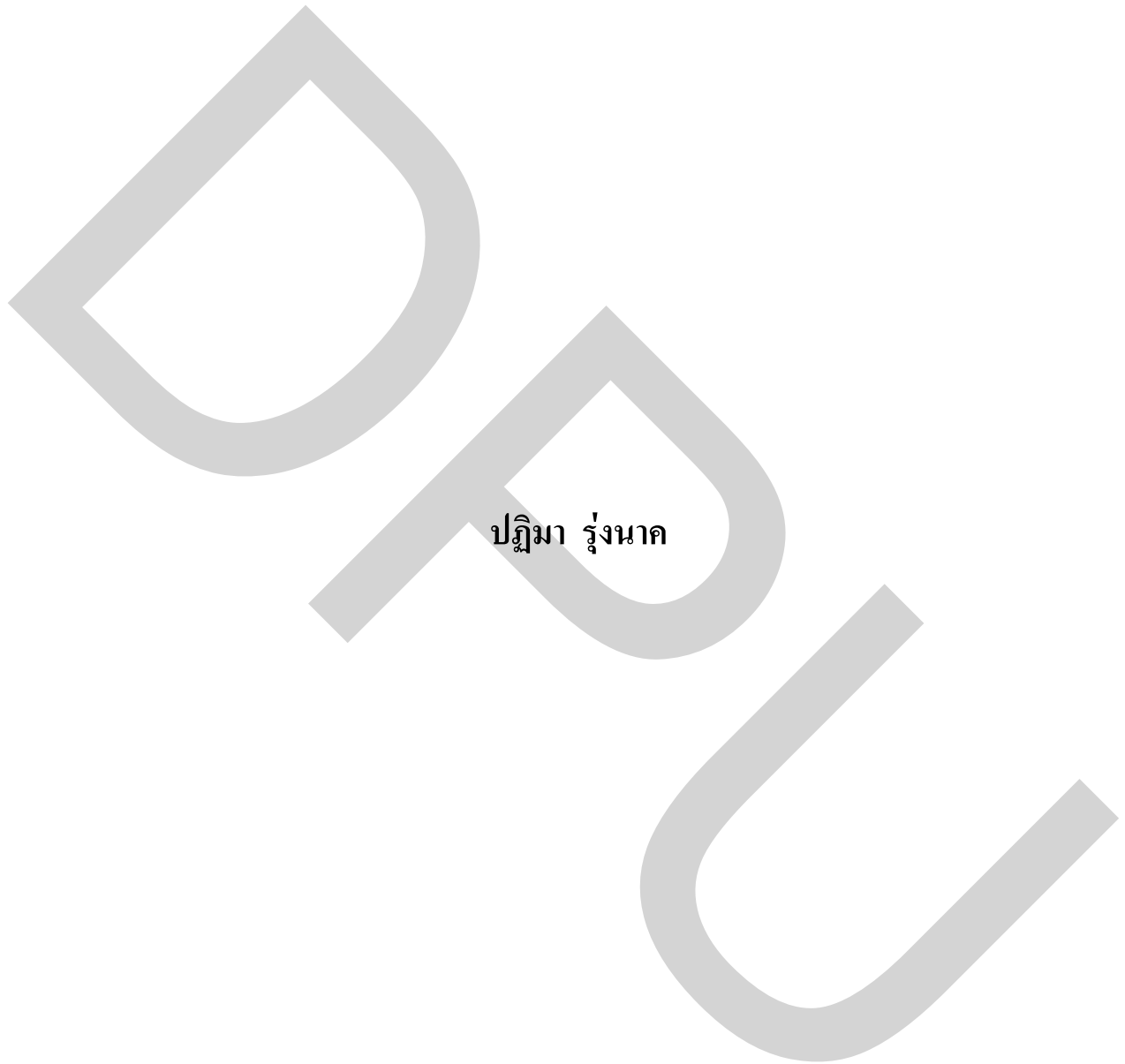


ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการ
ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น



ปฎิมา รุ่งนาค

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2556

**Legal Problems of Criteria and Demotion Procedure of the Members of
the Local Assembly and Local Administrator**



Patima Rungnak

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีเพราะได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ท่านได้สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณาแก่ศิษย์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้สละเวลาให้คำปรึกษาแนะนำอันเป็นประโยชน์และทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นางจรรยา รุ่งนาค มารดาผู้ให้กำเนิดและคอยเลี้ยงดูให้ความรู้และให้กำลังใจตลอดมา ขอขอบคุณ นายครรชกร เปรมศิริ ที่คอยให้กำลังใจตลอดระยะเวลาที่ทำวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ขอขอบคุณ นายพสธร พันธุ์สุวรรณ และเพื่อนนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน รุ่น 51 ทุกท่านที่คอยให้กำลังใจและคอยช่วยเหลือมาโดยตลอด

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและบุคคลทั่วไปที่จะใช้ในการศึกษาต่อไป ผู้เขียนขอน้อมอุทิศแด่ บิดา มารดาและแต่ครูอาจารย์ ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนผู้เขียน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ปฎิมา รุ่งนาค

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
2. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่น	6
2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเจ้าของอำนาจธิปไตย	6
2.1.1 ความหมายของอำนาจธิปไตย.....	6
2.1.2 วิวัฒนาการ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจธิปไตย	7
2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจธิปไตยเป็นของชาติ	8
2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน	9
2.2 ลักษณะของการใช้อำนาจธิปไตยของประชาชน	10
2.2.1 การใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนโดยตรง	10
2.2.2 การใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน	11
2.2.3 การใช้อำนาจธิปไตยของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมหรือแบบผสม	12
2.3 ทฤษฎีประชาธิปไตย.....	14
2.3.1 ความหมายของประชาธิปไตย	15
2.3.2 รูปแบบของประชาธิปไตย.....	16
2.3.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	19
2.3.4 ทฤษฎีประชาธิปไตยกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	21

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.5 หลักนิติรัฐ.....	26
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	31
2.4.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	31
2.4.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	32
2.4.3 ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	33
2.4.4 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ.....	34
2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.....	36
2.5.1 ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	36
2.5.2 รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	38
2.5.3 เครื่องมือของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	39
2.5.4 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	40
2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง.....	42
2.6.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ในระดับชาติ.....	42
2.6.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ในระดับท้องถิ่น.....	43
2.7 แนวคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.....	45
2.7.1 แนวคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร ท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง.....	45
2.7.2 ความหมายของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง.....	46
2.7.3 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยประชาชน.....	47
2.7.4 ความแตกต่างของ Recall กับ Impeachment.....	48
2.7.5 เหตุผลของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง.....	49

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.7.6 ผลดีและผลเสียของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง	50
3. กฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศ	53
3.1 การกระจายอำนาจปกครองในประเทศไทย	53
3.1.1 การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54
3.1.2 การตรวจสอบของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	57
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของ ประเทศไทย	58
3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	58
3.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง	58
3.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542	59
3.2.4 ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	65
3.3 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยและต่างประเทศ.....	66
3.3.1 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	66
3.3.2 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี.....	67
3.3.3 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ.....	69
3.3.4 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศแคนาดา	71
3.3.5 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.....	71
3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ.....	73
3.4.1 การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	73
3.4.2 การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา	75
3.4.3 การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	78

