู้ที่ถูกถอดถอน ก็ต้องยอมรับผลการลงคะแนนของประชาชนในการถอดถอนนั้น แม้ว่าแม้ผลการลงคะแนนถอดถอนเพียงแค่คะแนนเดียว ก็ถือว่าต้องพ้นจากตำแหน่งไป เพราะถือว่าประชาชนในท้องถิ่นไม่ไว้วางใจในการทำงาน นับตั้งแต่มีกฎหมายที่กำหนดสิทธิให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 โดยกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าว คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อมาก็มี พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อ

ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่ตลอดระยะเวลาเกือบ 10 ปี กระบวนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนได้เกิดขึ้นมาแล้ว 5 ครั้ง โดย 4 ครั้ง ไม่สามารถถอดถอนได้ ก็เนื่องมาจากปัญหาในทางกฎหมาย โดย อ.บ.ต. โพนภิบาล จังหวัดมหาสารคาม ถอดถอนไม่สำเร็จก็เนื่องมาจากติดเงื่อนไขตามมาตรา 5 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วส่วนอีก 3 แห่ง คือ อ.บ.ต. โพนงาม จังหวัดมหาสารคาม อ.บ.ต.ป่าแฝก จังหวัดหนองคาย และ อ.บ.ต.หาดสูง จังหวัดนครสวรรค์ ถอดถอนไม่สำเร็จก็เนื่องมาจากติดเงื่อนไขตามมาตรา 23 แต่ อ.บ.ต.เดียว ที่สามารถทำสำเร็จ คือ อ.บ.ต.ห้วยโก๋น จังหวัดน่าน เราจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงวิธีการถอดถอนของ อ.บ.ต.แต่ละแห่งว่าเกิดอุปสรรคอย่างไรจึงไม่สามารถถอดถอนได้ แล้วทำไม อ.บ.ต.ห้วยโก๋นจึงสามารถถอดถอนได้สำเร็จเพื่อจะได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกฎหมายตามที่ได้เสนอมา

แนวทางแก้ไขปัญหา ในการแก้ไขปัญหาลงคะแนนเสียงนั้นเกิดจากการกฎหมายได้กำหนดสัดส่วนของจำนวนผู้มีสิทธิ ในการเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนต้องเกินกว่ากึ่งหนึ่ง หากมีผู้มาลงคะแนนเสียงไม่เกินกึ่งหนึ่งการถอดถอนเป็นอันตกไป แต่ถ้ามีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง คะแนนเสียงที่ลงต้องได้สามในสี่ที่เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นท่านนี้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป แต่ถ้าไม่ถึงสามในสี่ ผลในทางกฎหมายที่กำหนด คือ การถอดถอนเป็นอันตกไป และจะนำมาถอดถอน โดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ ซึ่งการที่จะดำเนินการถอดถอนนี้จะสามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียว แต่เนื่องจากกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง ทำให้ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ วิธีการแก้ไข คือ ควรยกเลิกสัดส่วนของผู้ที่มาลงคะแนนเสียง โดยการยึดเสียงประชาชนเสียงข้างมาก ที่มาลงคะแนนเสียง ว่าต้องการที่จะใช้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่หรือไม่ หากคะแนนเสียงของประชาชนที่มาลงคะแนนเห็นว่าให้ดำรงตำแหน่งอยู่ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไป แต่ถ้าหากผลการลงคะแนนออกมาว่าไม่ต้องการให้ดำรงตำแหน่งอยู่ก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ จะง่ายต่อการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เหมือนกับวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หากชนะกันเพียงแค่นับคะแนนเดียวก็ถือว่าชนะการเลือกตั้งแล้ว แต่ทำไมเวลาถอดถอนบุคคลที่ตนเองเลือกจึงยากเย็นมากนัก แล้วปัญหาดังกล่าวจะทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายไม่อยากไปลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

4.1.2.1 กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ⁴⁷

⁴⁷ข้อมูลการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จากทรงศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย รายงานการวิจัยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2547.

การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เมื่อปี พ.ศ. 2545 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการถอดถอนแห่งแรกที่ใช้หลักเกณฑ์ในการถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถกระทำได้ และยังได้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายอันเป็นอุปสรรคทำให้การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงามไม่ประสบความสำเร็จ ตำบลโพนงาม เป็นตำบลที่แยกออกมาจากตำบลบ้านแพง และได้ก่อตั้งเป็นตำบล เมื่อ พ.ศ. 2531 ในพื้นที่เขตการปกครองของตำบลโพนงาม มีหมู่บ้านที่อยู่ในปกครองทั้งหมด 12 หมู่บ้าน มีพื้นที่ของตำบลทั้งหมด 11,468.375 ไร่ แบ่งเป็นที่ดินทางการเกษตร จำนวน 21,320 ไร่ ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ทำนา ทำไร่สวนผสม ปลูกผัก และเลี้ยงปลา มีนายวินัย สมศรีลย์ เป็นกำนันตำบลโพนงาม มีนายทรงฤทธิ์ ฤงทอง ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม เนื่องด้วยกำนันตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม พร้อมด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในพื้นที่จำนวนหนึ่ง ไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม เนื่องจากการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม หลายเรื่องส่อไปในทางทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น เช่น ในกรณีโครงการจัดซื้อจัดจ้างลูกปลาเพื่อแจกจ่ายประชาชน พบว่าในการส่งมอบพันธุ์ลูกปลา ส่งมอบไม่ครบตามจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญา และไม่มีผู้ตรวจรับมอบพันธุ์ปลาในวันส่งมอบและโครงการนี้มีงบประมาณ 100,000 บาท แต่ใช้งบประมาณจริงเพียง 30,000 บาท โครงการขุดลอกลำห้วยบางงบประมาณ 100,000 บาท ใช้งบประมาณจริงเพียง 40,000 บาท โครงการหินลูกรังงบประมาณ 339,000 บาท ใช้งบประมาณจริงเพียง 180,000 บาท การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ แต่ได้มีการเบิกจ่ายงบประมาณไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และโครงการเงินสนับสนุนกีฬาของกรมพลศึกษาเข้าบัญชีของศูนย์กีฬาตำบล แต่กลับเก็บไว้ใช้ส่วนตัว ซึ่งเป็นจำนวนเงิน 9,500 บาท และเมื่อในพื้นที่ตำบลโพนงามเกิดเหตุอุทกภัยในพื้นที่ตอนล่างของตำบล ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้ใช้งบประมาณในการจัดหาถุงยังชีพ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน แต่ในบางพื้นที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือ เป็นต้น มูลเหตุเหล่านี้เป็นมูลเหตุที่ทำให้ชาวบ้านตำบลโพนงาม เกิดความไม่พอใจในการบริหารงาน ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม ที่ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ จึงได้มีความพยายามที่จะมีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงามออกจากตำแหน่ง โดยมีนายวินัย สมศรีลย์ กำนันตำบลโพนงามเป็นแกนนำในการถอดถอนโดยใช้หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในการถอดถอนได้ ความพยายามแรกในการถอดถอน กำนันตำบลโพนงามและประชาชนในท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนพฤติกรรมดังกล่าว ต่อผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล คือ นายอำเภอโกสุมพิสัย โดยอาศัยตามอำนาจ พระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อขอให้มีการตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม เนื่องจากไม่ไว้วางใจในการบริหารงาน ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลาย

สาเหตุ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ จากนั้นจึงได้ดำเนินการถอดถอนวิธีที่สองคือใช้วิธีการถอดถอน โดยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม ตั้งแต่เข้ามาบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม แต่ความพยายามครั้งที่สองก็ไม่สามารถถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงามได้ เนื่องมาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงามส่วนใหญ่ยังคงสนับสนุนการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงามอยู่ ดังนั้นกำนันตำบลโพนงาม จึงพยายามที่จะหาวิธีการเพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงามให้ได้ จึงพบวิธีสุดท้ายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ โดยการเลือกใช้ช่องทางตามที่บัญญัติไว้โดยเลือกใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเริ่มตั้งแต่ได้ริเริ่มให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม โดยได้รวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในตำบลโพนงามเพื่อให้ได้จำนวนตามที่มาตรา 5 ได้กำหนดสัดส่วนของจำนวนที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องขอได้ โดยจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 5,133 คน ซึ่งมาตรา 5 กำหนดว่าหากมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการที่จะสามารถยื่นคำร้องขอเพื่อถอดถอนต้องได้จำนวนผู้เข้าชื่อเกินกว่า 1006 คน จึงได้มีความพยายามที่จะหาฐานคะแนนเสียง (ฐานเสียง) ในกลุ่มของประชาชนที่ไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม โดยมีประชาชนที่เข้าชื่อเพื่อถอดถอน จำนวนทั้งสิ้น 1,618 คน จึงทำให้สามารถที่จะยื่นคำร้องขอเพื่อถอดถอนได้ (สามารถผ่านขั้นตอนแรกได้) จากนั้นกำนันตำบลโพนงาม ได้ยื่นคำร้องขอถอดถอน ที่ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ตามที่มาตรา 6 กำหนด มี ชื่อ – นามสกุล ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้ที่เข้าชื่อถอดถอน รายชื่อของผู้แทน คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อและผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญได้ระบุถึงพฤติการณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม ที่ส่อไปในทางทุจริต และประพฤตินิยมชอบ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และท้องถิ่นอันเป็นมูลเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยคำร้องขอเหล่านี้กำนันตำบลโพนงาม ได้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ได้รับหนังสือคำร้องขอให้ถอดถอนแล้วผู้ว่าฯ ได้จัดส่งคำร้องไปให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม เพื่อให้ทราบถึงมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน เพื่อให้ผู้ที่ถูกกล่าวหา จัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อแก้ข้อกล่าวหาแล้วนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องจัดส่งคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม เพื่อจะได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศหน่วยการลงคะแนนเสียง และที่ลงคะแนนเสียงในการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วน

ตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และได้มีการกำหนดวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2546 จากผลการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม ปรากฏว่า ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีทั้งหมด 5,133 คน แต่ในวันดังกล่าวมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงที่มาแสดงตนขอลงคะแนนเสียงเพียง 2,238 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 46 เท่านั้น ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขตามมาตรา 23 จากผลการลงคะแนนที่ปรากฏออกมาทำให้การลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม เป็นอันตกไป และมาตรา 23 ยังกำหนดอีกว่า จะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนโดยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ ดังนั้นจากกรณีศึกษาที่ได้มีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยใช้วิธีการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นตัวกำหนด แต่การดำเนินการดังกล่าว ได้มีอุปสรรคทางด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนไม่ประสบความสำเร็จ โดยปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ คือการกำหนดสัดส่วนของผู้ที่มีสิทธิในการเลือกตั้ง จะต้องมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวนี้ในทางทฤษฎีสามารถที่จะกระทำได้แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมตลอดจนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับท้องถิ่นของไทยผูกติดกับระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ หรือผลประโยชน์ที่หยิบยื่นให้แก่กัน จึงทำให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีทางประสบความสำเร็จได้ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าแม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด มีขนาดพื้นที่และประชาชนที่ไม่มากการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นยังมีปัญหาและอุปสรรคไม่สามารถที่จะถอดถอนได้ ถ้าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ กรุงเทพมหานคร ที่มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรที่มาก คงเป็นเรื่องยากที่จะสามารถกระทำได้ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เหมือนกัน

4.1.2.2 การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย⁴⁸

⁴⁸ข้อมูลการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกจาก นายสมบัติ ขอดคำ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2550 และข้อมูลจากนายนิโรจน์ ศรีสมบัติ ปลัดอำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2550.

องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก ถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลทั้งสิ้น 7 หมู่บ้าน คือ 1. หมู่บ้านใหม่สี่ชมพู 2. หมู่บ้านปรารณาดิ 3. หมู่บ้านไชยศรี 4. หมู่บ้านน้อยพัฒนา 5. หมู่บ้านศรีมงคล 6. หมู่บ้านศรีวิชัย และ 7 หมู่บ้านศรีเจริญ โดยประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำไร่ และทำนา มีนายโส มงคลเกตุ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก ปรากฏว่าได้มีร้องเรียน ว่ามีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตลอดจนมีการร้องเรียนว่ามีการทุจริต จัดซื้อ จัดจ้างในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก ด้วยมูลเหตุดังกล่าวนี้ ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่ง ไม่พอใจการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก จึงได้มีความพยายามที่จะถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่งก็โดยเริ่มตั้งแต่ได้มีร้องเรียนไปยังนายอำเภอพรเจริญถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตลอดจนปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกต่อนายอำเภอพรเจริญ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2549 ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยมีการร้องเรียนว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกมีการเรียกรับสินบนในการจ่ายโบนัสประจำปี ให้แก่พนักงาน จากการสอบสวนพบว่ามีกรกระทำผิดจริง แต่ไม่สามารถเอาผิดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกได้ เพราะขาดหลักฐานการจ่ายเงิน จึงทำให้ประชาชนมีการรวบรวมรายชื่อเพื่อขอใช้สิทธิการถอดถอนโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนด โดยประชากรในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกมีทั้งหมด 5,367 คน มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 3,935 คน (ข้อมูลจากอำเภอพรเจริญ) โดยมีผู้เข้าชื่อทั้งหมด 738 คนเกินกว่าหนึ่งในห้า เมื่อมีการยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย แล้วทางคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดในวันเสาร์ที่ 17 มีนาคม 2550 เป็นวันลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการลงพื้นที่เพื่อประชาสัมพันธ์ถึงวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกทราบ ระหว่างวันที่ 11-14 มีนาคม พ.ศ.2550 ปรากฏว่าผลการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกมีผู้มาใช้สิทธิทั้งสิ้น 1,124 คน คิดเป็น 25.95 % จึงทำให้การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกเป็นอันตกไป ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาหลักมาจากการที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก ไม่ให้ความสนใจในการถอดถอนขาดความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของตนเองในการถอดถอน ตลอดจนกลัวว่าถ้าตนเองมาถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก จะทำให้ตนเองไม่ได้รับการบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก เช่น เงินผู้สูงอายุ เงินกองทุน เพื่อพัฒนาอาชีพ เงินกู้ เพื่อซื้อปุ๋ย ซึ่งเป็นเงินที่ทางนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกเป็นคนนำเสนอโครงการจะถูกตัดหรือเกรงกลัวอิทธิพลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก ว่าถ้าใครมาลงคะแนนเสียงถือว่าอยู่ฝ่ายตรงกันข้ามกับตนเอง หรือ

ในขณะที่มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนประชากรส่วนใหญ่ไม่อยู่ในพื้นที่เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุที่ทำให้มีผู้มาลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก และทำให้การถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จ

4.1.2.3 การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์⁴⁹

องค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง ถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีพื้นที่อยู่ในความดูแลทั้งสิ้น 6 หมู่บ้านคือ 1. หมู่บ้านโป่งสัง 2. หมู่บ้านหาดสูง 3. หมู่บ้านหนองตง 4. หมู่บ้านหนองหญ้า 5. หมู่บ้านดาดแดด และ 6. หมู่บ้านเนินหญ้าคา โดยประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำไร่ ทำนา เป็นส่วนใหญ่ รองลงมาก็เป็นรับจ้าง มี น.ส.บุษบา หงส์ไทย เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง ซึ่งต่อมามีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการร้องเรียนจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูงว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติกรรมที่ไม่พยายามแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง ขาดความเป็นธรรมในการบริหารงาน ขาดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น กรณีจัดซื้อเครื่องโทรสารซึ่งมีงบประมาณ 25,000 บาท แต่จัดซื้อในราคา 20,000 บาท โดยมีการกล่าวหาว่าอีก 5,000 บาท นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง เก็บไว้ใช้เอง ไม่ส่งคืนคลัง ตลอดจนมีการใช้อำนาจที่ส่อไปในทางทุจริต และมีการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง ซึ่งต่อมาทางสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้เข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของทางองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง ก็พบว่ามีกรทุจริตจริงมูลเหตุเหล่านี้ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งไม่พอใจการทำปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง จึงได้มีความพยายามที่จะถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่ง โดยวิธีการแรกประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง ได้มีการร้องเรียนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง ที่ทำให้เกิดความเสียหายไปยังนายอำเภอโกรกพระ ซึ่งต่อมานายอำเภอโกรกพระ ได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ประชาชนร้องเรียนมาผลปรากฏว่า การกระทำดังกล่าวของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง ไม่มีความผิด ทำให้การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง โดยวิธีการแรกไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาก็ได้มีการนำวิธีการถอดถอน วิธีที่สองมาใช้คือ การใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง โดยเริ่มตั้งแต่มีการพยายามรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง โดยประชากรในองค์การบริหารส่วนตำบลหาด

⁴⁹ข้อมูลการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูงจาก น.ส.บุษบา หงส์ไทย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หาดสูง อำเภอ โกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2550.