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4.4 การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ	80
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น	83
4.1 ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น	83
4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนออกจาก ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น	83
4.1.2 แนวทางการแก้ไข	90
4.2 ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของ ผู้ถูกถอดถอน	92
4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถูกถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น	92
4.2.2 แนวทางการแก้ไข	100
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	102
5.1 บทสรุป	102
5.2 ข้อเสนอแนะ	105
บรรณานุกรม	106
ภาคผนวก	113
ประวัติผู้เขียน	144

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	ปฎิมา รุ่งนาค
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การตรวจสอบโดยประชาชนเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้อย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง จากจุดนี้เองทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะขาดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบริหารงานและทำให้การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่อง ส่งผลทำให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังพบปัญหาต่อไปว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของเหตุผลในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นขาดความชัดเจน มีความหมายที่กว้างเกินไป ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในแง่ของนักการเมืองท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขาดความโปร่งใส และความเป็นธรรม จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จึงควรได้รับการแก้ไขและปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถใช้บังคับและดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 7 โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่าเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนและรวบรวมเอกสารหลักฐานและสรุปรายงานข้อเท็จจริงที่ได้ตรวจสอบมาว่า กรณีมีมูลตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ จากนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งพร้อมทั้งส่งรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ เพื่อที่จะได้ดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป และควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 โดยให้มีบทบัญญัติว่า หากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเขตอำนาจ สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นออกจากตำแหน่งได้

Thesis Title	Legal Problems of Criteria and Demotion Procedure of the Members of the Local Assembly and Local Administrator.
Student's Name	Miss Patima Rungnak
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr.Bhronchai Luenchawee
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study the demotion procedure of the members of the local assembly and local administrator under the Act on voting for demotion of the local assembly and local administrator B.E. 2542 and to analyze legal problems of criteria and demotion of the local assembly and local administrator. The study is conducted by way of comparison of the Constitution of Thailand B.E. 2550 and foreign laws to find guidelines which is suitable for improvement. This would implement investigating by members of the local administration to people in the local community effectively.

On the basis of the results of this research, the Act on voting for demotion of the local assembly and local administrator B.E. 2542 has no provision giving any government agencies an investigatory power and scrutinizing fact before people in the local administration deciding to vote for demotion of the members of the local assembly. This effects to the operation of the local administration because there is no members of the local assembly and the local administrator coming to work. Consequently, the local administrative organization has not developed in succession. This reflects that such demotion counts against people in the local administrative organization. In addition, it found that the criteria of enlistment of the demotion petition is lack of clearness or definiteness and ambiguous. This may make troubles in case of local politicians may use it as a tool for seeking to the benefit from the gap of the Act. This cause the demotion procedure has no transparency and fairness and lack of effectiveness.

Therefore, the researcher would recommend that the criteria and demotion procedure of the members of the local assembly and local administrator shall be amended such criteria and procedure under the Act on voting for demotion of the local assembly and local administrator

B.E. 2542 shall enforce effectively by amendment to Article 7 of the Act on voting for demotion of the local assembly and local administrator B.E. 2542 to have additional criteria that When the provincial governor has received a petition under Article 5, there shall send the National Anti-Corruption Commission the petition investigating and collecting evidences as well as summarizing a report of investigated fact whether it is well-grounded as accusation or not. When the provincial governor receives the report from the National Anti-Corruption Commission, the governor shall inform the election committee with the report and evidences in order to vote for demotion of the members of the local assembly and local administrator respectively. In addition, the Constitution of Thailand, B.E. 2550, Article 285 and the Act on voting for demotion of the local assembly and local administrator B.E. 2542, Section 6, shall be amended that in case a member of the local assembly and local administrator is under the circumstance of unusually wealthy in way of commitment an offence of corruption or malfeasance in office or willfully violation of the provision of the Constitution and any law or infringement and failure to comply with the Ethical Standard seriously, people in the local community under the jurisdiction of the local administrative organization shall vote for removal of such member of the local assembly and local administrator from the position.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีอยู่หลายมาตรา แต่ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะมาตรา 285¹ โดยกำหนดว่า ให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยการถอดถอนดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปโดยให้ชื่อเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ ในกรณีมี ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้นำบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง²

โดยประเด็นปัญหาผู้เขียนจะศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้ให้สิทธิประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งหมายความว่า ในทุกๆ เรื่องประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาเป็นเหตุในการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้มืองค์กรหรือหน่วยงานใดมาทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง จึงส่งผลให้ไม่มีการกลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง การที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่แต่เพียงคำชี้แจงของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้น ย่อมอาจเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น และมีปัญหาต่อไปว่าถ้าหากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ส่งคำชี้แจงข้อกล่าวหา ก็เท่ากับว่าประชาชนไม่มีข้อมูลใดๆ ที่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากจุดนี้ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะขาดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบริหารงาน และทำให้การพัฒนา

² พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่อง ส่งผลทำให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีปัญหาตรงที่การกำหนดเหตุของการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความชัดเจน ส่งผลทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายตรงข้ามหรือประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพยายามสรรหาเรื่องต่างๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเหตุในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเหตุในการกล่าวหาที่อาจเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรม คลุมเครือและไม่ชัดเจน จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้เองจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดกระบวนการการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดว่าหากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็สามารถลงชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ จึงมีปัญหากว่าการกระทำเช่นใด เพียงใดเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ความไม่แน่นอนและไม่มีความชัดเจน ในมูลเหตุแห่งการเข้าชื่อของประชาชนในการยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวนี้เอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในแง่ของนักการเมืองท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขาดความโปร่งใสและความเป็นธรรม จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายของต่างประเทศเพื่อเป็นการหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตรวจสอบโดยประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาแนวทางและการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และนำกฎหมายหรือแนวทางของกฎหมายของประเทศต่างมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เนื่องจากมีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยเหตุนี้ จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง เฉพาะที่ดำเนินการตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. ศึกษากระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาจาก บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบต่างๆ หนังสือตำราเรียน บทความทางวิชาการ วารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารวิจัยต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำ ข้อมูลต่างๆ มาศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบ เพื่อหาข้อดีและข้อเสียของปัญหาเพื่อนำมาเป็น แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ตามนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางและการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และนำกฎหมายหรือแนวทางของกฎหมายของประเทศต่างมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นกลไกที่ช่วยลดการเกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทำให้ภาครัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ซึ่งจะเป็นผลให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น¹ ซึ่งในบทที่ 2 นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึง ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเจ้าของอำนาจอธิปไตย ลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ทฤษฎีประชาธิปไตย แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้บริหารทางการเมืองและแนวความคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงความหมายของอำนาจอธิปไตย วิวัฒนาการแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของอำนาจอธิปไตย

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันตก ชาวฝรั่งเศส ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 หรือประมาณ พ.ศ. 2100 และเป็นคนแรกที่ริเริ่มใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย” ในความหมายที่เข้าใจได้ในปัจจุบัน กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่ง โบแดง ได้เสนอปรัชญาเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยในหนังสือเรื่อง “Six Books”¹ ไว้ว่า “อำนาจเป็นเครื่องหมายที่บอกถึงความแตกต่างระหว่างรัฐกับสังคมอื่นๆ ที่

¹ อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน. หน้า 52.