สูง มีทั้งสิ้น 1,965 คน มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง ตามบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีจำนวน 1,525 คน ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 5 กำหนดจำนวนผู้มาเข้าชื่อต้องไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง โดยหนึ่งในห้าต้องมีจำนวน 301 คนขึ้นไป ปรากฏว่ามีผู้มาเข้าชื่อ จำนวน 414 คน เมื่อครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้กำหนดวันอาทิตย์ที่ 18 มีนาคม 2550 เป็นวันลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน ผลปรากฏว่าในวันลงคะแนนเสียงดังกล่าว มีประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง มาลงคะแนนเสียงทั้งสิ้น 533 คน คิดเป็น 34.95 % ซึ่งมาลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึงกึ่งหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด (ตามมาตรา 23) มีผลทำให้การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง เป็นอันตกไป

จึงสรุปจากกรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 4 แห่งข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โนนภิบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก ทำให้เราเห็นว่า ก่อนที่จะมีการใช้สิทธิของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหาร ส่วนใหญ่ประชาชนจะมีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลเสียก่อน ในที่นี้อำนาจ ของทางอำเภอ โดยทางอำเภอจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามที่ประชาชนได้มีการร้องเรียนมา หากพบว่ามีการกระทำความผิดจริง นายอำเภอก็มีอำนาจในการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ แต่ส่วนใหญ่วิธีดังกล่าวนี้ มักจะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมีการเอื้อประโยชน์กับส่วนราชการ เมื่อวิธีการแรกไม่สำเร็จก็จะมีการถอดถอนอีกวิธีหนึ่งคือ การใช้สิทธิทางตรงของประชาชน ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จากกรณีที่มีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 4 แห่ง จะพบว่าปัญหาการถอดถอนจะมาจาก 2 ปัญหา คือ 1. ปัญหาปฐมภูมิ เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวประชาชนในท้องถิ่นที่ขาดความรู้ ความเข้าใจ และการส่งเสริมจากทางราชการให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง โดยการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 ที่พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจการถอดถอน คิดว่าการถอดถอนเป็นเรื่องความขัดแย้งระหว่างผู้เสียผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจถึงหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ตลอดจนผู้บริหารท้องถิ่น กับชาวบ้าน จะมีความสนิทสนมกัน มีความเป็นเครือญาติกัน มีการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้แก่กัน หรือเกิดความเกรงกลัวอิทธิพลของรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคในการถอดถอนคงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง อำเภอที่ดูแล หรือแม้กระทั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นผู้ดูแลและหมั่นให้ความรู้ความ

เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่อันประชาชนพึงได้รับจากส่วนท้องถิ่น และมีการปลูกฝังถึงการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนอกสิทธิในการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ประเด็นปัญหาที่สอง ที่ทำให้การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่ง ไม่ประสบความสำเร็จก็มาจากปัญหาทุจริตุมิ คือปัญหาที่เกิดจากเงื่อนไขของกฎหมายที่มีการกำหนดไว้ว่า ต้องมีผู้มาเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอนตามหลักเกณฑ์ คือหากมีประชากรไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้มาเข้าชื่อน้อยกว่าหนึ่งในห้า แต่เริ่มต้นที่จะมีการถอดถอนก็ยากเสียแล้ว เพราะการรวบรวมรายชื่อในทางปฏิบัติค่อนข้างที่จะกระทำได้ยาก คงต้องหาฐานะเสียงจากกลุ่มที่ไม่พอใจในการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น และขั้นตอนในการเข้าชื่อเป็นกระทำในลักษณะเปิดเผยทำให้ประชาชนบางส่วนไม่กล้าที่จะมาเข้าชื่อ โดยมีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โนนภิบาล เพียงแห่งเดียวที่ไม่สามารถผ่านขั้นตอนนี้ไปได้ ซึ่งต่อมาเมื่อผ่านขั้นตอนนี้แล้ว ก็จะมาเจอปัญหาที่สำคัญที่สุดคือปัญหาที่เกิดจากการลงคะแนนเสียง โดยกฎหมายกำหนดจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนถอดถอนต้องเกินกว่ากึ่งหนึ่ง และต้องได้สามในสี่ด้วยจึงจะถอดถอนสำเร็จ ซึ่งเมื่อเราพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะพบว่า กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่สูง เพราะถ้าฟังแค่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็ยังมีไม่ถึงครึ่งหนึ่งแล้ว แต่ถ้าฟังจะถอดถอนต้องใช้เกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมาเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดช่องว่างในที่ผู้บริหารท้องถิ่นพยายามที่จะทำให้มีจำนวนผู้ไปใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ทำให้การถอดถอนเป็นอันตกไป ตามที่มติของการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเหล่านี้สามารถนำมาใช้เป็นกรณีศึกษาถึงข้อบกพร่องของกฎหมายได้ทั้งสิ้น แต่มีใช้ว่ากระบวนการใช้สิทธิโดยตรงในการถอดถอนผู้บริหารส่วนท้องถิ่นของไทยจะไม่เคยประสบความสำเร็จ เพราะในปัจจุบันได้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ประสบความสำเร็จขึ้นเป็นที่แรก และที่เดียวของประเทศนับตั้งแต่มีกฎหมายให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ และถือได้ว่าเป็นก้าวแรกของการสร้างอำนาจทางการเมืองภาคประชาชน การถอดถอนที่ประสบความสำเร็จคือ การลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน

4.1.2.4 กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน⁵⁰

⁵⁰ข้อมูลการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นจากคุณลัดดา ตันชูชัย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2550

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีสถานที่ตั้งอยู่บนภูเขาห่างไกลจากเมืองมีหมู่บ้านที่อยู่ในความดูแล 7 หมู่บ้านคือ 1. หมู่บ้านห้วยโก๋น 2. หมู่บ้านสบปิ่น 3. หมู่บ้านห้วยคง 4. หมู่บ้านปิ่น 5. หมู่บ้านปางหก 6. หมู่บ้านใหม่ชัยณรงค์ และ 7. หมู่บ้านห้วยทรายขาว องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น มีประชาชนทั้งหมด 2,882 คน มีประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1,949 คน โดยประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวเขาอาชีพทำไร่ โดยขณะที่มีการถอดถอนมีนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ซึ่งต่อมาปรากฏว่าประชาชนในท้องถิ่นเกิดความไม่พอใจในการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอนถึง 17 ข้อกล่าวหา เช่น หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ โดยมีการอ้างว่าการสร้างห้องน้ำถวายสมเด็จพระเทพฯ มีความสิ้นเปลืองงบประมาณ หรือมีการประพฤติตนไม่เหมาะสม โดยมีการระบุว่างบประมาณนี้จะให้ใครหรือหมู่บ้านไหนมีการเรียกรับสินบนจากการประมูลงาน เป็นต้น

จากมูลเหตุดังกล่าวจึงนำมาซึ่งการลงชื่อของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการดำเนินการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น โดยขั้นตอนแรกต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าโดยเกณฑ์ที่กำหนดหนึ่งในห้าจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ต้องมีเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 390 คน ผลปรากฏว่ามีจำนวนประชากรมาลงชื่อเพื่อถอดถอนเป็นจำนวน 767 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน จึงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ กำหนดให้วันอาทิตย์ที่ 28 มกราคม 2550 เป็นวันลงคะแนนเสียงถอดถอน ผลปรากฏว่า ในวันลงคะแนนเสียงมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ทั้งสิ้น 1,313 คน คิดเป็น 67.3 % ของประชาชนทั้งหมด ถือว่ามีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว โดยส่วนใหญ่เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นจำนวน 1,116 คน มีผู้ไม่เห็นด้วย 190 คน บัตรเสีย 5 คน จากคะแนนเสียงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นเห็นควรถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ออกจากตำแหน่ง มีผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ต้องพ้นจากตำแหน่งทันที และห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นเวลา 5 ปี ถือว่าเป็นที่แรกของประเทศตั้งแต่มีกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนสามารถใช้สิทธิทางตรงในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จากที่ไม่เคยมีที่ใด สามารถถอดถอนสำเร็จ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่า ทางอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ถือได้ว่าเป็นอำเภอหนึ่งที่มีส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง มีการปลูกฝังความรู้ทางด้านประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นชาวเขา แต่เมื่อมีการใช้สิทธิประชาชนเหล่านี้ก็จะใช้สิทธิ

ของตนอย่างพร้อมเพรียงโดยเฉลี่ยจะเกินครึ่งหนึ่งตลอด และทุกเดือนทางอำเภอจะมีโครงการอำเภอเคลื่อนที่โดยร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ออกให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องที่ที่ห่างไกลให้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของภาคประชาชนให้มีความแข็งแกร่งทำให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นประสบความสำเร็จ

4.2 แนวทางการปรับปรุง และการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอน

จากการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ จากการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาแล้วเราจะพบว่าปัญหาเกิดขึ้นมาจาก 2 ส่วน คือ 1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวของประชาชนเอง ซึ่งเราอาจจะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ปัญหาปฐมภูมิ และ 2. ปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายกำหนด ซึ่งเราอาจจะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ปัญหาทุติยภูมิ โดยปัญหาปฐมภูมิ นั้นเกิดจากการที่ประชาชนในท้องถิ่น ส่วนใหญ่คิดว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ให้อะไรกับชีวิต ไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นมักให้ความสำคัญของเรื่องเศรษฐกิจ หรือ ปากท้องของตนเองมากกว่าการเมือง นอกจากนี้ยังเข้าใจว่าการเมืองเป็นเรื่องของคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะคนที่มีการศึกษา ฐานะดี พอที่จะไปถ่วงดุลต่อรองอำนาจได้ เข้าใจว่าเป็นเรื่องของนักการเมือง ไม่ใช่เรื่องของประชาชน และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น หรือไม่รู้ว่าจะตนเองมีสิทธิใดบ้าง ถึงจะรู้ว่าตนเองมีสิทธิใดแต่ก็ไม่วู้้อีกว่าจะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ได้สิทธิดังกล่าวมา ประกอบกับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏขึ้นในประเทศไทย ควรจะหลีกเลี่ยงความเป็นเครือญาติ หรือเป็นระบบที่อุปถัมภ์ไปไม่ได้ ซึ่งระบบดังกล่าวจะเป็นการถ่วงถ่วงอวยอวยกัน จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ค่อยที่จะใช้สิทธิของตนเองในการปกครองท้องถิ่นซึ่งหากเรามองเข้าไปลึก ๆ จะพบว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีเรื่องของผลประโยชน์และอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยอิทธิพลของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะมีความเชื่อมโยงกับ ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค หรือเกี่ยวข้องกับรัฐที่เป็นนักการเมืองในระดับชาติ บ่อยครั้งที่มีความพยายามขัดขวาง ไม่ให้ดำเนินการฟ้องร้องตน การทำลายพยานหลักฐานและการใช้อิทธิพลทางตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งมีผลกระทบต่อข้าราชการประจำ ปัญหาเหล่านี้เป็นการยากที่จะนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาพิสูจน์เพื่อตั้งคดีให้ประชาชนในท้องถิ่นสนใจมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นวิธีการแก้ปัญหาก็ควรจะมียู่เพียงวิธีเดียว ก็คือการส่งเสริมเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของตนเองที่มีหน้าที่ต่อท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็่่นสิทธิที่เกี่ยวกับการเสนอกฎหมายท้องถิ่น สิทธิการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น หรือสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยการเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมาทำความเข้าใจ หรือประชาสัมพันธ์ หรือมี

วิทยากรออกไปให้ความรู้ถึงการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นเรื่องของบุคคลส่วนใหญ่ไม่ใช่เรื่องของคนที่มีความรู้ มีฐานะหรือมีอิทธิพลเพียงเท่านั้น วิธีการดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิของตนเองในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น จนพร้อมที่จะใช้สิทธิของตนด้วยความรู้สึกนึกคิด ที่ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น และสิทธิตามที่กฎหมายรับรองเอาไว้จะประสบความสำเร็จ และเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการปกครองท้องถิ่นต่อไป ปัญหาที่สองที่พบจากศึกษาถึงการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น คือ ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่เป็นตัวกำหนดถึงวิธีการและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการถอดถอนโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการถอดถอนตั้งแต่ต้นจนถึงจบกระบวนการที่ใช้ในการถอดถอนซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ย่อมที่จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จนเป็นเหตุทำให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อเราลองศึกษาหลักเกณฑ์การถอดถอนตาม พระราชบัญญัติ ดังกล่าวจะพบว่า ปัญหาในทางกฎหมาย ที่อุปสรรคต่อการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมาจาก 2 เรื่องใหญ่ ๆ ที่ควรมีการแก้ไขก็คือ การเข้ามือเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นกับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

4.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

การเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมาตรา 5 ได้กำหนดสัดส่วนจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะต้องมีการลงชื่อจำนวนเท่าใดจึงจะสามารถยื่นคำร้องขอได้ โดยสัดส่วนที่ใช้ จะเป็นไปตามจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะยกตัวอย่าง เช่น หากมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรบริหารส่วนตำบล ก จำนวน 10,000 คน ต้องใช้จำนวนผู้เข้าชื่อถึง 20,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนประชากร โดยในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าจำนวนผู้เข้าชื่อมีจำนวนที่ค่อนข้างสูง ยากต่อการที่จะรวบรวมรายชื่อได้ เพราะตามกฎหมายมิได้กำหนดแต่เฉพาะให้รวบรวมรายชื่อเพียงเท่านั้น หากแต่จะต้องมีรายละเอียดตามมาตรา 6 กำหนดไม่ว่าจะเป็นบัตรประชาชน รายละเอียดข้อเท็จจริง รายชื่อผู้แทนและคำรับรองของผู้แทนว่าผู้ที่เข้าชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็ยังที่จะทำให้ผู้ที่เข้าชื่อไม่กล้าที่จะเข้าชื่อ เพราะเป็นการกระทำที่เปิดเผย แต่ถ้าหากผ่านขั้นตอนแรกไม่ได้ ก็จะไม่สามารถที่จะดำเนินการถอดถอนได้ แต่ถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีประชากรเกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อจำนวน 30,000 คน คิดเป็นร้อยละ 3 ของจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังมีประชากรมากอัตราส่วนของการเข้าชื่อจะยิ่งน้อยลง ถึงแม้จะเป็นเช่นนั้น ในทางปฏิบัติก็ยิ่งที่จะกระทำได้ยากหากเรามาคิดในอีกแง่หนึ่งว่า เราใช้สัดส่วนจากจำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุดเป็นเกณฑ์ ก็คงจะดีกว่าการยึดหลักเกณฑ์จากสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดก็เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมาได้ก็เนื่องมาจากการลงคะแนนของผู้ที่มาลงคะแนนครั้งล่าสุด ดังนั้นหาก

จะต้องถอดถอน ควรที่จะใช้จำนวนของบุคคลเหล่านี้เป็นเกณฑ์ซึ่งมีสัดส่วนที่น้อยกว่า และในทางปฏิบัติสามารถกระทำได้ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ต่างประเทศใช้กัน ดังนั้นปัญหาของการเข้าชื่อตามมาตรา 5 เราควรมีการแก้ไขกฎหมายโดยการแก้ไขจะมีด้วยกันอยู่ 2 แนวทางอยู่ที่ว่าเราจะใช้หลักเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือใช้เกณฑ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนครั้งล่าสุด แล้วแต่ว่าแนวทางใดจะเหมาะสมที่สุด โดยแนวทางแรก กำหนดให้มีสัดส่วนที่สอดคล้องเหมาะสมกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสัดส่วนที่เหมาะสมต่อการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ควรเป็น 1 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีจำนวน 10,000 คน แล้วแต่ว่าจะครบจำนวนใดก่อน โดยจะเห็นได้ว่าจำนวน 1 ใน 4 เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก คือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล หรือเมืองพัทยา ส่วนจำนวน 10,000 คน เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่คือ กรุงเทพมหานครหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแนวทางที่สอง ยึดหลักการกำหนดสัดส่วนตามที่ใช้ คือ ใช้จำนวนผู้เข้าชื่อจำนวน 25 % ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนครั้งล่าสุด โดยแนวทางที่สองนี้จะ ได้สัดส่วนของผู้เข้าชื่อที่น้อยกว่าแนวทางแรก และในทางปฏิบัติสามารถที่จะกระทำได้ง่ายกว่า แต่ทั้งนี้ทั้งสองแนวทางเราก็ต้องมาพิจารณาถึงความเหมาะสมกับท้องถิ่นของไทย ว่าต้องการให้รูปแบบการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมีรูปแบบที่ง่าย หรือยากแต่ตัวของข้าพเจ้าคิดว่าแนวทางที่สองมีความเหมาะสมมากกว่า เพราะในทางปฏิบัติสามารถที่จะกระทำได้ง่ายกว่า

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

การที่กฎหมายได้กำหนดสัดส่วนผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 23 ที่จะต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ เท่ากับเป็นการบังคับว่าจะต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงให้เกินกึ่งหนึ่งหากมาไม่ถึงกฎหมายก็ได้กำหนดผลไว้แล้ว คือ การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นครั้งนี้เป็นอันตกไป และไม่สามารถที่จะถอดถอนโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันอีกมิได้ โดยจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ค่อนข้างที่จะสูง เพราะในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน โดยประชาชนในท้องถิ่นจะสนใจการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งมากกว่าเพราะกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่หากไม่ไปอาจเสียสิทธิอย่างอื่นได้ แต่ถ้าเป็นการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน กฎหมายมิได้กำหนดว่าหากไม่ไปจะเสียสิทธิอื่นใดหรือไม่ เพราะการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนเป็นเพียงสิทธิเท่านั้น โดยถึงแม้ว่าประชาชนในท้องถิ่นจะมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเกินกว่ากึ่งหนึ่งก็ตาม กฎหมายก็ยังกำหนดหลักเกณฑ์อีกว่าการที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้นต้องได้สามในสี่จึงจะถอดถอนได้ หากคะแนนเสียงไม่ถึง การดำเนินกระบวนการถอดถอนก็เป็นอันตกไป เช่น เดียวกันจะเห็นได้ว่าการมาลงคะแนนเสียงกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ พอลงคะแนนเสร็จกฎหมายก็ยังคงกำหนดหลักเกณฑ์

เอาไว้อีก ซึ่งแต่ละหลักเกณฑ์ย่อมเป็นผลดีต่อผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอน เพราะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูงในทางปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะถอดถอนได้ โดยวิธีการดังกล่าวนี้หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีประชากรไม่มาก ก็อาจจะผ่านเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ การจะผ่านเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะลำพังแค่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็มาไม่ถึงครึ่งหนึ่งแล้วแต่ถ้าถอดถอนต้องใช้กึ่งหนึ่งยิ่งเป็นไปไม่ได้เลย โดยหากเราศึกษาจากผลการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ ประเทศแคนาดา หรือ ประเทศฟิลิปปินส์ หรือ ประเทศเยอรมนี เราจะพบว่า ประเทศส่วนใหญ่เหล่านี้จะยึดจากคะแนนเสียงข้างมากเป็นหลัก โดยถ้าเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นท่านนี้จะสมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ผู้นั้นก็จะพ้นจากการถอดถอนแล้วทำงานในตำแหน่งต่อไปได้ แต่ถ้าหากเสียงส่วนใหญ่กลับเห็นว่าไม่สมควรดำรงต่อไป ผู้บริหารท่านนั้นก็จะพ้นจากตำแหน่ง แม้ว่าจะชนะกันเพียงแค่นิ่งคะแนนก็ตาม ดังนั้นจากปัญหาการลงคะแนนเสียงดังกล่าวผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคิดการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในต่างประเทศ โดยยกเลิกหลักเกณฑ์การใช้คะแนนตามมาตรา 23 เพราะก่อให้เกิดอุปสรรคและมีปัญหาในทางปฏิบัติ แล้วเปลี่ยนมาเป็นการใช้หลักเกณฑ์เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีข้อกำหนดถึงว่าจะมีผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอนกี่คน โดยเอาเท่าที่มาลงคะแนนเสียง หากผลการลงคะแนนออกมาแล้ว ปรากฏว่าคะแนนที่เห็นด้วยกับการถอดถอนมีมากกว่าคะแนนที่ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอน แม้เพียงคะแนนเดียวก็ถือว่าผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้นจะไม่ได้รับความไว้วางใจให้บริหารต่อ ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งออกไป โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะคล้ายกับผลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ที่เอาผู้ที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นหลัก ซึ่งดูได้จากมาตรา 101 ของ พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ผู้ที่มีคะแนนมากที่สุดเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ทำไมพอว่าจะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเองเลือกจึงมีหลักเกณฑ์ที่ยุงยากมากมายกว่า ซึ่งไม่เหมาะกับการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ แต่ถ้าการถอดถอนสามารถกระทำได้ง่ายก็อาจจะเกิดปัญหาตามมาทีหลัง ก็คือ จะมีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่มาก ซึ่งฝ่ายที่ต้องการเป็นผู้บริหารจะเป็นผู้ดำเนินการถอดถอน แล้วถึงประชาชนเข้ามามีส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการถอดถอน ดังนั้นเราควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบการปกครองของเรา แต่ ณ ปัจจุบันนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ใช้อยู่ยังมีข้อบกพร่องอันก่อให้เกิดอุปสรรคในการถอดถอน ถึงแม้จะมีการดำเนินการถอดถอนก็คงไม่สำเร็จตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายได้รับรองสิทธิเอาไว้

จากกรณีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล จังหวัดมหาสารคาม องค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม จังหวัดมหาสารคาม องค์การ

บริหารส่วนตำบลป่าแฝก จังหวัดหนองคาย องค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง จังหวัดนครสวรรค์ และองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น จังหวัดน่าน เราสามารถที่จะสรุปสาเหตุ ตลอดจนข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมาเป็นตารางได้ดังนี้

DRPU

ตารางที่ 4.1 กรณีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการถอดถอนผู้บริหาร	ประชากรทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้ลงชื่อต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	จำนวนของผู้มาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน	มูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน	จำนวนผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและต้องได้สามในสี่ (มาตรา 23)	จำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอน	ผลการลงคะแนน
1. การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลอำเภอแกดำจังหวัดมหาสารคาม	3,975 (คน)	2,739 (คน)	515 (คน)	35 (คน)	นำเงินกองทุนหมู่บ้านไปใช้ส่วนตัว มีพฤติกรรมทางทุจริต ยักยอกและไม่อยู่ร่วมพัฒนาหมู่บ้าน	-	-	การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไป เพราะมีผู้เข้าชื่อไม่ถึงหนึ่งในห้า

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการถอดถอนผู้บริหาร	ประชากรทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้ลงชื่อต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	จำนวนของผู้มาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน	สาเหตุที่ใช้ในการถอดถอน	จำนวนผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและต้องได้สามในสี่ (มาตรา 23)	จำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอน	ผลการลงคะแนน
2. การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพรงามอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม	5,353 (คน)	5,133 (คน)	1,006 (คน)	1,618 (คน)	ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่น	2,567 (คน)	2,238 คน คิดเป็น 46 %	การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

ถอดถอนเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2546

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการถอดถอนผู้บริหาร	ประชากรทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้ลงชื่อต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	จำนวนของผู้มาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน	มูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน	จำนวนผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและต้องได้สามในสี่ (มาตรา 23)	จำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอน	ผลการลงคะแนน
3. การถอดถอนองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอรเจริญ จังหวัดหนองคาย	5,367 (คน)	3,935 (คน)	695 (คน)	738 (คน)	ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีการกระทำในลักษณะทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	1,969 (คน)	1,124 คน คิดเป็น 25.95 %	การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

ถอดถอนเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2550

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการถอดถอนผู้บริหาร	ประชากรทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้ลงชื่อต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	จำนวนของผู้มาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน	มูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน	จำนวนผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและต้องได้สามในสี่ (มาตรา 23)	จำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอน	ผลการลงคะแนน
4.การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอ โกรก พระ จังหวัด นครสวรรค์	1,965 (คน)	1,525 (คน)	305 (คน)	414 (คน)	ไม่พยายามแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านอย่างจริงจังขาดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริตและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง	765 (คน)	533 คน คิดเป็น (34.95%)	การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

ถอดถอนเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 18 มีนาคม 2550

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการถอดถอนผู้บริหาร	ประชากรทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้ลงชื่อต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	จำนวนของผู้มาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน	สาเหตุที่ใช้ในการถอดถอน	จำนวนผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและต้องได้สามในสี่ (มาตรา 23)	จำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอน	ผลการลงคะแนน
5. การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม	2,882 (คน)	1,949 (คน)	390 (คน)	767 (คน)	บริหารงานไม่โปร่งใส ไม่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เคื้อคร้อนและทุจริต เรียกรับผลประโยชน์จากชาวบ้าน	975 (คน)	1,313 คน คิดเป็น 77.3% มีผู้เห็นด้วย 1,160 คน ไม่เห็นด้วย 190 คน บัตรเสีย 5 คน	การถอดถอนสำเร็จมีผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี

ถอดถอนเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2550

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและค้นคว้าถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้เราเข้าใจถึงแนวคิดที่ใช้ในการถอดถอนรวมถึงวิธีการถอดถอนที่ใช้ในต่างประเทศที่เราสามารถนำมาเอามาวิเคราะห์และนำมาปรับใช้ เพื่อให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบที่เหมาะสม โดยรูปแบบการถอดถอนที่ใช้ในปัจจุบันพบว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ อันเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกัน 2 กฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นคือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 และ 2. กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เห็นว่า

5.1 บทสรุป

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพสังคมในปัจจุบัน ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งที่ว่าในพื้นที่ต่างๆ ของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อาทิเช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม หรือแม้แต่สภาพทางการเมือง ซึ่งเมื่อแต่ละพื้นที่ของประเทศมีความหลากหลาย รัฐบาลผู้ซึ่งต้องมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ ย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องและทั่วถึง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการจัดการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของท้องถิ่นเอามาเป็นผู้กำหนดนโยบาย และแนวทางในการบริหารงานนั้น จึงได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อใช้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น กับทั้งเป็นตัวหลักในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนแทนรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลอีกด้วย โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องเข้าใจถึงความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาล ทั้งนี้โดยมีสมมุติฐานสำคัญประการหนึ่งที่ว่า เมื่อได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารงานเช่นนี้แล้ว กิจกรรมและบริการสาธารณะต่างๆ ที่ออกมาย่อม

น่าจะมีลักษณะที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มากกว่า ดังนั้นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหลักการดังกล่าวนั้นก็คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) สืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นผลที่มาจากหน้าที่รัฐกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นได้มีสิทธิดำเนินการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากรัฐบาล ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เราเรียกว่า หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) แต่หลักการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ก็มีข้อจำกัดที่ว่ารัฐมิได้มอบอำนาจปกครองแก่ท้องถิ่นที่เสร็จเด็ดขาด หากแต่เป็นการมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น ทั้งอำนาจทางด้านการเมืองและการบริหาร โดยรัฐจะมีแต่อำนาจในการกำกับดูแลเพียงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นการปกครองในพื้นที่เล็กๆ จำนวนประชากรไม่มากนักก็ตาม แต่ก็ยังนับว่าทั้งพื้นที่และจำนวนประชากร รวมทั้งความสลับซับซ้อนในการบริหารงาน เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถใช้สิทธิปกครองโดยตรงได้มากนัก การปกครองนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จึงเป็นการปกครองตนเองโดยอ้อมผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ในความเป็นจริงที่เราไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ก็คือ สภาพปัญหาของสังคมไทยในปัจจุบัน เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เพื่อใช้อำนาจในนามรัฐ ในการแสวงหาผลประโยชน์มิชอบสำหรับตนเองและพวกพ้อง ไม่ว่าจะในระดับชาติ หรือในระดับท้องถิ่น เกิดขึ้นตลอดเวลาและมีมาช้านาน ดังที่ปรากฏในการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาในสื่อมวลชนต่าง ๆ ซึ่งไม่เพียงแต่การทุจริตคอร์รัปชันเท่านั้น การประพฤติตนที่ไม่สมควรในการดำรงตำแหน่งต่อไป เช่น การกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี หรือจารีตประเพณี หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์โดยรวมของประชาชนในท้องถิ่น จากปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาแล้วนั้นจึงได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เพื่อมุ่งหวังที่จะให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการปกครอง ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และมุ่งตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ โดยแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการยกร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 ซึ่งถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งแก้ปัญหาของระบบการเมือง โดยเปลี่ยนแปลงการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ปรับเปลี่ยนประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต และทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ 1. การทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองโดยการเพิ่ม

สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทุกระดับ โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคให้แก่ประชาชน ได้แก่ สิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ สิทธิในฐานะพลเมือง ทำให้ สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ และเพิ่มหน้าที่ของรัฐ และขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การเมืองการปกครอง 2. การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต และชอบธรรมใน การใช้อำนาจ และควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับ 3. การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมี ความเป็นผู้นำ และระบบรัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ได้วางรากฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ทุกระดับ โดยเฉพาะ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตราที่ 282-290 เป็นส่วนที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่ง บทบัญญัติเหล่านั้นได้ส่งผลให้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ รวมไปถึง เกิดการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมในหลายประการ โดยเนื้อหาสาระหลักๆ ใน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น อาจพอสรุปได้ดังนี้คือ มาตรา 282 และ 283 เป็นการบัญญัติถึงการให้อิสระแก่ท้องถิ่นของรัฐ โดยรัฐควรกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และการกำกับดูแลนั้นต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม มาตรา 284 เป็นการกำหนดถึงการให้มีการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การเงินและการคลัง และเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมโดยให้มี กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รวมถึงการให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อ ทำหน้าที่รับผิดชอบการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น และการจัดสรรสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น