ครอบครัวหลายครอบครัวอยู่ร่วมกัน และพรรณนาว่าครอบครัวเป็นพลเมืองของรัฐ ซึ่งต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง และการยอมรับในอำนาจปกครองของพลเมืองผู้อยู่ใต้การปกครองของรัฐนั้น² และมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจอธิปไตย” ไว้ว่า

“อำนาจอธิปไตย” คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือไม่ต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้ใดที่เหมือนตนโดยปราศจากความยินยอมของตน³

“อำนาจอธิปไตย” คือ อำนาจสูงสุดของรัฐที่จะบังคับให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติตามหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจตจำนงสูงสุดของรัฐที่แสดงออกมาในลักษณะต่างๆ เช่น ออกมาในรูปแบบคำสั่ง กฎหมาย ข้อบังคับหรือนโยบาย⁴

“อำนาจอธิปไตย” หมายถึง อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน⁵

จากความหมายของ “อำนาจอธิปไตย” ดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า อำนาจอธิปไตยนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้นนอกจากประกอบด้วยอาณาเขตหรือดินแดน ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวรแล้วจะต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย จึงจะสามารถเรียกว่ารัฐได้

2.1.2 วิวัฒนาการแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย

ฌอง โบแดง⁶ กล่าวถึงสถานการณ์ของบ้านเมืองที่พ้นจากสงครามและปราศจากกฎหมาย กษัตริย์ได้รับการสนับสนุนให้มีอำนาจสูงสุด โดยอำนาจอธิปไตย (Puisance Souveraine) คือ เขตถาวร (Perpetuelle) และสูงสุดสิ้นพื้น (Absolue) แสดงออกด้วยการออกหรือยกเลิกกฎหมายและแบ่งประเภทของรัฐบาลจากการถืออำนาจอธิปไตย ดังนี้

การปกครองแบบกษัตริย์มีอำนาจปกครองคนเดียว เรียกว่า “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” คือ คนส่วนน้อยปกครองคนส่วนใหญ่

“ระบอบประชาธิปไตย” คือ คนส่วนใหญ่ทั้งหมดรวมกันออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยร่วมกันต่อปัจเจกชนแต่ละคน ซึ่งแนวคิดของโบแดง คือ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย” ต่อมากลายเป็นหลักกฎหมายมหาชน

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. หน้า 56

³ วิษณุ เครืองาม. (2521). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 145.

⁴ พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. หน้า 73.

⁵ มานิตย์ จุมปา. (2543). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น)*. หน้า 16.

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 31.

ริชเชอริเออ (Richelieu) ค.ศ. 1585-1642⁷ ยืนยันทฤษฎีเหตุผลและความจำเป็นของรัฐ (Raison d'Etat) และทฤษฎีว่าด้วยรัฐมนตรี (Theorie du Ministeriat) ที่กล่าวถึง กษัตริย์มีอำนาจสูงสุด แต่ต้องอาศัยบุคคลอื่น โดยเฉพาะรัฐมนตรีให้ทำการปกครองแทนกษัตริย์เป็นผู้กำหนดนโยบาย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติ

ดังนั้น กษัตริย์ที่ดีจะต้องไว้วางใจรัฐมนตรีของตน ด้วยการให้รัฐมนตรีแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ให้ความดีความชอบแก่รัฐมนตรี และให้การสนับสนุนรัฐมนตรีของตน โบซุเอต์ (Bossuet) ค.ศ. 1627-1704⁸ ยืนยันความจำเป็นต้องมีรัฐเพื่อให้เกิดความสงบในสังคม พระเจ้า คือที่มาของสังคมมนุษย์ทุกรูปแบบและอำนาจรัฐมาจากพระเจ้า ดังนั้น มนุษย์จึงต้องเคารพอำนาจรัฐและกษัตริย์ โดยอ้างว่าการยอมรับและเคารพอำนาจในพระคัมภีร์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีกษัตริย์ปกครองในฐานะมีอำนาจสูงสุด เป็นระบบที่ดีที่สุด แต่อำนาจสูงสุดต้องเป็นอำนาจที่มีเหตุผลและใช้เหมือนพ่อปกครองลูกจากแนวคิดเกี่ยวกับรัฐและการมีอำนาจสูงสุดเป็นรากฐานของอำนาจอธิปไตยเป็นหลักของกฎหมายมหาชน

2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

หลังจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้นได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” โดยให้เหตุผลว่าชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้นๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์จากประวัติศาสตร์ ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย⁹

ศาสตราจารย์ Duverger กล่าวว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้สอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบูรชัวส์เสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตย และเพื่อยับยั้งมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง” ซึ่งผลของทฤษฎีนี้ก็คือ

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2544). *วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ*. หน้า 33.

⁸ แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

⁹ โภคิน พลกุล. (2527). “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10-11 สิงหาคม 2527. หน้า 194.

1. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง มีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้

2. ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในและเขตเลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง

2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

เจ้าของทฤษฎีนี้คือ นักปรัชญา Jean-Jacques Rousseau ซึ่งได้เสนอในหนังสือชื่อสัญญาประชาคม (Social Contract) โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มารวมอยู่กันเป็นสังคม ทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน เช่น สังคมหนึ่งมีสมาชิก 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนก็จะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ $1/10,000$ ดังนั้น ราษฎรแต่ละคนจึงมีส่วนในการมอบอำนาจที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนขึ้น ซึ่งทฤษฎีของ Rousseau ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลที่สำคัญ คือ

1. ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงออก ซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดีคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้”

2. การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง

สรุปผลของทฤษฎีทั้งสองได้ว่ามีสิ่งที่แตกต่างกันได้ดังนี้

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นในรูปของวิธีการ Referendum หรือวิธีการ Recall อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของหลักว่าด้วยตัวแทนตามกฎหมายเอกชน

ส่วนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้น ผู้แทนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากประชาชนตลอดช่วงเวลาที่มีการมอบอำนาจ เพราะถือว่าการกระทำของผู้แทนคือการแสดงออกของชาติ

2.2 ลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน

จากความหมายของคำว่า อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้น อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่มีความเด็ดขาดในตัวเองและไม่มีอำนาจอื่นใดจะมาจำกัดหรือลิดรอนอำนาจอธิปไตยได้ ซึ่งวิธีการใช้อำนาจอธิปไตยจะมีด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง
2. การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน
3. การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสม หรือการใช้อำนาจอธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การจะใช้อำนาจอธิปไตยแบบใดของประชาชนคงจะสุดแล้วแต่รัฐจะเป็นผู้กำหนด¹⁰