มาตรา 285 เป็นการบัญญัติถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ ต้องมาจากการเลือกตั้ง (ซึ่งผู้บริหารอาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของฝ่ายสภาได้) รวมถึงให้มี วาระการดำรงตำแหน่งที่เท่ากันคือ 4 ปีในทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 286 และมาตรา 287 เป็นการบัญญัติถึงการเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ปกครองท้องถิ่นที่กว้างขวางขึ้น กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภา และคณะผู้บริหารของท้องถิ่นได้ รวมถึงให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายหรือข้อบังคับของ ท้องถิ่นได้อีกด้วย มาตรา 288 เป็นการบัญญัติถึงเรื่องการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยให้การ บริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล โดยคณะกรรมการนี้ ต้องมีลักษณะเป็นไตรภาคี ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ และมาตรา 289-290 ก็ได้บัญญัติถึงหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แต่เมื่อเราลองศึกษาเข้าไปถึงหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะพบว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงจะมีด้วยกันเพียง 2 เรื่องเท่านั้น คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการเสนอกฎหมายโดยประชาชน โดยทั้งสองเรื่องมักจะมีปัญหาในทางปฏิบัติอันเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ หรือถ้าดำเนินการได้ก็ไม่มีความสำเร็จ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักของการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ ก็เนื่องมาจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นในรูปประชาธิปไตยโดยตรง โดยการตรวจสอบควบคุมผู้แทนของตนได้โดยตรง เมื่อใดที่ผู้แทนท้องถิ่นคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ได้แก่ การกระทำฝ่าฝืนกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี หรือจารีตประเพณี หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ หรือหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ราษฎรในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของไทยมีการกำหนดความคิดมาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มาตรา 14 (6) ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งต่อไปนี้ (6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง ดังนั้น มาตรา 14 (6) จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ แต่การที่กฎหมายกำหนดว่า กระทำตนไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้าง เราอาจจะหมายความว่า หากกำนันผู้ใหญ่บ้านกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่บำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎร กดขี่ข่มเหงราษฎร ก็สามารถร้องขอให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งได้ หากผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกำนันก็ต้องออกจากกำนันด้วยตามมาตรา 36 วรรคสอง แต่ในทางปฏิบัติไม่มีผู้ใดกล้าใช้สิทธิดังกล่าว เนื่องจากกลัวอิทธิพลของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง จากเหตุผลดังกล่าวนี้จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 286 ที่กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยการลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มา ให้สิทธิลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และต่อมาก็ได้มีการออก พระราชบัญญัติว่าการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาเป็นตัวกำหนดวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดย พระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะกำหนด ถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอ กำหนดผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการถอดถอน วิธีการในการถอดถอนและจำนวนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าการ ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในอดีต (ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457) กับการ ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในปัจจุบัน (ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542) กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่ เหมือนกัน คือ มุ่งเน้นที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น แต่แตกต่างกันตรงวิธีการดำเนินการและ จำนวนของผู้ที่ใช้สิทธิในการถอดถอน ซึ่งตามกฎหมายใหม่ที่ให้มีวิธีการปฏิบัติและหลักเกณฑ์ที่ มากกว่า จนนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ โดยปัญหาที่พบจะมีด้วยกันอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากตัวของประชาชนในท้องถิ่นเอง ซึ่งเราอาจเรียกว่าปัญหาปฐมภูมิ เกิดจากการที่ ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของตนเอง และคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ให้อะไรกับชีวิต นอกจากนี้ยังคิดว่าไม่กล้าที่จะดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น อัน เนื่องมาจากเกรงกลัวต่ออิทธิพลของผู้บริหารท้องถิ่น และอาจจะคิดอีกว่า ถึงแม้ว่าจะมีการ ดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นก็คงไม่มีทางสำเร็จ เพราะความที่ผู้บริหารท้องถิ่นมี ความสัมพันธ์อันมีลักษณะที่เป็นความเชื่อมโยงกับส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่การงาน ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือแม้กระทั่งเรื่องของผลประโยชน์ ที่มีการเอื้อประโยชน์ให้แก่กัน การที่จะ ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นคงกระทำได้ยากมาก ซึ่งก็มีเพียงวิธีเดียวคือต้องรอให้ผู้บริหารท้องถิ่น ท่านนั้นครบกำหนดดำรงตำแหน่งก่อน แล้วก็ไม่ต้องเลือกบุคคลดังกล่าวนั้นมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น อีก แต่ถ้าหากผู้บริหารท่านนั้นหยิบยื่นเงินทอง หรือผลประโยชน์ส่วนตัวให้แก่ราษฎรในท้องถิ่น หรือที่เราเข้าใจกันก็คือ การซื้อเสียง บุคคลนั้นก็ยอมที่จะกลับมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นต่อ ตราบใดที่ ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ หรือยังไม่ตระหนักต่อหน้าที่ของตนเอง คงต้องเป็นหน้าที่ของ ทางส่วนกลางที่จะต้องออกให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้รับรู้ถึงสิทธิและ หน้าที่ของตนเอง และตระหนักว่าท้องถิ่นเป็นของทุกคน มิใช่เป็นของคนใดคนหนึ่งที่จะเข้ามา แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว หากประชาชนในท้องถิ่นมีความสามัคคีกัน และมีการวางระบบ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในท้องถิ่น เชื่อได้เลยว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะหมดไปในที่สุด ส่วนปัญหาหลักเกณฑ์ที่ 2 คือ ปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ จะต้องใช้หลักเกณฑ์การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเดียวกัน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 โดยปัญหาดังกล่าวนี้เกิดจากการที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ค่อนข้างที่จะสูง ทำให้ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้อันเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าพบว่าปัญหาในทางกฎหมายจะมีอยู่ด้วยกัน 2 เรื่อง คือ 1. ปัญหาการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องมาจากมาตรา 5 ซึ่งเป็นมาตราหลักในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, นายกเทศมนตรี หรือนายกเมืองพัทยา) หากเป็นการถอดถอนผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ต้องยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยกฎหมายได้กำหนดว่า หากมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินหนึ่งแสนคน จะต้องผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด หากเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ต้องมีผู้มาลงชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน แต่ถ้าหากเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้มาลงชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคน แต่ถ้าเกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้มาลงคะแนนไม่น้อยกว่าสามหมื่นคน โดยยึดถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลัก ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่ายังไม่มีความเหมาะสม ก็เนื่องมาจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เมื่อมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 5,000 คน จะต้องมีผู้มาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอเป็นจำนวน 1,000 คน ในทางทฤษฎีจะเห็นได้ว่าสามารถกระทำได้ แต่ในทางปฏิบัติคงจะทำได้ยากมาก เพราะการที่จะให้คนจำนวน 1,000 คนมาลงชื่อมิใช่เรื่องง่าย ยิ่งมาตรา 6 กำหนดรายละเอียดเข้ามาอีกว่าจะต้องแนบบัตรประชาชนที่มีรูปถ่าย รวมถึงคำรับรองของผู้มีอำนาจในการดำเนินการว่าผู้ที่ลงชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อมีการกำหนดรายละเอียดที่ยังมาก ยิ่งทำให้ไม่ยากมีใครมาลงชื่อนอกจากผู้ที่ริเริ่มดำเนินการถอดถอนจะเอาฐานคะแนนเสียงมาลงชื่อ ก็คงจะสามารถผ่านขั้นตอนแรกได้ ยิ่งถ้าเราศึกษาจากกฎหมายของต่างประเทศที่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ประเทศเหล่านั้นจะกำหนดสัดส่วนของผู้ที่มาเข้าชื่อต้องมี 25% ของจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุดเป็นเกณฑ์ โดยเขาถือว่าการที่จะมีผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้นต้องมาจากผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หากจะต้องถอดถอนก็ควรจะต้องใช้คะแนนเสียงของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงครั้งล่าสุดเท่านั้น จะไม่ใช่คะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มีสิทธิในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 5,000 คน มีผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งสุดท้ายเพียง 3,000 คน หากจะต้องมีการถอดถอนจะต้องใช้เกณฑ์ 25% ของ 3,000 คน ที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามาบริหาร คือจำนวน 750 คนเท่านั้น ก็เพียงพอต่อการเข้าชื่อ เพราะถึงอย่างไรคนที่ตัดสินใจในการถอดถอนก็คือประชาชนในท้องถิ่นนั่นเองที่จะใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจ หากกฎหมายวางหลักเกณฑ์สัดส่วนการเข้าชื่อที่สูงแล้ว ก็ย่อมที่จะมีปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้นเราควรที่จะหาสัดส่วนที่เหมาะสมที่สุดในการเข้าชื่อ เพื่อยื่นคำร้องขอ

ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าหากแค่เริ่มต้นก็มีหลักเกณฑ์ที่สูงแล้วก็จะยอมที่จะทำให้ประชาชนไม่มีความสนใจ หรือเกิดความเบื่อหน่ายการถอดถอนไปเลยก็เป็นได้

ส่วนปัญหาประการสุดท้าย คือปัญหาการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก ก็เนื่องมาจากการที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้หรือขึ้นอยู่กับขั้นตอนดังกล่าวนี้ ซึ่งมาตรา 23 ได้กำหนดจำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน โดยกำหนดว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ ซึ่งจุดประสงค์หลักของมาตรา 23 คือการขีดเกณฑ์จำนวนสัดส่วนของผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอนเป็นหลัก โดยกำหนดจำนวนไว้กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวนี้มักจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างที่จะสูงสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เพราะสภาพสังคมในปัจจุบันนั้นประชากรในท้องถิ่นร้อยละ 50 ทำงานอยู่ต่างจังหวัด การที่จะให้บุคคลเหล่านั้นกลับมาเพื่อมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนคงเป็นไปได้ยาก ประกอบกับบุคคลเหล่านั้นจะให้ความสนใจการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งมากกว่าการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน เพราะการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ หากไม่มาลงคะแนนเสียงยอมทำให้เสียสิทธิบางอย่างไปได้ แต่ในทางกลับกันการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายกำหนดว่าเป็นเพียงสิทธิเท่านั้น หากไม่มาใช้สิทธิก็ไม่มีผลใดๆ เกิดขึ้นหรือในบางครั้งเราจะต้องยอมรับความเป็นจริงประการหนึ่งที่ว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะมีความสนิทกับประชากรในท้องถิ่นค่อนข้างมาก อาจเป็นเพราะความเป็นเครือญาติหรือเป็นฐานคะแนนให้ หรือมีความสัมพันธ์กันในแง่ผลประโยชน์ คอยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หากบุคคลเหล่านั้นไม่ให้ความร่วมมือก็อาจจะทำให้การลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ได้ ตามที่ได้กล่าวมา การกำหนดสัดส่วนจำนวนของผู้ใช้สิทธิมาลงคะแนนเสียงเป็นเกณฑ์ว่าต้องเกินกึ่งหนึ่ง คำว่ากึ่งหนึ่งมีความหมายมากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่หนึ่งคะแนน เช่น มีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5,000 คน จำนวนครึ่งหนึ่งคือ 2,500 คน แต่ถ้าเป็นจำนวนกึ่งหนึ่ง คือ 2,501 คน ถ้าหากเป็นการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานครที่มีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งถึงสี่ล้านกว่าคน ต้องมีผู้มาเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องไม่น้อยกว่า 30,000 คน แล้วต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ว่ากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งคือสองล้านกว่าคน จึงเป็นไปได้ยากที่จะสามารถจะกระทำได้ เพราะลำพังแค่มาลงคะแนนเลือกตั้งในแต่ละครั้งยังมีจำนวนไม่ถึงครึ่งหนึ่งเลย ยิ่งถอดถอนต้องใช้จำนวนที่มากกว่ายิ่งไม่สามารถกระทำได้ง่ายๆ และถ้ามีประชาชนมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ผลที่กฎหมายกำหนดต่อมาอีกว่า

ให้การถอดถอนเป็นอันตกไป และจะถอดถอนโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันอีกมิได้ ซึ่งลักษณะนี้เป็น การปิดประตูการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เพราะกฎหมายต้องการให้กระทำเพียงแค่ครั้งเดียว เท่านั้น แต่ถึงแม้ว่าจะมีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง แต่มาตรา 23 วรคสองก็กำหนดสัดส่วน อีกว่า การจะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง หากได้ตามหลักเกณฑ์นี้ก็จะไม่มีเหตุผลใดที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะอยู่ในตำแหน่ง ได้ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มาจากกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่เมื่อเราศึกษาถึงการ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในต่างประเทศส่วนใหญ่จะไม่มีกำหนดจำนวน ผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน แต่จะยึดเสียงข้างมากเป็นหลัก หากประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า ควรถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้นพ้นจากตำแหน่ง หากประชาชนเห็นว่า สมควรที่จะดำรงตำแหน่งต่อ ก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้นทำงานต่อไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตาม หลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะประเทศไทยควรมีการนำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อให้สอดคล้อง กับระบบการเลือกตั้งที่เรากำหนดให้ผู้ที่มิเคยลงคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง แม้ว่าจะชนะกัน เพียงแค่หนึ่งคะแนนก็ตาม หากนำเอาระบบการใช้เสียงข้างมากมาเป็นหลักในการถอดถอน ก็จะทำ ให้การถอดถอนเป็นไปในทางที่ง่ายขึ้น เพราะการใช้เสียงข้างมากเป็นหลักถือว่าเป็นมติของ ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น แม้ว่าการถอดถอนจะมีการแพ้ชนะเพียงแค่หนึ่งคะแนนก็ถือว่า ผู้บริหารท่านนั้นไม่ได้รับความไว้วางใจในการทำงานจากประชาชนแล้ว ซึ่งปัญหาการถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่นเราสามารถที่จะศึกษาจากการดำเนินการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เมื่อปี พ.ศ. 2545 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีแรกที่เคยมี การดำเนินการถอดถอนตั้งแต่มีกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่นและต่อมาก็มีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง การถอดถอนนายก องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก แต่การถอดถอนดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก จำนวนประชาชนที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จึง เป็นเหตุให้การถอดถอนเป็นอันตกไป ส่วนการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล ถอดถอนไม่สำเร็จ เพราะมีประชาชนมาเข้าชื่อถอดถอนไม่ถึงหนึ่งในห้า ทำให้การถอดถอนเป็นอัน ตกไป แต่มีที่เดียวในประเทศที่มีการถอดถอนผู้บริหารสำเร็จคือ การถอดถอนนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลห้วยโก้น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ที่มีการถอดถอนสำเร็จเป็นครั้งแรก ก็คง จะเนื่องมาจากการที่อำเภอเฉลิมพระเกียรติ ได้มีความพยายามที่จะมีการณรงค์ให้ประชาชนใน ท้องถิ่นรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามหลักประชาธิปไตย โดยทุกๆ วันศุกร์จะมีการออกให้ ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วน ตำบลห้วยโก้น รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นชาวเขา แต่การให้ ความรู้ดังกล่าว ของทางราชการช่วยทำให้การใช้สิทธิถอดถอนดังกล่าวของประชาชนประสบ

ความสำเร็จ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัญหาการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของไทยเกิดจากเงื่อนไขของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดเงื่อนไขในการถอดถอนเอาไว้ค่อนข้างที่จะสูง ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งเป็นสาเหตุ ประการสำคัญที่ทำให้การถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำเนินการในทางปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายได้ให้สิทธิรับรองเอาไว้ คือ

1. ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในประเด็นตามมาตรา 5 ที่กำหนดสัดส่วนจำนวนของผู้เข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอ ที่แต่เดิมกฎหมายกำหนดไว้หนึ่งในห้า หรือสองหมื่นคน หรือสองหมื่นห้าพันคน หรือสามหมื่นคน มาเป็นหนึ่งในสี่ หรือหนึ่งหมื่นคน แล้วแต่ว่าจะถึงจำนวนใดก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดหนึ่งในสี่ เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลหรือเมืองพัทยา ส่วนหนึ่งหมื่นคน เหมาะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจจะยึดหลักเกณฑ์ตามที่ต่างประเทศใช้คือ ใช้สัดส่วน 25% ของจำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเลือกตั้งครั้งล่าสุดก็ได้ และประเด็นสุดท้ายคือ มาตรา 23 ที่กำหนดการที่ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้น ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และต้องได้สามในสี่ด้วยจึงจะถอดถอนสำเร็จ ซึ่งเป็นการกำหนดสัดส่วนที่สูงจนเป็นเงื่อนไขในทางปฏิบัติ นั้นควรมีการเปลี่ยนแปลงโดยเสนอความเห็นที่ควรใช้ระบบเสียงข้างมากของผู้ที่มาใช้สิทธิเป็นหลัก เพื่อจะได้ง่ายต่อการถอดถอน และจะเป็นการช่วยให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

2. ควรมีการอบรมและมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้และทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ ถึงการมาใช้สิทธิในการถอดถอน อาทิ การประชาสัมพันธ์ทางการกระจายข่าว การประชุมชาวบ้าน ซึ่งแจ้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการถอดถอนมากกว่าเดิม ซึ่งกระบวนการเหล่านี้เป็นกระบวนการให้ความรู้ด้านเทคนิค มิใช่เป็นการชักจูงใจให้ถอดถอนสำเร็จหรือไม่สำเร็จ บทบาทเหล่านี้ควรเป็นบทบาทร่วมกันระหว่างบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กร อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คณะกรรมการการเลือกตั้งและสถาบันการศึกษา สถาบันวิชาการต่างๆ

DRPU

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. (2545). สถาบันพระปกเกล้า
กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาเพรส.
- โกวิท พวงงาม. (2543). การปกครองท้องถิ่น หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพมหานคร :
วิญญูชน.
- _____. (2546). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- _____. (2548). การปกครองท้องถิ่นเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546). สำนักนายกรัฐมนตรี
กรุงเทพมหานคร : รัฐสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2535). ความรู้เบื้องต้นกับกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การกระจายอำนาจและส่งเสริมอำนาจอิสระของหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : ส่วนท้องถิ่น.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2516). หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่าง ๆ.
กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- ประธาน คงฤทธิ์ศึกษากร. (2539). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : อุษาการพิมพ์.
- ประยูร กาญจนกุล. (2530). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2533). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช.
- _____. (2535). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.

- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นฟิลิปปินส์. โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน กพ. กรุงเทพมหานคร.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- โกสิน พลกุล. (2529). ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร : พลชัย.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2545). การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โพรเพช.
- วิษณุ เครืองาม. (2521). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : ชีรานุสรณ์.
- สุทธิพันธ์ พุทธหุน. (2546). ทางเลือกของมวลประชา กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อุตสาห์ โกมลปานิก. (2527). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : ศรีเมือง.

บทความ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2545). แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน และอมร รักษาศักดิ์. (2544). การเมืองกับประชาชนการเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร.
- อนันต์ อนันตกุล. (2541). “แนวคิดการปกครองท้องถิ่นไทย.” วารสารสถาบันดำรงราชานุภาพ. กรุงเทพมหานคร
- Hon Aquiling Q PrimeNtal, Jr. (2543). การบรรยายพิเศษการปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์. โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. สำนักงาน กพ.

เอกสารอื่นๆ

- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2545). การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล. เอกสารประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3.
- นรนิติ เศรษฐบุตร สมคิด เลิศไพฑูรย์ และสุทธิพันธ์ พุทธหุน. (2541). รายงานเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร.
- บุญเสริม นาคสาร. (2548). ผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2547). แนวความคิดเห็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
- ปรัชญา เวสารัชช. (2537). แนวโน้มการกระจายอำนาจของรัฐ. เอกสารประชุมสัมมนาการกระจายอำนาจกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในอนาคต
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). การเมืองของประชาชนรัฐธรรมนูญกับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชรวิทย์ ไชยสาร. (2548) สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร.
- วีระ โลจายะ. (2546). บรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2546). ระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐ. (รายงานการวิจัย)
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). รายงานวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก. กรุงเทพมหานคร : ธรรมดา เพชร
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น.
- อาษา เมฆสวรรค์. (2533). ความเป็นมาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ.

วิทยานิพนธ์

- เดช อิงคสิทธิ์. (2544). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลนครสมุทรปราการ จ.สมุทรปราการ. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกริก.
- ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์. (2521). การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนา
บริหารศาสตร์.

บทสัมภาษณ์

- ลัดดา ตันชูชัย. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอ
เฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน. สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2550.
- บุษบา หงส์ไทย. นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์.
สัมภาษณ์ 30 เมษายน 2550.
- สมบัติ ขอดคำ. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย.
สัมภาษณ์ 30 เมษายน 2550.
- นิโรจน์ ศรีสมบัติ. ปลัดอำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย. สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2550.
- วุฒิสาร ตันไชย. ผู้อำนวยการวิทยาลัยปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. สัมภาษณ์ 20 มีนาคม
2547.
- ไพรัช ไบย่ง. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม
สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2550.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Myron Weiner. Political Participation. (1971). **Crisis of The Political Process, in Binderaltal.,
Crises and Sequences in Political Development.** n.p.:Princeton University Press.
- Norman H. Nie and Sidney Verba. (1957). **Potitical Participation.** Readings, N didison Westety.

DPUC

ภาคผนวก



พระราชบัญญัติ

**ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน
สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น**

พ.ศ.2542

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2542

เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“หน่วยลงคะแนนเสียง” หมายความว่า ท้องถิ่นที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเสียง

“ที่ลงคะแนน” หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเสียง

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

“ศาลาจังหวัด” หมายความว่า การกรุงเทพมหานคร

“ที่ว่าการอำเภอ” หมายความว่ารวมถึง ที่ว่าการกิ่งอำเภอและสำนักงานเขต

“สำนักงานเทศบาล” หมายความว่ารวมถึง ศาลาว่าการเมืองพัทยา

มาตรา 4 ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าเป็นการดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า สองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า สองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตาม จำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี

มาตรา 6 คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตร ประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชน ที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน นั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ต่อไป

(3) รายชื่อผู้แทน ของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทน ของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อผู้บริหารด้วยตนเอง

มาตรา 7 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายใน เจ็ด วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้อง และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้วหรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ้างคำร้องให้ทราบตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนด แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป พร้อมทั้งจัดส่งคำร้องตามมาตรา 5 และคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาถ้ามีไปด้วย

ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าคณะกรรมการ การเลือกตั้งมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งตามวรรคสองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลนั้นดำเนินการต่อไป

มาตรา 8 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 7

ในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้งคำร้องตามมาตรา 5 คำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถ้าหากมี และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาลที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก

วุฒิสภามาใช้บังคับกับการเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยอนุโลมทั้งนี้โดยให้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อต่อบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้ง

มาตรา 9 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงที่จะพึงมีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียง และกำหนดที่ลงคะแนนเสียงของหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงจำนวนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงและความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงและประกาศให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทราบไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง

ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงตามประกาศในวรรคหนึ่งเป็นสถานที่อื่นตามที่เห็นเหมาะสมก็ได้ โดยต้องประกาศการเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงให้ทราบก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าห้าวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉินจะประกาศเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงน้อยกว่าระชาเวลาดังกล่าวก็ได้

มาตรา 10 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือกำกับดูแลการลงคะแนนเสียงตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่งไม่น้อยกว่าห้าคน เพื่อทำหน้าที่ในที่ลงคะแนนเสียงนั้น

การแต่งตั้งกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นเป็นประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คน ถ้าในวันลงคะแนนเสียงกรรมการประจำที่ลงคะแนนปฏิบัติหน้าที่ไม่ถึงห้าคน ให้กรรมการที่เหลืออยู่แต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นเป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจนครบห้าคน

มาตรา 12 ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีหน้าที่ดำเนินการและรักษาความเรียบร้อยในการลงคะแนนเสียงและการนับคะแนนเสียงในที่ลงคะแนนเสียง และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่ผู้ใดขัดขวางการลงคะแนนเสียง ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ลงคะแนนเสียงนั้น แต่ต้องไม่ขัดขวางต่อการที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจะใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

มาตรา 13 การลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ

การออกเสียงลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงช่องที่ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” กับการให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน

ลักษณะและขนาดของบัตรลงคะแนนเสียงและหีบบัตร ลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา 14 ในวันลงคะแนนเสียงให้เปิดการลงคะแนนเสียงตั้งแต่เวลา 8.00 นาฬิกา ถึงเวลา 15.00 นาฬิกา

มาตรา 15 ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในที่ลงคะแนนเสียงใด ให้ลงคะแนนเสียง ณ ที่ลงคะแนนเสียงนั้น ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงลงคะแนนเสียงในที่ลงคะแนนเสียงที่ตนมีสิทธิได้เพียงแห่งเดียว

มาตรา 16 ก่อนเริ่มเปิดให้มีการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงทั้งหมดของหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น และปิดประกาศจำนวนบัตรทั้งหมดในที่ลงคะแนนเสียงไว้ในที่เปิดเผย และเมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงในที่เปิดเผยแสดงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งอยู่ ณ ที่ลงคะแนนเสียงนั้นเห็นว่า เป็นหีบเปล่า แล้วปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียง และทำให้การบันทึกการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองคน ซึ่งอยู่ในที่ลงคะแนนเสียงในขณะนั้น ลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย เว้นแต่ไม่มีผู้ลงคะแนนเสียงอยู่ในขณะนั้น

มาตรา 17 ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนเสียงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่ประสงค์จะลงคะแนนเสียงไปแสดงตนต่อกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

เมื่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแล้วให้อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้นั้นดังกๆ ถ้าไม่มีผู้ใดทักท้วงให้หมายเหตุไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยให้จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตร และให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเป็นหลักฐานตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดแล้วให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมอบบัตรลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้นั้นเพื่อไปลงคะแนนเสียง

ในกรณีที่ผู้ทักท้วงหรือกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงสงสัยว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งมาแสดงตนนั้น ไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยเป็นผู้มี

ชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่ และในกรณีที่คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงวินิจฉัยว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้สงสัยไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงทำบันทึกคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อไว้ด้วย และให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

มาตรา 18 ในกรณีที่การลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงใดไม่สามารถกระทำได้นั้นเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย หรือเหตุสุดวิสัยอย่างอื่น ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันลงคะแนนที่ลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่ ที่ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงสามารถไปลงคะแนนเสียงได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่ได้ให้ประกาศงดลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน

ในกรณีที่เหตุตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวันที่ลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศงดการลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน

ให้คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่ในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบสาเหตุที่ทำให้ไม่อาจลงคะแนนเสียงได้นั้นสงบลงแล้ว และต้องประกาศก่อนวันลงคะแนนเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

มาตรา 19 เมื่อถึงเวลาปิดการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศปิดการลงคะแนนเสียงและงดจ่ายบัตรลงคะแนนเสียง และให้ทำเครื่องหมายในบัตรที่เหลืออยู่ให้เป็นบัตรที่ใช้ลงคะแนนเสียงไม่ได้ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และจัดทำรายงานเกี่ยวกับจำนวนบัตร ลงคะแนนเสียงทั้งหมด จำนวนผู้มาแสดงตนและบัตรลงคะแนนเสียงและจำนวนบัตรที่เหลือโดยให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้นทุกคนลงลายมือชื่อไว้และประกาศให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งอยู่ที่นั่นทราบ

มาตรา 20 เมื่อปิดการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่งนับคะแนน ที่ลงคะแนนเสียงนั้นโดยเปิดเผยจนแล้วเสร็จ

เมื่อนับคะแนนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนำบัตรลงคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดใส่ไว้ในหีบบัตรลงคะแนนเสียงพร้อมทั้งรายงานผลการนับคะแนนแล้วปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงพร้อมทั้งรายงานผลการนับคะแนนแล้วปิดหีบบัตรจัดส่งไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง

วิธีการนับคะแนนและการจัดส่งหีบบัตรให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา 21 บัตรลงคะแนนเสียงดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย

- (1) บัตรปลอม
- (2) บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายคะแนน
- (3) บัตรที่ทำเครื่องหมายจนไม่อาจทราบได้ว่าคะแนนเสียงในทางใด
- (4) บัตรที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดว่าเป็นบัตรเสีย

ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงสลักหลังในบัตรที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่งว่า “เสีย” พร้อมทั้งระบุเหตุผลว่าเป็นบัตรเสียตามอนุมาตราใด แล้วลงลายมือชื่อกำกับไว้ไม่น้อยกว่าสองคน และห้ามมิให้นับบัตรเสียเป็นคะแนน

มาตรา 22 เมื่อได้รับผลการนับคะแนนจากที่ลงคะแนนเสียงทุกแห่งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียงและจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

มาตรา 23 การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งหากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

มาตรา 24 เมื่อมีการประกาศผลการลงคะแนนเสียงแล้ว ถ้ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าผลการลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยเร็วถ้าเห็นว่าการลงคะแนนเสียงนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงใหม่ เว้นแต่การลงคะแนนเสียงใหม่จะไม่ทำให้ผลการลงคะแนนเสียงเปลี่ยนแปลงไปให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านนั้นเสีย

วิธีพิจารณาการคัดค้านการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา 25 ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างผู้ใดขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวหรือไม่ให้ความสะดวกพอสมควรต่อการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของผู้ได้บังคับบัญชาหรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 26 ผู้ใดกระทำการในระหว่างระยะเวลาจัดให้มีการลงคะแนนเสียงในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) ลงคะแนนเสียงหรือพยายามลงคะแนนเสียงโดยมิใช่เป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง
- (2) ใช้บัตรอื่นที่มีใช้บัตรลงคะแนนเสียงมาลงคะแนนเสียง
- (3) นำบัตรลงคะแนนเสียงออกไปจากที่ลงคะแนนเสียง
- (4) ทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตโดยวิธีใด ไร่ที่บัตรลงคะแนนเสียง
- (5) จงใจกระทำการด้วยประการใดๆ ให้บัตรลงคะแนนเสียงชำรุด หรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำด้วยประการใดๆ แก่บัตรเสียให้เป็นบัตรที่ใช้ได้

(6) นำบัตรลงคะแนนเสียงใส่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียง โดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการใดในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงว่ามีผู้มาแสดงตนเพื่อลงคะแนนเสียงโดยผิดไปจากความเป็นจริง หรือกระทำการใดอันเป็นเหตุให้มีบัตรลงคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นจากความจริง

(7) กระทำการโดยไม่มีอำนาจ โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงสามารถใช้สิทธิได้ หรือขัดขวาง หรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไป ณ ที่ลงคะแนนเสียงหรือเข้าไป ณ ที่ลงคะแนนเสียง หรือมิให้ไปถึง ณ ที่ดังกล่าวภายในกำหนดเวลาที่จะลงคะแนนเสียง

(8) ให้เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้ใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงนั้นลงคะแนนเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรืองดลงคะแนนเสียง

(9) เรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อจะลงคะแนนเสียง หรืองดการลงคะแนนเสียง

(10) ก่อความวุ่นวายขึ้นในที่ลงคะแนนเสียง หรือกระทำการใดอันเป็นการรบกวนหรือเป็นอุปสรรคแก่การลงคะแนนเสียงหรือฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงตามมาตรา 12 วรรคสอง

(11) เปิด ทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพทำให้สูญหาย ทำให้ไร้ประโยชน์ หรือนำไปซึ่งหีบบัตรลงคะแนนเสียงหรือบัตรลงคะแนนเสียง เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 27 กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงผู้ใดจงใจนับบัตรลงคะแนนเสียงหรือคะแนนในการลงคะแนนเสียงให้ผิดไปจากความจริง หรือรวมคะแนนให้ผิดไป หรือกระทำด้วย

ประการใดๆ โดยมีได้มีอำนาจกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้บัตรลงคะแนนชำรุดหรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำการด้วยประการใดๆ แก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้ หรืออ่านบัตรลงคะแนนเสียงผิดไปจากความจริง หรือทำรายงานการลงคะแนนเสียงไม่ตรงความเป็นจริง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

มาตรา 28 ในระหว่างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมิได้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับการดำเนินการในกรุงเทพมหานคร

มาตรา 29 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น**

พ.ศ.2546

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกข้อกำหนด ไว้ดังนี้

ข้อ 1 ข้อกำหนดนี้เรียกว่า “ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546”

ข้อ 2 ข้อกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในข้อกำหนดนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“สมาชิกสภาท้องถิ่น” หมายความว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่น

“หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดเมืองพัทยา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหัวหน้าพนักงานหรือหัวหน้าข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“นายอำเภอ” หมายความว่า รวมถึง ผู้อำนวยการเขตและปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

“การลงคะแนนเสียง” หมายความว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“วันลงคะแนนเสียง” หมายความว่า วันที่กำหนดให้เป็นวันลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“หน่วยลงคะแนนเสียง” หมายความว่า ท้องถิ่นที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเสียง

“ที่ลงคะแนน” หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเสียง

“บัตรลงคะแนนเสียง” หมายความว่า บัตรลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“หีบบัตรลงคะแนนเสียง” หมายความว่า รวมถึง สิ่งที่ใช้แทนหีบบัตรลงคะแนนเสียง

“จังหวัด” หมายความว่า รวมถึง กรุงเทพมหานคร

“อำเภอ” หมายความว่า รวมถึง เขตและกิ่งอำเภอ

“ตำบล” หมายความว่า รวมถึง แขวง

“ศาลากลางจังหวัด” หมายความว่า รวมถึง ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

“ที่ว่าการอำเภอ” หมายความว่า รวมถึง ที่ว่าการกิ่งอำเภอและสำนักงานเขต

“สำนักงานเทศบาล” หมายความว่า รวมถึง ศาลาว่าการเมืองพัทยา

ส่วนที่ 1

การดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง

ข้อ 4 ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและหรือหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดนี้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กรณีกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้นายอำเภอดำเนินการแทนหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นได้

ข้อ 5 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีจากผู้ว่าราชการจังหวัด

หรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 แล้ว ให้จัดทำประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ตามแบบ ถ.ถ.1 และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปปิดประกาศพร้อมกับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการลงคะแนนเสียงนั้น

ส่วนที่ 2

หน่วยลงคะแนนเสียง และที่ลงคะแนนเสียง

ตอนที่ 1

หน่วยลงคะแนนเสียง

ข้อ 6 เมื่อได้ประกาศให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแจ้งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ.2 เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อพิจารณาประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงที่จะพึงมีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียงและให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทราบก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน โดยให้ปิดประกาศไว้ ณ สถานที่เช่นเดียวกับข้อ 5

ข้อ 7 การกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงที่จะพึงมีในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้ใช้หมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยลงคะแนนเสียง เว้นแต่กรณีที่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจำนวนน้อยจะรวมหมู่บ้านที่ติดกันตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็นหน่วยลงคะแนนเสียงเดียวกันก็ได้ สำหรับในเขตเทศบาลหรือในเขตกรุงเทพมหานคร หรือในเขตชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้แนวถนนตรอกหรือซอย คลองหรือแม่น้ำ เป็นเขตของหน่วยลงคะแนนเสียงก็ได้