2.2.1 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง

ประชาธิปไตยโดยตรง เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของตนเองทุกเรื่อง ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้จึงครบ 100 เปอร์เซ็นต์เป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมสำหรับชุมชนเล็กๆ ที่มีประชาชนไม่มากและปัญหาหรือเรื่องที่จะตัดสินใจไม่ยุ่งยากซับซ้อน การที่จะทำให้พลเมืองเห็นประชาธิปไตย เป็นการร่วมแรงร่วมใจสมัครสมานสามัคคีกัน เกิดขึ้นได้ก็เพราะเมืองมีขนาดเล็ก คนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และไม่มีผลประโยชน์กันมากนัก สามารถประนีประนอมกันได้ไม่ยากนัก นอกจากนั้นยังเป็นเพราะว่าประชาธิปไตยของเมืองในยุคกรีกโบราณเน้นให้ประชาชนในสมัยนั้นมีคุณธรรม ซึ่งคุณธรรมเช่นว่านี้ยากปฏิบัติต่อผู้อื่นฉันคนเท่าเทียมกัน ฉันคนเป็นเพื่อนมิตรต่อกันและกัน ย้ำให้คนเอาใจเขาใส่ใจเรา มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น มีความเสียสละต่อส่วนรวมและผู้อื่นมากกว่าการแก่งแย่งแข่งขัน

การใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ซึ่งในสมัยดังกล่าวประชาชนพลเมืองมีจำนวนน้อย สามารถที่จะเรียกประชุมหรือนัดหมายกันได้ง่ายเพื่อออกความเห็นหรือตัดสินใจปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายสำคัญๆ หรือแม้แต่การเลือกตั้งบุคคลสำคัญดังนั้น การเรียกประชุมนัดหมายประชาชนจึงกระทำได้ง่าย แต่ในปัจจุบันประชาชนพลเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและการปกครองการบริหารราชการแผ่นดินมีความซับซ้อนมากขึ้นยากแก่ การให้ประชาชนทั้งหลายมาประชุมรวมกันได้เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน โดยประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครอง หรือการบริหารทั้งในด้านนิติบัญญัติ

¹⁰ สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก* (รายงานการวิจัย).

ด้านการบริหารและด้านตุลาการ โดยตรงหรือไม่ต้องผ่านผู้แทน ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

2.2.2 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน

ประชาธิปไตยโดยอ้อม เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาแทนตน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมเหมาะสมสำหรับชุมชนขนาดใหญ่ที่มีประชาชนมาก ปัญหาที่จะแก้ไขหรือเรื่องที่จะตัดสินใจก็มีความยุ่งยากซับซ้อนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนเท่านั้น ฉะนั้นจุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตยโดยอ้อม ก็คือไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ประชาชนก็มักขาดความมั่นใจในกิจกรรมทางการเมือง เนื่องจากเห็นว่าผู้แทนซึ่งทำหน้าที่แทนตนเองอยู่แล้ว เมื่อขาดการติดตามและการตรวจสอบจากประชาชน ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ปกครองและผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนมีแนวโน้มที่จะปกครองและบริหาร โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน

ดังนั้นสรุปได้ว่า สาระสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรง จึงมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน¹¹ คือ

- (1) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน
- (2) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งภายใต้ระบบการแข่งขัน
- (3) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น
- (4) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตอำนาจโดยผลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้ แต่การใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมหรือผ่านทางผู้แทนกลับพบข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ ทำให้ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขาดความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชน

¹¹ บุญเสริม นาคสาร. (2548). การประชุมวิชาการผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. หน้า 241.

2.2.3 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยการมีส่วนร่วมหรือแบบผสม

การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสม รูปแบบนี้มีหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อม แต่ว่าได้มีการนำเอารูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงเข้ามาผสมด้วย โดยประชาชนยังสงวนสิทธิที่จะใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่แล้วประชาชนได้มอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน กล่าวคือ การปกครองรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการบริหารปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาล หรือแม้แต่การตรากฎหมาย แต่ในขณะเดียวกัน นอกจากจะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อมโดยเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้วยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจทางการเมืองและเรื่องสำคัญอื่นๆ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เช่น การให้ประชาชนใช้สิทธิเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา สิทธิในการออกเสียงประชามติ หรือแม้แต่การใช้ประชาชนใช้สิทธิในการถอดถอนตำแหน่งสำคัญๆ ของผู้บริหาร เป็นต้น

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสมหรือแบบมีส่วนร่วมเป็นการผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกัน เพื่อรักษาส่วนแบ่งของพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกรอบที่สามารถรักษาคุณภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม และยึดโยงเข้ากันได้กับความ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนด้วย ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถในการเข้าร่วมทางการเมืองและความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชน ได้แก่ องค์ประกอบของหลักการในการกระจายอำนาจ และการร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมสำคัญทางการเมือง หลักการสร้างหน่วยการปกครองย่อยระดับล่างที่ใกล้ชิดกับประชาชนทั้งในฐานราก หลักการสร้างนักการเมืองภาคพลเมืองที่มีความสามารถและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งหลักประชาธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นไปได้ในรัฐเล็กๆ ในอดีต เพราะประชาชนนั้นไม่มากเช่นรัฐกรีกโบราณ แต่เป็นไปได้หรือไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้ ในรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของประชาชนอย่างมากมาย ดังนั้นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสม ส่วนประชาธิปไตยโดยตรงนั้น เป็นตัวเสริมหรือสนับสนุนการมีประชาธิปไตยหรือโดยมีผู้แทนเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอันเป็นการผสมผสานแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้ เจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนนั้น กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงประชามติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่แนวความคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตย

เป็นของชาตินั้นยอมรับว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติที่ไม่สามารถแบ่งแยกเป็นส่วนๆ ได้ และชาติเป็นที่รวมของประชาชนทุกคน ดังนั้น ผู้แทนจึงมีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้ แนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อได้มองในแง่ของทางปรัชญากฎหมายแล้วเห็นว่า ทั้งสองทฤษฎีมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่ไปด้วยกันไม่ได้ เพราะแนวความคิดที่กล่าวว่า ชาตินั้นมีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แตกต่างกับแนวความคิดที่ว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนโดยสิ้นเชิงรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจึงให้การยอมรับแนวความคิดผสมผสานของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกัน และพยายามที่จะทำให้อำนาจอธิปไตยประชาชน คือ หัวใจ หรือหลัก โดยการพยายามที่จะดึงจุดเด่นจุดด้อยของทั้งสองทฤษฎีออกมาเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกันของการปกครองในระบอบดังกล่าว ประชาชนซึ่งมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองประเทศเสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ที่ฝ่ายตัวแทนของประชาชนผู้ปกครองบ้านเมืองต้องฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ยังรวมถึงกระบวนการเสริมต่างๆ ที่จะใช้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองโดยตรงด้วย

ดังนั้น สรุปความหมายของประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือกึ่งโดยตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือ ระบบการปกครองที่สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรากฎหมายและลงมติในการใช้บังคับกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในกิจการบ้านเมืองบางมาตรการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การแสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งและการประชาพิจารณา เป็นต้น

จากนิยามของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น "ตัวแทน" แล้วก็ตาม ประชาชนก็สามารถเฝ้าดูแลและตรวจสอบควบคุม และแทรกแซงการกระทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถดำเนินการได้ 4 รูปแบบ¹² คือ

¹² วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน และอมร รักษาสิทธิ์. (2544). การเมืองกับประชาชนบทความการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 10.