(2) ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหน่วยละแปดร้อยคนเป็นประมาณ แต่ถ้าเห็นว่าไม่เป็นการสะดวกหรือไม่ปลอดภัยในการไปลงคะแนนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจะกำหนดหน่วยเพิ่มเติมขึ้นโดยให้มีจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงน้อยกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้

ตอนที่ 2

ที่ลงคะแนนเสียง

ข้อ 8 ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดที่ลงคะแนนเสียงของแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน และที่ลงคะแนนเสียงต้องเป็นสถานที่ซึ่งประชาชนเข้าออกได้ง่ายมีความเหมาะสมและมีขนาดพอสมควรที่จะทำการลงคะแนนเสียงได้สะดวกเพื่อให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปใช้สิทธิและตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ง่าย

การเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงให้กระทำก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าห้าวัน ตามแบบ ถ.ถ.3 เว้นแต่กรณีฉุกเฉินจะประกาศเปลี่ยนแปลงก่อนวันลงคะแนนเสียงน้อยกว่าห้าวันก็ได้ และให้นำความในข้อ 6 มาบังคับใช้กับการประกาศกำหนดที่ลงคะแนนเสียงและการเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงโดยอนุโลม

ข้อ 9 คูหาลงคะแนนสำหรับที่ลงคะแนนเสียงหนึ่งให้มีจำนวนห้าคูหาเป็นอย่างน้อย

ข้อ 10 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอำนาจการ กำกับดูแลการลงคะแนนเสียงตามข้อกำหนดนี้ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ส่วนที่ 3

คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

ข้อ 11 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น เป็นคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจำนวนห้าคน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกสี่คน ตามแบบ ถ.ถ. 4 แล้วให้ปิดประกาศ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ลงคะแนนเสียงหรือที่ว่าการอำเภอ และแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งทราบโดยเร็ว

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงด้วยหนึ่งคน เว้นแต่กรณีที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เพียงพอให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน เป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้

ถ้าในวันลงคะแนนเสียงกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบห้าคน ให้กรรมการที่เหลืออยู่แต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นเป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจนครบห้าคน

กรณีประธานกรรมการ ไม่มาปฏิบัติหน้าที่หรือ ไม่อยู่ในที่ลงคะแนนเสียงหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการแทนหรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าประธานกรรมการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ข้อ 12 ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีหน้าที่ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และตามข้อกำหนดนี้

ส่วนที่ 4

ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ตอนที่ 1

ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ข้อ 13 ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

ตอนที่ 2

บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ข้อ 14 เมื่อมีประกาศให้มีการลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนแปดชุด และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ตามข้อ 5 ไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง

ข้อ 15 บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังนี้

- (1) ชื่อตัว ชื่อสกุล
- (2) เลขประจำตัวประชาชน
- (3) เพศ
- (4) วัน เดือน ปีเกิด
- (5) ที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียนบ้าน

บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงให้ใช้ตามแบบ ถ.ถ.5

ส่วนที่ 5

การขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ข้อ 16 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นรับคำร้องขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ.6

ส่วนที่ 6

บัตรลงคะแนนเสียง และหีบบัตรลงคะแนนเสียง

ตอนที่ 1

บัตรลงคะแนนเสียง

ข้อ 17 บัตรลงคะแนนเสียงให้มีข้อความ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” และให้มีช่องทำเครื่องหมายด้วย

ลักษณะและขนาดของบัตรลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามแบบท้ายข้อกำหนดนี้โดยอนุโลม

ตอนที่ 2

หีบบัตรลงคะแนนเสียง

ข้อ 18 หีบบัตรลงคะแนนเสียง ให้ทำด้วยโลหะหรือวัสดุอื่นที่มีความมั่นคงแข็งแรงมีฝาและมีที่ใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจ ด้านหน้าให้มีวัสดุโปร่งใสสามารถมองเห็นภายในหีบบัตรลงคะแนนเสียงได้ และที่ฝามีช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียง

ลักษณะและขนาดของหีบบัตรลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามแบบท้ายข้อกำหนดนี้โดยอนุโลม

ส่วนที่ 7

การดำเนินงานก่อนวันลงคะแนนเสียง

ข้อ 19 ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี จัดเตรียมหีบบัตรลงคะแนนเสียง บัตรลงคะแนนเสียง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง แบบพิมพ์ และวัสดุอุปกรณ์ ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงของแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงไว้ให้พร้อมก่อนวันลงคะแนนเสียง

ส่วนที่ 8

การดำเนินงานในวันลงคะแนนเสียง

ข้อ 20 ในวันลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงและผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียง นำหีบบัตรลงคะแนนเสียง บัตรลงคะแนนเสียง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง แบบพิมพ์ และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง ไปถึงที่ลงคะแนนเสียง ก่อนเวลาประมาณ 07.00 นาฬิกา

ก่อนเปิดให้มีการลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงทั้งหมดของหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น และปิดประกาศจำนวนบัตรทั้งหมดในที่ลงคะแนนเสียงไว้ในที่เปิดเผยตามแบบ ก.ถ.9

เมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงในที่เปิดเผยแสดงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ซึ่งอยู่ ณ ที่ลงคะแนนเสียงนั้นเห็นว่า เป็นหีบเปล่าแล้วปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงและให้ทำการบันทึกการดำเนินดังกล่าว โดยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองคนซึ่งอยู่ในที่ลงคะแนนเสียงในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย เว้นแต่ไม่มีผู้ลงคะแนนเสียงอยู่ในขณะนั้นก็ให้บันทึกไว้ด้วย

ข้อ 21 คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงต้องจัดแบ่งหน้าที่กัน ดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่จัดระเบียบและรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ลงคะแนนเสียง ได้แก่ การจัดระเบียบควบคุมดูแล และให้ความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการ ที่มาแสดงตนใช้สิทธิลงคะแนนเพื่อให้การดำเนินการลงคะแนนเสียงเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นระเบียบ

(2) หน้าที่ตรวจบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง อ่านชื่อและที่อยู่ การลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตร และให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

(3) หน้าที่มอบบัตรลงคะแนนเสียง ได้แก่ การมอบบัตรลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จัดให้มีการลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและลงลายมือชื่อตนเองไว้ที่ต้นขั้วบัตรลงคะแนนเสียง

(4) หน้าที่ควบคุมดูแลคูหาลงคะแนนเสียง ได้แก่ การจัดระเบียบในการเข้าไปลงคะแนนเสียงในคูหาลงคะแนนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรม

(5) หน้าที่ควบคุมหีบบัตรลงคะแนนเสียง ได้แก่ การควบคุมดูแลหีบบัตรลงคะแนนเสียงและอำนวยความสะดวกการหย่อนบัตรลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ส่วนที่ 9

การลงคะแนนเสียง

ข้อ 22 ให้เปิดการลงคะแนนเสียงตั้งแต่วันที่ 08.00 นาฬิกาถึงเวลา 15.00 นาฬิกา

ข้อ 23 เมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเสียง ให้ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ประกาศเปิดการลงคะแนนเสียง

ข้อ 24 ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแสดงตนต่อกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นของทางราชการที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 ข้อ 51 และข้อ 52 โดยอนุโลม

เมื่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแล้วให้อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้ขึ้นดั่งๆ ถ้าไม่มีผู้ใดทักท้วงให้หมายเหตุไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงโดยให้จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตรและให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไว้เป็นหลักฐานแล้วให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมอบบัตรลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ขึ้น

ข้อ 29 เมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้รับบัตรลงคะแนนเสียงแล้วให้ไปยังคูหาลงคะแนนเพื่อทำเครื่องหมายกากบาท (เช่น X) ลงในช่องทำเครื่องหมาย “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” และนำบัตรลงคะแนนเสียงที่พับเรียบร้อยแล้วหย่อนลงในหีบบัตรลงคะแนนเสียงต่อหน้ากรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

ส่วนที่ 10

การดำเนินงานหลังปิดการลงคะแนนเสียง

ข้อ 26 เมื่อถึงเวลาปิดการลงคะแนนเสียงให้ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ประกาศปิดการลงคะแนนเสียงและงดจ่ายบัตรลงคะแนนเสียง

กรณีที่มีผู้มาแสดงตนขอใช้สิทธิลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงภายในกำหนดเวลาการลงคะแนนเสียงแล้วยังไม่ได้รับบัตรลงคะแนนเสียงและยังเหลืออยู่ในที่ลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจ่ายบัตรลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้มาแสดงตนนั้นเพื่อทำการลงคะแนนเสียงจนเสร็จสิ้น

ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงทำเครื่องหมายโดยใช้โลหะแหลมหรือวัตถุอื่นใดเจาะบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือทุกฉบับให้ทะลุจนไม่สามารถนำไปใช้ลงคะแนนเสียงได้ แล้วใช้เชือกร้อยผูกผูกรวมกันไว้และประจำครั้งทับปมเชือกหรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดที่สามารถป้องกันมิให้ใช้บัตรลงคะแนนเสียงไปใช้ลงคะแนนได้

ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนำบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือทั้งหมดมานับ ให้ทราบจำนวนและให้จัดทำรายงานเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่รับมาทั้งหมด จำนวน ผู้นำแสดงตน จำนวนบัตรที่มีผู้ลงคะแนนเสียงและจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือ จำนวน 2 ชุด ตามแบบ ถ.ถ. 10 โดยให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้นทุกคนลงลายมือชื่อไว้และปิดประกาศให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งอยู่บริเวณที่ลงคะแนนเสียงทราบจำนวน 1 ชุด

ส่วนที่ 11

การนับคะแนนเสียง

ข้อ 27 การนับคะแนนเสียงให้กระทำ ณ ที่ลงคะแนนเสียงของแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงเมื่อปิดการลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงออก เพื่อนับคะแนนทันที การเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียง และนับคะแนนนี้ต้องกระทำโดยเปิดเผยจะเลื่อนหรือประวิงเวลาไม่ได้

ข้อ 28 ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแบ่งหน้าที่ในการนับคะแนนเสียง ดังนี้ คนที่ 1 มีหน้าที่หีบบัตรลงคะแนนเสียงที่ละหีบ คลี่บัตรลงคะแนนเสียงแล้วส่งให้กับคนที่ 2 โดยมีให้เทบัตรลงคะแนนเสียงออกจากหีบบัตรลงคะแนนเสียง

คนที่ 2 มีหน้าที่ชานบัตรลงคะแนนเสียง

(1) ถ้าเป็นบัตรดีให้อ่านว่า “บัตรดี” และชานด้วยว่า “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” พร้อมทั้งชูบัตรลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่ลงคะแนนเสียงได้เห็นด้วย


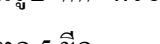
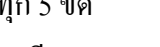
(2) ถ้าเป็นบัตรเสียตามข้อ 31 ให้อ่านว่า “บัตรเสีย” พร้อมทั้งชูบัตรลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่ลงคะแนนเสียงได้เห็นด้วยและให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงสลักหลังบัตรว่า “เสีย” พร้อมทั้งระบุเหตุผลว่าเป็นบัตรเสียตามวงเล็บใดตามข้อ 31 และลงลายมือชื่อกำกับไว้ไม่น้อยกว่าสองคน

คนที่ 3 มีหน้าที่รับบัตรลงคะแนนเสียงที่ผ่านการวินิจฉัยและอ่านแล้ว ใส่งในภาชนะที่เตรียมไว้โดยแยกเป็นภาชนะสำหรับใส่งบัตรดีเห็นด้วยหนึ่งใน บัตรดีไม่เห็นด้วยหนึ่งใน และใส่งบัตรเสียหนึ่งในเมื่อเสร็จสิ้นการนับบัตรลงคะแนนเสียงแล้วให้แยกบัตรลงคะแนนเสียงแต่ละประเภทใส่งวุฒิสภาพร้อมทั้งเขียนจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่อยู่ในวุฒิสภาด้วย

คนที่ 4 มีหน้าที่ขีดคะแนนลงในแบบขีดคะแนนเสียง (ถ.ถ.11) โดยปรับปรุงขนาดของแบบให้มีความเหมาะสมและนำไปติดไว้บนกระดานหรือผนังอาคารเพื่อแสดงให้บุคคลทั่วไปที่อยู่ในบริเวณที่ลงคะแนนเสียงเห็นการขีดคะแนนได้โดยสะดวก

คนที่ 5 มีหน้าที่คอยสับเปลี่ยนช่วยเหลือกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่

เมื่อกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงผู้มีหน้าที่วินิจฉัยบัตรลงคะแนนเสียง ได้ขาน “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” ให้ผู้มีหน้าที่ขีดคะแนนลงในแบบขีดคะแนนเสียงขีดคะแนน พร้อมกัน ขีดหนึ่งต่อหนึ่งคะแนน กรณีที่ผู้มีหน้าที่วินิจฉัยบัตรลงคะแนนเสียง ได้ขานว่า “บัตรเสีย” ให้ขีดคะแนนในแบบขีดคะแนนเสียง (ถ.ถ.11) เช่นเดียวกัน

ให้ผู้มีหน้าที่กรอกคะแนนขีดคะแนนหนึ่งขีดตรงช่องกรอกคะแนนของผู้ถูกถอดถอน นั้น สำหรับการขีดคะแนนให้ใช้วิธีขีดหนึ่งต่อหนึ่งคะแนน แต่เมื่อถึงขีดที่ 5 ให้ขีดขวางทับเส้น 4 ขีดแรก ดังเช่นรูป  หรือ  หรือ  เป็นต้น เพื่อสะดวกแก่การนับคะแนนเสียงและให้ทำเช่นนี้เรื่อยไปทุก 5 ขีด

แบบขีดคะแนนเสียง (ถ.ถ.11) ซึ่งได้ใช้ขีดคะแนนเสียงถูกต้องแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแผ่น

ข้อ 29 เมื่อหยิบบัตรลงคะแนนเสียงออกจากหีบบัตรลงคะแนนเสียงหมดแล้ว ให้แสดงหีบบัตรลงคะแนนเสียงว่าไม่มีบัตรลงคะแนนเสียงเหลืออยู่ในหีบบัตรนั้น ให้บุคคลที่อยู่บริเวณที่ลงคะแนนเสียงเห็นได้โดยสะดวกและชัดเจน

ข้อ 30 เมื่อเสร็จสิ้นการขีดคะแนนเสียงแล้ว ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจัดการรวมคะแนนและตรวจสอบคะแนนในแบบขีดคะแนนเสียง (ถ.ถ.11) ให้ถูกต้อง

หากตรวจสอบผลการรวมคะแนนเสียงไม่ถูกต้อง หรือจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ใช้ลงคะแนนไม่ตรงกับจำนวนผู้มาแสดงตนและรับบัตรลงคะแนนเสียง หรือจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงทั้งหมดที่มีไม่ตรงกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ได้รับมาให้ตรวจสอบใหม่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และหากตรวจสอบแล้ว ยังไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงกับจำนวนผู้มาแสดงตนหรือรับบัตรลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนับคะแนนเสียงใหม่ ถ้านับคะแนนเสียงใหม่แล้วยังไม่ถูกต้องให้รายงานหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นทันที เพื่อวินิจฉัยและรายงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาว่าจะสมควรรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการลงคะแนนเสียงใหม่หรือนับคะแนนใหม่ในที่ลงคะแนนเสียงนั้นหรือไม่

เมื่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงรวมผลการนับคะแนนเสียง ณ ที่ลงคะแนนเสียงเสร็จสิ้นแล้ว ให้ประกาศผลการนับคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ.12 และปิดประกาศไว้ให้ประชาชนทราบ ณ ที่ลงคะแนนเสียง แล้วรายงานให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อรวบรวมผลการนับคะแนนเสียงของทุกหน่วยลงคะแนนเสียง

ข้อ 31 นอกจากบัตรลงคะแนนเสียงที่ถือว่าเป็นบัตรเสียตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 แล้วบัตรลงคะแนนเสียงต่อไปนี้ให้ถือเป็นบัตรเสียด้วย

- (1) บัตรที่มีใช้บัตรซึ่งกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมอบให้
- (2) บัตรที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนเสียงนอกช่องทำเครื่องหมาย
- (3) บัตรที่ทำเครื่องหมายอื่นนอกจากเครื่องหมายกากบาท
- (4) บัตรที่มีเครื่องสังเกต หรือข้อความอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ 25

ข้อ 32 เมื่อมีการนับคะแนนเสียงสิ้นสุดแล้ว คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงต้องเก็บเอกสารและสิ่งของต่างๆ ใส่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียง คือ

(1) บัตรลงคะแนนเสียงที่นับเป็นคะแนนแล้ว และบัตรเสีย โดยแยกแต่ละประเภทบรรจุในถุงวัสดุใส

(2) แบบขีดคะแนนเสียง (ถ.ถ.11) ที่ได้ใช้ในการกรอกคะแนนทั้งหมด

(3) รายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ.12) จำนวนหนึ่งชุด

เมื่อได้รับบรรจุสิ่งของตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงพร้อมทั้งใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจและให้มีการประจำรั้งทับกุญแจหรืออุปกรณ์อื่น และปิดช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียงของหีบบัตรลงคะแนนเสียงด้วยเชือกไว้ด้านข้างหีบบัตรลงคะแนนเสียงและประจำรั้งทับปมเชือกหรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่สามารถป้องกันมิให้เปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงได้

ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงรายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ.12) ให้ประชาชนทราบไว้ ณ ที่ลงคะแนนเสียงหนึ่งชุด

ข้อ 33 เมื่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงได้ดำเนินการปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงตามข้อ 32 แล้วให้นำสิ่งต่อไปนี้ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณีทันทีคือ

(1) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง (ถ.ถ.5) ชุดที่ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงใช้ลงคะแนน

(2) รายงานใช้สิทธิลงคะแนนเสียง (ถ.ถ.7) จำนวนหนึ่งชุด

(3) ประกาศรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงเมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนเสียงแล้ว (ถ.ถ. 10) จำนวนหนึ่งชุด

(4) รายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ.12) จำนวนสองชุด

(5) หีบบัตรลงคะแนนเสียงพร้อมด้วยกุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจ บัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือทั้งหมด คูหาลงคะแนนทั้งหมด สิ่งของอื่นๆ เช่น ธงชาติ ป้าย และอุปกรณ์เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงต่างๆ เป็นต้น

เมื่อหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ได้ทำการตรวจเอกสารที่ คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนำส่งตามวรรคหนึ่ง หากถูกต้องครบถ้วนให้จัดส่งเอกสาร ตาม (1) (2) (3) (4) ไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยเร็ว

ข้อ 34 ในการดำเนินการตามข้อ 33 ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจัดทำ รายงานการนำส่งหีบบัตรลงคะแนนเสียงจำนวนสองชุด เพื่อให้ผู้มอบและผู้รับมอบเก็บรักษาไว้คน ละหนึ่งชุด

กรณีที่กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงผู้ใดไม่อาจร่วมเดินทางไปส่งหีบบัตร ลงคะแนนเสียงได้ ให้จัดแจ้งเหตุผลไว้ในรายงานการนำส่งหีบบัตร

ข้อ 35 ในการนำหีบบัตรและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงส่งหัวหน้าพนักงาน ส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ให้มีกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนั้นอย่างน้อยสาม คน ร่วมเดินทางไปด้วย

ส่วนที่ 12

การประกาศผลการลงคะแนนเสียง

ข้อ 36 เมื่อหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ได้รับรายงานผล การนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ.12) ตามข้อ 33 แล้วให้ทำการรวม คะแนนของทุกหน่วยลงคะแนนเสียงแล้วจัดทำประกาศผลการรวมคะแนนเสียง จำนวนบัตร ลงคะแนนเสียงที่มีอยู่ทั้งหมด จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ใช้และจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ เหลือจากการลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ.13 โดยให้จัดทำขึ้นจำนวนสี่ชุด แล้วดำเนินการดังนี้

ชุดที่ 1 ปิดไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ได้รับ รายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ.12) ตามข้อ 33 แล้วให้ทำ การรวมคะแนนของทุกหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้วจัดทำประกาศผลการรวมคะแนน เสียง จำนวนบัตรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่มีอยู่ทั้งหมด จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ใช้ และจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือจากการลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ.13 โดยให้จัดทำขึ้น จำนวนสี่ชุด แล้วดำเนินการดังนี้

ชุดที่ 1 ปิดไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่ว่าการอำเภอ

ชุดที่ 2 มอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ชุดที่ 3 มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี

ชุดที่ 4 เก็บรักษาไว้

พร้อมทั้งจัดทำประกาศผลการลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ.14 จำนวนสามชุด ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหนึ่งชุด ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หนึ่งชุดและเก็บรักษาไว้หนึ่งชุด

ข้อ 37 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ.12) และประกาศผลการรวมคะแนนเสียง (ถ.ถ.13) จากหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอแล้ว และเมื่อไม่ปรากฏเหตุผลที่จะต้องประกาศให้มีการลงคะแนนเสียงใหม่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการประกาศผลการลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ. 14 ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ลงคะแนนเสียง “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” กับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละรายด้วยคะแนนเท่าใด

(2) จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่ใช้สิทธิลงคะแนนเสียง และจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการประกาศผลการลงคะแนนเสียงแทนได้ เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว ให้แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี และรายงานให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว

ส่วนที่ 13

การเปลี่ยนที่ลงคะแนนเสียงใหม่ การงดการลงคะแนนเสียง และการลงคะแนนเสียงใหม่

ข้อ 38 ก่อนวันลงคะแนนเสียง ถ้าการลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงใดไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือเหตุสุดวิสัยอย่างอื่นให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ประกาศกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่ให้ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงสามารถไปลงคะแนนได้ โดยสะดวกตามแบบ ถ.ถ.3 โดยเร็ว และปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่ได้ ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศงดการลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นตามแบบ ถ.ถ.15 และปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร แล้วรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อรายงานให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว

ข้อ 39 กรณีที่เหตุตามข้อ 38 เกิดขึ้นในลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศงดการลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นตามแบบ ถ.ถ.15 และปิด

ประกาศไว้ในบริเวณใกล้ที่ลงคะแนนเสียงแล้วรายงานหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ เพื่อรายงานตามลำดับเช่นเดียวกับข้อ 38

ข้อ 40 เมื่อหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้รับรายงานการลงคะแนนของหน่วยลงคะแนนเสียงแล้ว ให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่สำหรับหน่วยลงคะแนนเสียงหรือที่ลงลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ.16 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบสาเหตุที่ทำให้ไม่อาจลงคะแนนเสียงได้นั้นสงบลงแล้ว และต้องประกาศก่อนวันลงคะแนนเสียงใหม่ เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงาน เทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร

ข้อ 41 กรณีที่มีการประกาศการลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงหรือที่ลงคะแนนเสียงใดตามข้อ 39 และอยู่ในระหว่างการลงคะแนน ให้ระงับการจ่ายบัตรลงคะแนนเสียงและให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนำบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือมาทำเครื่องหมายตามวิธีการในข้อ 26 พรรคสาม แล้วนำหีบบัตรลงคะแนนเสียงส่งให้กับหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอทันทีพร้อมรายงานการส่งหีบบัตรและบันทึกเหตุของการงดลงคะแนนเสียงไว้ในรายงานการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง(ถ.ถ.7)

ส่วนที่ 14

การเก็บรักษาบัตรลงคะแนนเสียงและการทำงานบัตรลงคะแนนเสียง

ข้อ 42 ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เก็บรักษาหีบบัตรลงคะแนนเสียง เอกสารที่อยู่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียง และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงไว้ในที่ปลอดภัยห้ามมิให้ผู้ใดเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียง

กรณีที่มีความจำเป็นต้องเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งให้ขออนุมัติจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

ข้อ 43 การทำลายบัตรลงคะแนนเสียงที่เก็บอยู่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจะทำได้เมื่อพ้นระยะเวลาคัดค้านการลงคะแนนเสียงตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการทำลายบัตรลงคะแนนเสียง

กรณีที่มีการคัดค้านการลงคะแนนเสียงในเขตลงคะแนนเสียงใด ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอเก็บรักษาบัตรลงคะแนนเสียงที่เก็บอยู่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้จนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมีคำสั่ง

ส่วนที่ 15

แบบพิมพ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง

ข้อ 44 ตัวอย่างและแบบพิมพ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง มีดังนี้

(1) ตัวอย่าง

1. บัตรลงคะแนนเสียง
2. หีบบัตรลงคะแนนเสียง

(2) แบบพิมพ์

- ถ.ถ. 1 ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 2 ประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 3 ประกาศเปลี่ยนแปลงหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 4 คำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการลงคะแนนเสียงประจำที่ลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 5 บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 6 แบบคำร้องขอเพิ่มชื่อ /ถอนชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 7 รายงานการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 8 ป้ายสำหรับปิดช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 9 ประกาศจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงก่อนการลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ.10 ประกาศรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงเมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 11 แบบจัดคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 12 รายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียงของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 13 ประกาศผลการรวมคะแนนเสียงของหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ
- ถ.ถ. 14 ประกาศผลการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
- ถ.ถ. 15 ประกาศงดการลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. 16 ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่

ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2546

(ปกหน้า)

เล่มที่ เลขที่ 1 ถึงเลขที่ จำนวน บัตร
 บัตรลงคะแนนเสียง (ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อหรือชื่อตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น)
 หมู่ที่ ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต จังหวัด

ที่ลงคะแนนเสียง หน่วยลงคะแนนเสียง

ผู้มอบบัตรลงคะแนนเสียง

(ลงชื่อ) หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ
 หรือผู้ได้รับมอบหมาย

ผู้รับมอบบัตรลงคะแนนเสียง

ได้ตรวจสอบจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงแล้วครบถ้วน จำนวน บัตร

ลงชื่อ กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
 (.....)

ลงชื่อ กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
 (.....)

ลงชื่อ กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
 (.....)

(ปกหลัง)

บัตรลงคะแนนเสียง จำนวนบัตร ใช้แล้ว จำนวน.....บัตร
 ได้ตรวจจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงแล้วคงเหลือ จำนวนบัตร

คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงผู้ตรวจสอบและนำส่ง

ลงชื่อ.....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
 (.....)

ลงชื่อ.....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
 (.....)

ลงชื่อ.....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
 (.....)



ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....
เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอน (ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

ด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย / ผู้ว่าราชการจังหวัด..... ได้ส่งคำร้องของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) ออกจากตำแหน่ง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 ข้อ 5 และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ครั้งที่..... เมื่อวันที่..... เดือน..... พ.ศ..... จึงประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

1. วันลงคะแนนเสียงคือ.....
2. เขตการลงคะแนนเสียง ได้แก่ (ระบุเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
3. ชื่อตัว-ชื่อสกุล ผู้ที่ถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ได้แก่.....

ประกาศ ณ วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

(.....)

ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....



ถ.ถ.2

ประกาศ (ประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

จังหวัด.....

เรื่อง กำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 ข้อ 6 ประกอบมติคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ครั้งที่.....เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

จึงประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียงในเขต (ประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) ดังนี้

- 1) หน่วยลงคะแนนเสียงที่ 1 ได้แก่ หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....
หรือบ้านเลขที่.....ถึงบ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....
ที่ลงคะแนนเสียง ได้แก่.....
- 2) หน่วยลงคะแนนเสียงที่ 2 ได้แก่ หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....
หรือบ้านเลขที่.....ถึงบ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....
ที่ลงคะแนนเสียง ได้แก่.....

ฯลฯ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

(.....)

(ตำแหน่งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น)



ประกาศ (ประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

จังหวัด.....

เรื่อง เปลี่ยนแปลงหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง

ตามประกาศ (ประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) ลงวันที่..... เดือน.....

พ.ศ..... ได้กำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียงไว้แล้ว นั้น

บัดนี้ เห็นเป็นการสมควรเปลี่ยนแปลงหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียงบางแห่งจึงอาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) จึงประกาศยกเลิกหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง ดังต่อไปนี้

ลำดับที่	หน่วยลงคะแนนเสียง	หน่วยลงคะแนนเสียงเดิม	ที่ลงคะแนนเสียง
1	หน่วยลงคะแนนเสียงที่.....	หน่วยลงคะแนนเสียงเดิม ได้แก่ (หมู่บ้าน...../ตำบล/แขวง.....) หรือบ้านเลขที่..... หน่วยลงคะแนนเสียงใหม่ ได้แก่ (หมู่บ้าน...../ตำบล/แขวง.....) หรือบ้านเลขที่.....	ที่ลงคะแนนเสียงเดิม ได้แก่..... ที่ลงคะแนนเสียงใหม่ ได้แก่.....
2	หน่วยลงคะแนนเสียงที่.....	หน่วยลงคะแนนเสียงเดิม ได้แก่ (หมู่บ้าน...../ตำบล/แขวง.....) หรือบ้านเลขที่..... หน่วยลงคะแนนเสียงใหม่ ได้แก่ (หมู่บ้าน...../ตำบล/แขวง.....) หรือบ้านเลขที่.....	ที่ลงคะแนนเสียงเดิม ได้แก่..... ที่ลงคะแนนเสียงใหม่ ได้แก่.....
ฯลฯ			

ประกาศ ณ วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

(.....)

(ตำแหน่งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น)



ถ.ถ.4

คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

ที่...../.....

เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการลงคะแนนเสียงประจำที่ลงคะแนนเสียง

.....

ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ประกาศกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อออก
ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

ในวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....นั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียง
เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า
ด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 ข้อ 11 คณะกรรมการการ
เลือกตั้งประจำจังหวัด จึงแต่งตั้งให้ผู้มีรายชื่อดังต่อไปนี้เป็นคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงของหน่วย
ลงคะแนนเสียงที่.....ปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่ลงคะแนนเสียงที่..... ดังนี้

1. ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ได้แก่.....
2. กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ได้แก่

2.1	2.2
2.3	2.4

อนึ่ง เพื่อให้การดำเนินการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงให้กรรมการหมายเลข..... ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่รักษาความสงบ
เรียบร้อยประจำที่ลงคะแนนเสียง..... ด้วย

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

(.....)

ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....



ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....
 เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
 (ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 ข้อ 14 จึงประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น (ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

สำหรับหน่วยลงคะแนนเสียงที่..... หมู่ที่..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....
 จังหวัด..... บ้านเลขที่..... ถึงบ้านเลขที่..... หมู่ที่.....
 ตrok..... ซอย..... ถนน.....

โดยมีสถานที่ลงคะแนนเสียง ณ ที่ลงคะแนนเสียง..... ดังนี้

ถ.ถ.5	ร)
-------	----

เลขหมาย ประจำบ้าน	เลขประจำตัว ประชาชน	ชื่อตัว-ชื่อสกุล	เพศ	วัน เดือน ปีเกิด	ลำดับที่	หลักฐานที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง			หมายเหตุ
						เลขหาย ของบัตร	สถานที่ ออกบัตร	ลายมือชื่อหรือลาย พิมพ์นิ้วมือ	

ถ.ถ.5

(ใบต่อ)

ประกาศ ณ วันที่ เดือน พ.ศ.
(ลายมือชื่อ)
(.....)

นายทะเบียนอำเภอ/นายทะเบียนท้องถิ่น
ทำการแทนประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ผู้พิมพ์

ผู้ตรวจสอบ

แบบคำร้องขอเพิ่มชื่อ/ถอนชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ถ.ถ.6

รับที่ / ลงวันที่

เขียนที่

วันที่ เดือน พ.ศ.

ข้าพเจ้า อยู่บ้านเลขที่ หมู่ที่ ต.รอก

ซอย ถนน ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต

จังหวัด บัตรประจำตัวประชาชน เลขที่

ออกให้ ณ เมื่อวันที่ หมดอายุวันที่ มีความประสงค์ขอให้

นายทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนท้องถิ่น ดำเนินการในหน่วยลงคะแนนเสียงที่

ที่ลงคะแนนเสียง หมู่ที่ ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต จังหวัด

1. ขอเพิ่มชื่อ ข้าพเจ้า บุคคลต่อไปนี้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงดังกล่าวคือ
 1.
 2.
2. ขอลบชื่อ ข้าพเจ้า บุคคลดังต่อไปนี้ออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงดังกล่าวคือ
 1.
 2.
3. ขอให้ดำเนินการในเรื่องอื่นๆ
 1.
 2.

ข้าพเจ้าดำเนินการในฐานะ เจ้าบ้าน ผู้มีส่วนได้เสีย ของตนเอง ตามหลักฐานดังนี้

1.
2.

ลงชื่อ ผู้ยื่นคำร้อง
(.....)

คำสั่ง

ลงชื่อ
(.....)

นายทะเบียนอำเภอ/นายทะเบียนท้องถิ่น

ทำการแทนประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด



ถ.ถ.7

รายงานการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

1. บันทึกการแสดงหีบบัตรลงคะแนนเสียงก่อนการลงคะแนนเสียง

วันนี้เวลา 08.00 น. คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงได้ทำการเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงให้เห็นเป็นหีบบัตรลงคะแนนเสียงเปล่า และได้ปิดหีบใส่กุญแจประจำรั้วที่บรรจุกุญแจหรือสายรัดต่อหน้าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จำนวน 2 คน เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

จึงลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

(ลงชื่อ).....ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

(.....)