(1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบโดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอแนะ เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชนหรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบายเสนอร่างกฎหมายรวมทั้งเสนอมาตรการใหม่ๆ ด้วยตนเองได้ หากว่าตัวแทนของตนไม่เสนอ หรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(3) การประชาพิจารณ์ เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนประชาชนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบายหรือมาตรการนั้นๆ ได้

(4) การแสดงประชามติ วิธีการนี้ใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การพัฒนาโดยการสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2.3 ทฤษฎีประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹³ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ¹⁴ การแบ่งแยกอำนาจเป็นฝ่ายต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจไปอยู่ในทางมิชอบหรือเป็นอันตรายต่อ

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 2.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 3.

ประเทศชาติโดยรวม ประสบการณ์ของมนุษยชาติสอนให้รู้ว่าอำนาจมีแนวโน้มจะทำให้ผู้นอกลยังมีอำนาจเด็ดขาดมากเท่าใดยิ่งทำให้ผู้นอกลมากขึ้น¹⁵ ดังนั้นการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบควบคุมจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

2.3.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจโดยหรือระบอบการปกครองที่ถือเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นเป้าหมาย ซึ่งต่างจากรบอบการปกครองที่ชนชั้นนำเป็นเจ้าของ หรือระบอบการปกครองที่ถือเจตนารมณ์ของชนชั้นนำเป็นเป้าหมายและมีผู้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้เช่น

ลินคอล์น (Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา กล่าวถึงประชาธิปไตยว่า คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน¹⁶ กล่าวคือ มองประชาธิปไตยทั้งในมิติของความเป็นเจ้าของ วิธีการและเป้าหมาย

ไรเกอร์ (Riker) อาจารย์มหาวิทยาลัย Lowrence College กล่าวถึงประชาธิปไตยในแง่ความรับผิดชอบของผู้ปกครองที่มีต่อผู้อยู่ใต้การปกครองว่าเป็น “รูปแบบหนึ่งของการปกครองที่ผู้ปกครองต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้ถูกปกครองอย่างเต็มที่ เพื่อให้ทุกคนบรรลุถึงการเคารพในตัวเอง”

อริสโตเติล นักปรัชญาชาวกรีกโบราณ นิยามรูปแบบการปกครองชนิดนี้ว่า เป็นการปกครองโดยคนส่วนมาก (Government by the many) ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยคนๆ เดียว (Government by one person) หรือรูปแบบการปกครองโดยคนส่วนน้อย (Government by the few)¹⁷ นอกจากรูปแบบการปกครองจะต่างกันในเรื่องของจำนวนแล้ว อริสโตเติลยังได้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองนั้นสะท้อนถึงชนชั้นทางสังคมที่มีอำนาจปกครองด้วยในกรณีของประชาธิปไตยที่เป็นรูปแบบการปกครองโดยส่วนใหญ่ ย่อมบ่งบอกถึงระบอบการปกครองที่ปกครองโดยคนจนหรือคนชั้นล่างด้วย เพราะในทุกสังคมย่อมมีคนจนเป็นส่วนใหญ่และคนร่ำรวยเป็นส่วนน้อย

¹⁵ Lord Acton. (1983). *Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. p. 355.

¹⁶ Frederick C. Mosher. (1970). *Democracy and the Public Service*. p. 2

¹⁷ Aristotle. (1980). *The politics of Aristotle edited and translated by Ernest Barker*. pp. 154-159

2.3.2 รูปแบบของประชาธิปไตย

จากความหมายจากที่ผู้เขียนศึกษาข้อ 2.3.1 ทำให้รูปแบบของประชาธิปไตยแตกต่างกันออกไป อาจแบ่งลักษณะการใช้อำนาจของประชาชนในระบบประชาธิปไตยได้ 3 รูปแบบ คือ

1. ประชาธิปไตยโดยตรง

โดยที่ประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยคนส่วนมาก แต่ประชาชนจะปกครองตนเองอย่างไร ในประเด็นคำถามนี้ สำหรับชุมชนที่มีจำนวนประชาชนไม่มาก การปกครองโดยประชาชนเองเป็นไปได้ในรูปของประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ ในหมู่ประชาชนด้วยกันเองจัดการประชุมปรึกษาหารือ และตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของสังคมในที่ประชุม การประชุม การปกครองในรูปแบบนี้ในทางปฏิบัติก็เป็นการยากที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปกครองถูกครอบงำ โดยคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด เพราะการเรียกประชุม การจัดการประชุม การเตรียมการประชุม ล้วนต้องมีการจัดการและผู้ที่มิอำนาจจัดการย่อมมีบทบาทและอิทธิพลมากกว่าคนอื่นๆ ที่ไม่มีอำนาจเช่นนั้น ดังนั้นโดยธรรมชาติของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงก็เป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงการถูกชี้นำหรือครอบงำโดยคนส่วนน้อยที่มีความสามารถมากกว่าหรือขยันขันแข็งมากกว่า

2. ประชาธิปไตยโดยผู้แทน

การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปไม่ได้ในประเทศที่มีประชากรจำนวนมากนับเป็นล้านๆ เพราะคงไม่สามารถหาที่ประชุมที่มีขนาดใหญ่พอที่จะบรรจุคนได้ทั้งหมด หรือในกรณีหาที่ประชุมขนาดใหญ่เช่นนั้นได้ ก็คงไม่สามารถประชุมปรึกษาหารือกัน ได้ทั่วถึง ถึงแม้จะมีเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้สามารถพูดคุยสื่อสารถึงกันได้อย่างทั่วถึง แต่ก็ยังมีปัญหาว่าคนแต่ละคนมีความสนใจไม่เหมือนกันและมีความรู้ไม่เท่าเทียมกัน การประชุมปรึกษาหารือในลักษณะเช่นนั้นย่อมไม่เกิดประโยชน์ ด้วยเหตุดังกล่าวการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทนจึงได้รับการพัฒนาขึ้นแทนที่ประชาธิปไตยโดยตรง

ประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ รูปแบบการปกครองที่ประชาชนเลือกตัวแทนตนขึ้นทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน โดยมอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย การบริหารงาน และการตัดสินใจพิพาทให้กับผู้แทน การเลือกตัวผู้แทนนั้นกระทำเป็นระยะๆ ไม่ใช่การมอบอำนาจแบบถาวรหรือตลอดชีพของผู้ได้รับมอบอำนาจการจัดการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือรูปแบบที่พบเห็นได้ทั่วไปในปัจจุบัน

ในทัศนะของมิลล์ นักปรัชญาสำนักประ โยชนนิยม เห็นว่า ระบบผู้แทนที่ดีผู้แทนไม่ควรเข้าไปทำหน้าที่บริหารหรือเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ผู้แทนควรทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารและควบคุมการบริหาร

โครงสร้างพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมี 3 ประการ ดังนี้

1. ผู้ปกครองผ่านการคัดเลือก โดยวิธีการเลือกตั้ง
2. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์และสามารถทำการเรียกร้องได้ตลอดเวลา แต่ประชาชนไม่สามารถออกคำสั่งที่จะมีผลเป็นการผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐบาล
3. ผู้ปกครองจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่เป็นระยะๆ การพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน เมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้วย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและความรับผิดชอบของผู้แทนที่มีหน้าที่ต่อประชาชน ความรับผิดชอบของผู้แทนราษฎรหรือของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนเป็นความรับผิดชอบในด้านใดบ้างนั้น อาจแบ่งความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีต่อประชาชนเป็น 4 ด้าน คือ
 1. ความรับผิดชอบในด้านการเงิน ได้แก่ การทำบัญชีและการใช้จ่ายเงิน ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์หรือไม่ เป็นการใช้จ่ายที่คุ้มค่าหรือไม่
 2. ความรับผิดชอบในด้านการเป็นธรรม รัฐบาลจะต้องมีความเป็นธรรมในการให้บริการต่อประชาชน ต่อพนักงานลูกจ้างของตน และต่อคู่สัญญาในกรณีทำสัญญาซื้อขายต้องไม่เลือกปฏิบัติและต้องยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณของวิชาชีพ
 3. ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจ รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกระทำการที่อาจเป็นการให้คุณให้โทษแก่ประชาชนได้อย่างมาก เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทานสิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งการตัดสินใจหรือออกคำสั่งที่อาจจะกระทบต่อชีวิตร่างกายสิทธิและเสรีภาพ ผลประโยชน์และทรัพย์สินของประชาชน การใช้อำนาจดังกล่าวรัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบ เช่น กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในหน้าที่ที่เป็นการละเมิด ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้
 4. ความรับผิดชอบในผลงาน นอกจากรัฐบาลต้องระมัดระวังในการใช้จ่ายงบประมาณและจะปฏิบัติต่อฝ่ายต่างๆ อย่างเป็นธรรมแล้ว รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในแง่ของผลงานอีกด้วย โดยปกติรัฐบาลเมื่อเข้ารับตำแหน่งจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อเป็นการให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่าจะจัดทำบริการสาธารณะอะไรให้กับประชาชนบ้าง รวมถึงมาตรฐานและคุณภาพของผลงาน เช่น นโยบายในเรื่องต่างๆ รวมถึงการจัดทำให้ทันกำหนดเวลาหากไม่สามารถทำงานให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ในระบอบรัฐสภาย่อมเป็นประเด็นให้ฝ่ายค้านยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ความรับผิดชอบเหล่านี้เป็นเรื่องที่นักการเมืองและข้าราชการจะต้อง

เอาใจใส่ และความรับผิดชอบต่อสิ่งเหล่านี้จากกล่าวได้ว่าเป็นความผิดที่อาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

สำหรับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยทั่วไปอาจจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบผสม

1. ระบบรัฐสภา

ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งรัฐบาลได้รับแต่งตั้งจากผู้แทน ชัดกับ “การปกครองแบบประธานาธิบดี” อันมีประธานาธิบดีที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาล ภายใต้ประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐบาลบริหารประเทศโดยมอบหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหาร ตลอดจนดูวิจารณ์ ตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างต่อเนื่องโดยสภานิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกจากประชาชน ระบบรัฐสภามีสิทธิถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้เมื่อถึงเวลาที่สภาเห็นว่าผู้นั้นทำหน้าที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของฝ่ายนิติบัญญัติ การถอดถอนนี้เรียกว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติตัดสินใจว่าจะถอดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งหรือไม่โดยการสนับสนุนเสียงข้างมากต่อการถอดถอนผู้นั้น ในบางประเทศ นายกรัฐมนตรียังสามารถยุบสภาและเรียกการเลือกตั้งใหม่ได้เมื่อใดก็ตามที่ผู้นั้นเลือกและตามแบบ นายกรัฐมนตรีจะจัดการเลือกตั้งเมื่อผู้นั้นทราบดีว่าตนได้รับการสนับสนุนดีจากสาธารณะที่จะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาในประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอื่นแทบไม่เคยจัดการเลือกตั้งพิเศษ แต่นิยมรัฐบาลเสียงข้างน้อยกระทั่งการเลือกตั้งปกติครั้งถัดไป

ระบบรัฐสภามีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขรัฐบาลและประมุขฝ่ายบริหารจะมีพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นประมุขก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจบริหาร

2. ระบบประธานาธิบดี

ระบบประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนระบบหนึ่ง ซึ่งสาธารณะเลือกตั้งประธานาธิบดีผ่านการเลือกตั้งเสรีและยุติธรรม ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาล โดยควบคุมอำนาจบริหารส่วนใหญ่ ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอนและไม่อาจดำรงตำแหน่งเกินกำหนดเวลาได้ เพราะได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ประธานาธิบดีจึงสามารถกล่าวได้ว่า เขาเป็นทางเลือกของประชาชนและเพื่อประชาชน การเลือกตั้งตามแบบมีกำหนดวันที่ชัดเจนและไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย การเป็นประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาลร่วมกันทำให้ประธานาธิบดีไม่เพียงแต่เป็นหน้าเป็นตาของประชาชน แต่ยังเป็นหัวหน้านโยบายด้วย ประธานาธิบดีควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง สมาชิกคณะรัฐมนตรีนั้นได้รับการแต่งตั้งอย่างเจาะจงจากประธานาธิบดีด้วยตนเอง ประธานาธิบดีไม่อาจถูกถอดออกจากตำแหน่งได้โดยง่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ประธานาธิบดีจะถืออำนาจบริหารส่วนมากไว้ แต่เขาก็ไม่สามารถถอดสมาชิกฝ่าย

นิติบัญญัติได้โดยง่ายเช่นกัน ระบบนี้จึงเพิ่มการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างประธานาธิบดีและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากต่างพรรคการเมือง ซึ่งเปิดให้ฝ่ายหนึ่งขัดขวางอีกฝ่ายได้ ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยประเภทจึงนี้ไม่พบแพร่หลายทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปอเมริกา ตั้งแต่สหรัฐอเมริกาถึงทวีปอเมริกาใต้ ใช้ระบบนี้

ระบบนี้ไม่มีนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารไม่สามารถยุบสภา ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจ

3. ระบบผสม

ระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งรัฐบาลมีทั้งนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดี ประชาธิปไตยแบบนี้ยิ่งพบน้อยกว่าระบบประธานาธิบดีเสียอีก ระบบนี้มีทั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีกำหนดวาระ และประธานาธิบดีซึ่งมีกำหนดวาระ ขึ้นอยู่กับประเทศ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีนั้นแตกต่างกันไป ในกรณีหนึ่งประธานาธิบดีถืออำนาจมากกว่านายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประธานาธิบดี ส่วนอีกด้านหนึ่ง นายกรัฐมนตรีสามารถถืออำนาจมากกว่าประธานาธิบดี ประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีแบ่งอำนาจกัน ขณะที่ประธานาธิบดีถืออำนาจแยกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยตนเอง ควบคุมนโยบายการทางประเทศ และเป็นประมุขแห่งรัฐ (“หน้าตาของประชาชน”) นายกรัฐมนตรีถูกคาดหวังว่า วางนโยบายของพรรคซึ่งชนะการเลือกตั้งสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลประเภทนี้ยังสร้างปัญหาว่าใครถือความรับผิดชอบใด

2.3.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้รับการพัฒนาและตอกย้ำมากขึ้นในช่วง 2 – 3 ทศวรรษที่ผ่านมา หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

1. การเรียกคืนอำนาจ โดยการถอดถอนหรือการปลดออกจากตำแหน่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปนั้นกลับคืนมา โดยตลอดการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