2. บันทึกเหตุการณ์และหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงระหว่างการลงคะแนนเสียง

บันทึกครั้งที่ 1

.....

ฯลฯ

บันทึกครั้งที่ 2

.....

ฯลฯ

จึงลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

(ลงชื่อ).....ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)



ถ.ถ.8

ป้ายสำหรับปิดช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียง

หน่วยลงคะแนนเสียง ที่ลงคะแนนเสียง ลงคะแนนเสียงวันที่
เดือน พ.ศ.

(ลงชื่อ) ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(ลงชื่อ) กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(ลงชื่อ) กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(ลงชื่อ) กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(ลงชื่อ) กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง



ประกาศคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง.....

หน่วยลงคะแนนเสียงที่.....

เรื่อง จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงก่อนการลงคะแนนเสียง

.....

คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง..... หน่วยลงคะแนนเสียงที่.....

ได้รับบัตรลงคะแนนเสียง จำนวน.....บัตร ได้ตรวจสอบนับบัตรลงคะแนนเสียงดังกล่าวแล้วพบว่า
บัตรลงคะแนนเสียง

- จำนวนถูกต้องครบถ้วน จำนวน.....บัตร
- จำนวนไม่ถูกต้องครบถ้วน ขาด เกิน จำนวน.....บัตร

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ลงชื่อ.....

(.....)

ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง



ถ.ถ.10

ประกาศคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง.....

หน่วยลงคะแนนเสียงที่.....

เรื่อง ราชการเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงเมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนเสียง

.....

ตามที่หน่วยลงคะแนนเสียงที่.....ที่ลงคะแนนเสียง.....ได้ประกาศจำนวนบัตร
ลงคะแนนเสียง และได้เปิดการลงคะแนนเสียง ตั้งแต่เวลา 08.00 น.ของวันนี้เป็นต้นมาแล้ว นั้น

บัดนี้ การลงคะแนนเสียงได้เสร็จสิ้นแล้ว จึงประกาศให้ทราบ ดังนี้

1. หน่วยลงคะแนนเสียงนี้มีบัตรลงคะแนนเสียงที่ได้รับมาทั้งหมด จำนวน.....บัตร
2. มีผู้มาแสดงตนขอรับบัตรลงคะแนนเสียง จำนวน.....บัตร
3. มีบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือ จำนวน.....บัตร

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ตัวอย่าง)

แบบจัดคะแนนของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น (ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

สำหรับหน่วยเลือกตั้งที่.....ที่เลือกตั้ง.....

หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....

ลำดับ	ชื่อตัว-ชื่อสกุล ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน	ช่องจัดคะแนน			
		เห็นด้วย	รวม	ไม่เห็นด้วย	รวม
	ฯลฯ	ฯลฯ		ฯลฯ	
	คะแนนรวม				

บัตรเสียทั้งหมด
จำนวน.....บัตร

(ลงชื่อ).....ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)

(ลงชื่อ).....กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
(.....)



รายงานการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียงประจำที่ลงคะแนนเสียง.....
หน่วยลงคะแนนเสียงที่.....

(ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) อำเภอ..... จังหวัด.....

ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด..... ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่
ลงคะแนนเสียง..... หน่วยลงคะแนนเสียงที่..... สำหรับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น(ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) เมื่อวันที่..... เดือน..... พ.ศ.
..... นั้น

บัดนี้ การนับคะแนนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงประจำที่ลงคะแนนเสียงดังกล่าวได้เสร็จสิ้นแล้ว
และคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงได้ดำเนินการนับคะแนนประจำที่ลงคะแนนเสียงนี้เรียบร้อยแล้ว
ปรากฏผลดังนี้

1. จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง...คน(.....)
2. จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ได้รับมาทั้งหมด..... บัตร(.....)
3. จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่มาแสดงตนขอรับบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อลงคะแนนเสียง...คน(.....)
4. จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่เป็นคะแนน..... บัตร(.....)
5. จำนวนบัตรเสีย..... บัตร(.....)
6. รวมจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงตามข้อ (4) และ (5)..... บัตร(.....)
7. บัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือ..... บัตร (.....)
8. รวมจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงตาม (6) และ (7)..... บัตร (.....)
9. จำนวนความเห็น มี ดังนี้

ลำดับ	ชื่อตัว-ชื่อสกุล	ความเห็น	จำนวนคะแนน
1		เห็นด้วย(.....)
		ไม่เห็นด้วย(.....)
2		เห็นด้วย(.....)
		ไม่เห็นด้วย(.....)

ฯลฯ

ประกาศ ณ วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

(ลงชื่อ)..... ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ)..... กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ)..... กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ)..... กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)

(ลงชื่อ)..... กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

(.....)



ถ.ถ.13

ประกาศผลการรวมคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
(ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

อำเภอ.....จังหวัด.....

ตามที่ได้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น(ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....นั้น

บัดนี้ การนับคะแนนเสียงของทุกหน่วยได้เสร็จสิ้นแล้ว จึงขอประกาศให้ทราบโดยทั่วกันเกี่ยวกับผลการรวมคะแนนเสียง ดังนี้

1. จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง.....คน(.....)
2. จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ได้รับมาทั้งหมด.....บัตร(.....)
3. จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่มาแสดงตนขอรับบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อลงคะแนนเสียง.....คน(.....)
4. จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่เป็นคะแนน.....บัตร(.....)
5. จำนวนบัตรเสีย.....บัตร(.....)
6. รวมจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงตามข้อ (4) และ (5).....บัตร(.....)
7. บัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือ.....บัตร (.....)
8. รวมจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงตาม (6) และ (7).....บัตร (.....)
9. จำนวนความเห็น มี ดังนี้

ลำดับ	ชื่อตัว-ชื่อสกุล	ความเห็น	จำนวนคะแนน
1		เห็นด้วย	(.....)
		ไม่เห็นด้วย	(.....)
2		เห็นด้วย	(.....)
		ไม่เห็นด้วย	(.....)
ฯลฯ			

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

(.....)

(หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น/นายอำเภอ.....)



ถ.ถ.14

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(หรือประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....(กรณีได้รับมอบหมาย)

เรื่อง ผลการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

อำเภอ.....จังหวัด.....

ตามที่ได้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น(ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....(กรณีได้รับมอบหมาย) ได้รับรายงานผลการนับคะแนนเสียงของทุกหน่วยลงคะแนนเสียงครบถ้วนแล้ว จึงขอประกาศผลการลงคะแนนเสียงซึ่งปรากฏว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ลงคะแนนเสียง ดังนี้

ลำดับ	ชื่อตัว-ชื่อสกุล	ความเห็น	จำนวนคะแนน
1		เห็นด้วย	
		ไม่เห็นด้วย	
2		เห็นด้วย	
		ไม่เห็นด้วย	
ฯลฯ			

1. จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง...คน(.....)

2. จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่มาแสดงตนขอรับบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อลงคะแนนเสียง.....คน (.....)

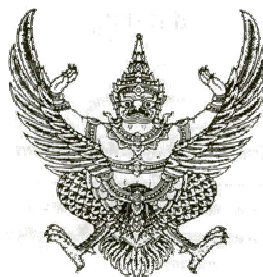
ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

(.....)

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

(หรือประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....(กรณีได้รับมอบหมาย))



ถ.ถ.15

ประกาศคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง.....

หน่วยที่ลงคะแนนเสียงที่.....

เรื่อง งดการลงคะแนนเสียง

.....

ตามที่ได้กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ) ในวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....และ ได้กำหนดให้.....เป็นที่ลงคะแนนเสียงของหน่วยลงคะแนนเสียงที่.....ที่ลงคะแนนเสียง.....นั้น

เนื่องจากบริเวณที่ลงคะแนนเสียงดังกล่าวได้เกิดเหตุ จลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัยอื่น ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไม่สามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียง ณ ที่ลงคะแนนเสียง ได้ ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 ข้อ 39 คณะกรรมการประจำที่ ลงคะแนนเสียง จึงขอประกาศงดการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของ หน่วยลงคะแนนเสียงที่.....ที่ลงคะแนนเสียง.....

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

(.....)

ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง



ถ.ถ.16

ประกาศ (ประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชื่อ)

จังหวัด.....

เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่

.....

ตามที่คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงที่..... หน่วยลงคะแนนเสียง.....
ได้ประกาศงดการลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงที่..... ดังกล่าว เนื่องจาก..... นั้น
บัดนี้เหตุดังกล่าวได้สงบลงแล้ว ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่า
ด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และข้อกำหนด
คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.
2546 ข้อ 40 (หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น/นายอำเภอ) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ
จังหวัด จึงกำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่ในที่ลงคะแนนเสียงที่..... หน่วยลงคะแนนเสียง.....
ในวันที่..... เดือน..... พ.ศ..... ตั้งแต่เวลา 08.00 น. - 15.00 น.

ประกาศ ณ วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

(.....)

(หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น/นายอำเภอ.....)

ฐานความผิดการตั้งและแก้ไขข้อกล่าวหา
พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง
เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ.ศ.2542

ฐานความผิด	ฝ่าฝืน	อัตราโทษ
1. ผู้จัดขบวนการลงคะแนนเสียง	ม. 12 วรรคสอง	- ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ลงคะแนนเสียง
2. มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมด และคะแนนไม่น้อยกว่า 1/4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่า สท./สพ. นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป	ม. 23 วรรคสอง	- ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง
3. ผู้บังคับบัญชาจัดขวาง หน่วยงานเดียว หรือไม่ให้ความสะดวกพอสมควรต่อการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของผู้ได้บังคับบัญชา	ม. 25	- จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 40,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
4. นายจ้างจัดขวาง หน่วยงานเดียว หรือไม่ให้ความสะดวกพอสมควรต่อการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของลูกจ้าง	ม. 25	- จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 40,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
5. ในระหว่างระยะเวลาจัดให้มีการลงคะแนนเสียง ลงคะแนนเสียง หรือพยายามลงคะแนนเสียง โดยมีใช้เป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง	ม. 26 (1)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
6. ใช้บัตรอื่นที่มีใช้บัตรลงคะแนนเสียงมาลงคะแนนเสียง	ม. 26 (2)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ

ฐานความผิด	ฝ่าฝืน	อัตราโทษ
7. นำบัตรลงคะแนนเสียงออกไปจากที่ลงคะแนนเสียง	ม. 26 (3)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
8. ทำเครื่องหมายเพื่อเป็นสังเกตโดยวิธีการไว้ที่บัตรลงคะแนนเสียง	ม. 26 (4)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
9. จงใจกระทำการให้บัตรลงคะแนนเสียงชำรุด เสียหายหรือเป็นบัตรเสีย	ม. 26 (5)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
10. จงใจกระทำการแก่บัตรเสียให้เป็นบัตรที่ใช้ได้	ม. 26 (5)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
11. นำบัตรลงคะแนนเสียงใส่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียงโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย	ม. 26 (6)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
12. กระทำการในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงว่ามีผู้มาแสดงตนเพื่อลงคะแนนเสียงโดยผิดไปจากความเป็นจริง	ม. 26 (6)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
13. กระทำการอันเป็นเหตุให้มีบัตรลงคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นจากความเป็นจริง	ม. 26 (6)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
14. กระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงสามารถใช้สิทธิได้	ม. 26 (7)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
15. ชัดขวาง หรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไป ณ ที่ลงคะแนนเสียง	ม. 26 (7)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
16. เข้าไป ณ ที่ลงคะแนนเสียงหรือมิให้ไปถึง ณ ที่ลงคะแนนเสียงภายในกำหนดเวลาที่ลงคะแนนเสียง	ม. 26 (7)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ

ฐานความผิด	ฝ่าฝืน	อัตราโทษ
17. ให้เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้อื่นเพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง	ม. 26 (8)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
18. ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ ผู้อื่นเพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงลงคะแนนเสียง	ม. 26 (8)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
19. เรียกทรัพย์สินสำหรับตนเองเพื่อจะลงคะแนนเสียง	ม. 26 (9)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
20. เรียกทรัพย์สินสำหรับตนเองเพื่องดลงคะแนนเสียง	ม. 26 (9)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
21. เรียกผลประโยชน์สำหรับตนเองเพื่อจะลงคะแนนเสียง	ม. 26 (9)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
22. เรียกผลประโยชน์สำหรับตนเองเพื่อจะงดลงคะแนนเสียง	ม. 26 (9)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
23. ก่อความวุ่นวายขึ้นในที่ลงคะแนนเสียง	ม. 26 (10)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
24. กระทำการอันเป็นการรบกวนในที่ลงคะแนนเสียง	ม. 26 (10)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
25. กระทำการอันเป็นอุปสรรคแก่การลงคะแนนเสียง	ม. 26 (10)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ

ฐานความผิด	ฝ่าฝืน	อัตราโทษ
26. ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง (ตาม ม.12 วรรคสอง)	ม. 26 (10)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
27. เปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงหรือบัตรลงคะแนนเสียงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	ม. 26 (11)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
28. ทำลายหีบบัตรลงคะแนนเสียงหรือบัตรลงคะแนนเสียงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	ม. 26 (11)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
29. ทำให้เสียหายซึ่งหีบบัตรลงคะแนนเสียงหรือบัตรลงคะแนนเสียงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	ม. 26 (11)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
30. ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพซึ่งหีบบัตรลงคะแนนเสียง หรือบัตรลงคะแนนเสียงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	ม. 26 (11)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
31. ทำให้หีบบัตรลงคะแนนเสียงหรือบัตรลงคะแนนเสียงสูญหาย	ม. 26 (11)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
32. ทำให้หีบบัตรลงคะแนนเสียงหรือบัตรลงคะแนนเสียงไร้ประโยชน์	ม. 26 (11)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
33. นำไปซึ่งหีบบัตรลงคะแนนเสียงหรือบัตรลงคะแนนเสียงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	ม. 26 (11)	- จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ - ปรับไม่เกิน 100,000 .- หรือ - ทั้งจำทั้งปรับ
34. กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจงใจนับบัตรลงคะแนนเสียงหรือคะแนนในการลงคะแนนเสียงให้ผิดไปจากความจริง	ม.27	- จำคุกไม่เกิน 6 เดือน ถึง 10 ปี และ - ปรับไม่เกิน 100,000.- ถึง 200,000.-

ฐานความผิด	ฝ่าฝืน	อัตราโทษ
35. กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงรวมคะแนนให้ผิดไปไม่ตรงความเป็นจริง	ม.27	- จำคุกไม่เกิน 6 เดือน ถึง 10 ปี และ - ปรับไม่เกิน 100,000.- ถึง 200,000.-
36. กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงทำให้บัตรลงคะแนนชำรุดเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสียโดยไม่มีอำนาจ	ม.27	- จำคุกไม่เกิน 6 เดือน ถึง 10 ปี และ - ปรับไม่เกิน 100,000.- ถึง 200,000.-
37. กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงกระทำแก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย	ม.27	- จำคุกไม่เกิน 6 เดือน ถึง 10 ปี และ - ปรับไม่เกิน 100,000.- ถึง 200,000.-
38. กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงอ่านบัตรลงคะแนนเสียงผิดไปจากความจริง	ม.27	- จำคุกไม่เกิน 6 เดือน ถึง 10 ปี และ - ปรับไม่เกิน 100,000.- ถึง 200,000.-
39. กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงทำรายงานการลงคะแนนเสียงไม่ตรงความเป็นจริง	ม.27	- จำคุกไม่เกิน 6 เดือน ถึง 10 ปี และ - ปรับไม่เกิน 100,000.- ถึง 200,000.-

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ – ชื่อสกุล : นายบริบูรณ์ รักษาดี
- วัน เดือน ปี เกิด : 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2523
- สถานที่เกิด : จังหวัดลพบุรี
- วุฒิการศึกษา : สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนพิบูลวิทยาลัย
จังหวัดลพบุรี ปีการศึกษา 2540
สำเร็จปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยศรีปทุม ปีการศึกษา
2544
สำเร็จประกาศนียบัตรว่าความสหภาพนายความ พ.ศ. 2548
- ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน : ทนายความ
ที่ปรึกษาด้านกฎหมายห้างหุ้นส่วนจำกัดบัณฑิตลพบุรีก่อสร้าง