2. การริเริ่มเสนอแนะ เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชนหรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3. การทำประชาพิจารณ์ เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง ผลดีและผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

4. การแสดงประชามติ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมายหรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า หลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกับอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ โครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจการลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด”

ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมและช่วยให้ทราบความหวังกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

2.3.4 ทฤษฎีประชาธิปไตยกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ประชาธิปไตย มีรากฐานของภาษารวมทั้งความเป็นมาและแนวความคิดมาจากคำว่า *Demokratia* ซึ่งแปลว่าอำนาจการปกครองเป็นของสามัญชนคนส่วนใหญ่ หลักการปกครองดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำอธิบายของนักปรัชญากรีกโบราณที่มีชื่อเสียงโด่งดัง เช่น เพลโตและอริสโตเติล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหนังสือเล่มสำคัญที่ชื่อ การเมือง (Politics) ของอริสโตเติล

ในช่วงยุคกลางของยุโรป (คริสต์ศตวรรษที่ 12 จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 16) ประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมดมีการปกครองในแบบราชาธิปไตย ยกเว้นแต่เฉพาะในเขตเมืองเล็กๆ บางเมืองรอบๆ ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน อาทิเช่น เมืองเวนิสและเมืองฟลอเรนซ์ และเมืองยุโรปเหนือบางแห่งปรากฏว่าเมืองเล็กๆ เหล่านี้มีความนิยมในระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย คือเป็นเมืองที่มีความเป็นอิสระ มีการปกครองตนเอง รวมทั้งมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น¹⁸

หากพิจารณาจากงานของนักคิดและนักปราชญ์รวมทั้งของชนชั้นผู้ปกครองในช่วงเวลานับจากสมัยกรีกเป็นต้นมาจนถึงยุคกลางแล้ว ปรากฏว่าการปกครองในแบบประชาธิปไตยมิใช่ความหมายที่ดีหรือมีคุณค่าสูงมากนัก เหตุผลสำคัญๆ เกี่ยวข้องกับลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของสามัญชนคนส่วนใหญ่ ซึ่งทั้งหมดเป็นคนยากจนและไม่มีการศึกษาดังนั้นการปกครองที่เป็นของคนยากจนและไม่ได้รับการศึกษา จึงไม่สามารถจะยืนยันได้ว่า เป็นการปกครองที่มีคุณค่าสูงส่งได้ หากเปรียบเทียบกับระบอบอื่นๆ ที่ดำรงอยู่ในยุคเดียวกัน

ประเด็นสำคัญในประการต่อมา ได้แก่ อำนาจการเมืองและความมั่งคั่งในสมัยนั้นมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในเมืองของชนชั้นนำ ชนชั้นผู้ปกครอง บรรดานายทหารและผู้นำทางศาสนาเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น การปกครองแบบประชาธิปไตย หากเกิดขึ้นก็ดำรงอยู่ได้ในช่วงเวลาสั้นๆ และในระยะต่อมาก็ต้องเสื่อมคลายหรือสิ้นสุดลงเนื่องด้วยชนชั้นสูงและผู้ปกครองที่เป็นเจ้าบ้างและเป็นนายทหาร บ้างได้สถาปนาอำนาจทางการเมืองในแบบของกลุ่มตนขึ้นเหนือชุมชนทางการเมืองส่งผลโดยตรงให้ระบอบประชาธิปไตยไร้เสถียรภาพทางการเมืองและสิ้นสุดลงในท้ายที่สุด

ความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในยุคของการปฏิรูปศาสนา (Reformation) ซึ่งตกประมาณช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 18

¹⁸ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). *ประชาสังคมในมุมมองตะวันตก อ่าน และสอนที่ จอห์น ฮอปกินส์*. หน้า. 108-109.

ศาสนาคริสต์นับเป็นศาสนาที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยหลักการสำคัญของศาสนาที่ว่าด้วยการนับถือพระเจ้าองค์เดียว (ศาสนาโบราณส่วนใหญ่ นับถือพระเจ้าหลายองค์) และการกล่าวอ้างว่าพระเจ้าได้ทรงสร้างมนุษย์ให้มีความเท่าเทียมกัน โดยมีพระเจ้าเป็นศูนย์กลาง (ซึ่งแตกต่างจากศาสนาอื่นๆ ที่ถือว่ามนุษย์เกิดมามีฐานะไม่เท่าเทียมกันมีการแบ่งชั้นวรรณะ เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม ในสมัยกลางอำนาจทางการเมืองของศาสนา คือ สันตะปาปากับอำนาจของกษัตริย์นั้นมีการถ่วงดุลอำนาจกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีที่เชื่อว่าเรื่องทางโลกเป็นของกษัตริย์ในสมัยยุคกลาง ซึ่งมักจะอ้างว่าเป็นท้าวกษัตริย์ส่วนน้อยยอมรับว่า สันตะปาปามีอำนาจในการสวมมงกุฎให้กษัตริย์ รวมทั้งยอมรับว่าสันตะปาปามีอำนาจที่เหนือกว่ากษัตริย์ในบางลักษณะ

ต่อมา กษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญๆ ไปในหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น การอ้างอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นของกษัตริย์และยึดหลักการว่าพระเจ้าแผ่นดินนับถือศาสนาใด ศาสนานั้นก็เป็นศาสนาของราชอาณาจักร เป็นต้น หลักการข้อนี้มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตประชาชน เนื่องด้วยในทางศาสนาได้เกิดการแตกแยกและแบ่งออกเป็นนิกายคาทอลิกกับโปรเตสแตนต์ อีกทั้งในกลุ่มของโปรเตสแตนต์เองก็มีนิกายย่อยๆ จำนวนมากภายใต้สภาวะความเป็นไปทางสังคมและการเมืองเช่นนี้ หลักการเรื่องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง คือ พวกที่เชื่อว่าตนเองมีสิทธิที่จะต่อต้านกษัตริย์ หากกษัตริย์ไม่เคารพข้อบัญญัติทางศาสนาได้ถือกำเนิดขึ้น¹⁹ เนื่องด้วยอำนาจที่มากขึ้นของผู้ปกครองนั้นกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้นับถือศาสนาตามความเชื่อของแต่ละกลุ่มคน ฉะนั้น กลุ่มนักคิด นักปราชญ์และผู้นำทางศาสนาจึงได้สร้างปรากฏทางความคิดและกลไกทางสังคมขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมว่าผู้ปกครองมีอำนาจเพราะว่าประชาชนให้ความยินยอมเป็นไปตามหลักแนวความคิดเรื่อง “สัญญาประชาคม” ซึ่งประชาชนได้ยินยอมสละอำนาจของตนที่มีตามธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้ปกครองนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมในการทำหน้าที่ปกป้องชีวิต ทรัพย์สินและคุ้มครองให้บุคคลมีอิสระในการแสวงหาความสุขและสิ่งที่ดีงามในชีวิตของแต่ละกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกชุมชนทางการเมือง

ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม มีความหมายว่า ผู้ปกครองและประชาชนต่างฝ่ายต่างมีพันธะความผูกพันต่อกันในแบบสัญญาประชาคม หลักการในข้อนี้มีความหมายว่า การปกครองบ้านเมืองต้องมีกฎกติกาสูงสุด ตัวอย่างเช่น มีรัฐธรรมนูญและบัญญัติทางกฎหมายที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจขอบเขตของอำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง นอกจากนี้ผู้ปกครองเองมีอำนาจจำกัด (มิใช่มีอำนาจล้นพ้นในแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์) ซึ่งผลโดยตรงต่อการจัดการปกครองประเทศว่าต้องมีการแบ่งแยกอำนาจปกครองออกเป็นส่วนต่างๆ โดยให้อำนาจของแต่ละส่วนมีอิสระต่อกันแต่มี

¹⁹ Jean-Erik Lane. (1996). *Constitutions and Political Theory*. pp. 28-29. (นักคิดทางศาสนาที่ประกาศหลักดังกล่าวเป็นคนแรกๆ ได้แก่ Francois Hotman และ Theodore Beza).

ความสัมพันธ์กันและมีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ในประการสำคัญต่อมา ได้แก่ สิทธิขั้นพื้นฐานรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องได้รับการคุ้มครอง กล่าวคือ รัฐบาลต้องเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต ในทรัพย์สินและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

หลักการของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบและถ่วงดุลและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากพิจารณาอย่างเข้มงวดด้วยความเชื่อและความศรัทธาอย่างแรงกล้าแล้ว คงจะเห็นได้ว่าถ้าผู้ปกครองคนใดกระทำผิดกฎหมายหรือข้อตกลงที่เป็นพันธะสัญญาทางสังคม เช่น ละเมิดสิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ก็ควรจะต้องได้รับการตรวจสอบและลงโทษ เช่น ถูกถอดถอนโดยการพิจารณาคดีของรัฐสภาหรือโดยศาลพิเศษที่จัดตั้งโดยรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ผลก็คือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภาจัดเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นปกติของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่และถือเป็นรากฐานประการสำคัญข้อหนึ่งของระบอบรัฐสภาสมัยใหม่อีกด้วย

หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์และแนวความคิดเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาคดีโดยสภานานองอังกฤษ ทั้งที่เป็นการพิจารณาคดีโดยสมาชิกทั้งสภานานองและที่เป็นการพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่สภานานองจัดตั้งขึ้น โดยมีสภาสามัญเป็นผู้ยื่นเรื่องฟ้องร้องและมีบรรดารัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งโดยกษัตริย์เป็นจำเลยนั้น นับเป็นรากฐานหรือที่มาของการถอดถอน (Impeachment) ในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่²⁰

หลักแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยตัวแทน หลักการที่สำคัญในประการต่อมาที่ช่วยค้ำจุนระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ไว้ ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการเรื่อยมาเริ่มจากได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นหลักฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศเอกราชและปกครองในแบบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1776 และเป็นประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มีประชากรจำนวนมาก โดยแบ่งการปกครองออกเป็นมลรัฐต่างๆจำนวน 13 มลรัฐ

สำหรับประเทศอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 19 นับจากปี ค.ศ. 1832 เป็นต้นมา ได้มีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ประชาชนจากเดิมซึ่งสิทธิเลือกตั้งเป็นของประชาชนเพียง 5 เปอร์เซ็นต์ได้ขยายเพิ่มขึ้นเป็น 50 เปอร์เซ็นต์ของประชากรและในขณะเดียวกันแนวความคิดเรื่องสิทธิพลเมืองซึ่งประกอบด้วยหลักอิสรภาพ ความเสมอภาคและภราดรภาพของประเทศฝรั่งเศสที่ได้ถือกำเนิดขึ้นก็ขยายตัวอย่างกว้างขวางนับจากปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่าเมื่อมาถึงช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่มีการจัดรูปแบบการปกครองแบ่ง

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ค (2538). *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*. หน้า 33.

ออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ รูปแบบรัฐสภากับรูปแบบประธานาธิบดี โดยทั้งสองรูปแบบมีระบบการแบ่งแยกอำนาจแตกต่างกัน กล่าวคือในระบบรัฐสภาใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ในขณะที่ในระบบประธานาธิบดีใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุล แต่ทั้งสองระบบได้วางหลักการพื้นฐานไว้ในตรงจุดเดียวกันก็คือแนวความคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยตัวแทน

ความเปราะบางของระบอบประชาธิปไตยตัวแทนในประเทศยุโรปดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า เป็นหลักการสำคัญที่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์หลักปรัชญาแนวความคิด รวมทั้งมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อมิให้ระบอบประชาธิปไตยตัวแทนต้องประสบกับวิกฤติอย่างรุนแรงไม่อาจจะตั้งมั่นต่อไปได้ โดยแนวทางสำคัญๆ มีดังนี้ คือ

1. การสร้างระบอบการเมืองแบบผสม

ระบอบการเมืองผสมเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 นับจากปี ค.ศ.1958 เป็นต้นมา เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างหนักหน่วงทำให้นายพลชาร์ล เดอ โกลล์ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเห็นว่าทั้งระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีต่างมีข้อเด่นและข้อด้อย จึงได้นำเอาลักษณะเด่นของทั้งสองระบบมาผสมผสานกันเพื่อใช้กับประเทศฝรั่งเศส อันนำไปสู่ระบอบการปกครองที่เรียกว่าระบอบการปกครองแบบผสมหรือกึ่งประธานาธิบดี

ลักษณะสำคัญของระบอบดังกล่าว ได้แก่ ประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของประชาชน ในขณะที่เดียวกันมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งสภาสูงและสภาล่างเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างๆ เป็นองค์กรทางการเมืองที่อยู่ตรงกลางระหว่างประมุขของรัฐกับฝ่ายรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศควบคุมดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติและรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น สภาอาจตั้งกระทู้หรือเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นฝ่ายบริหารที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประมุขของรัฐ เช่น ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งและให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่ง²¹ เป็นต้น

การที่ระบอบการเมืองแบบผสม คือ ระบอบกึ่งประธานาธิบดี สามารถดำเนินการไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพและค่อนข้างมีความราบรื่น²² ส่งผลให้แนวความคิดในการจัดการปกครองในระบอบประธานาธิบดีกับรัฐสภามีได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดอีกต่อไป กล่าวคือ มีการ

²¹ และมาตรา 9 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 8

²² Timothy Feye. (1997). *A Politics of Institutional Choice: Post – Communist Presidencies in Comparative Political Studies*. pp. 523-552.

ประยุกต์และนำแนวความคิดบางประการของประธานาธิบดีมาใช้ในการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบกึ่งประธานาธิบดีเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น มีการนำแนวความคิดในคดี Marbury vs. Madison

ซึ่งศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้วางหลักการว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาคองเกรสตราขึ้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ในระบบรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดีได้นำมาประยุกต์ใช้โดยให้มีศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีการประยุกต์ใช้แนวความคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจากระบบประธานาธิบดี นำมาใช้ในระบบรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดี เป็นต้น

2. พัฒนาการของแนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยตัวแทนมีความอ่อนแอ เปรียบบาง อีกทั้งมีความเป็นไปได้ที่จะเบี่ยงเบนไปเป็นระบอบอำนาจนิยมและเป็นระบอบเผด็จการได้โดยง่าย ดังนั้นแนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงได้รับการพัฒนาและตอกย้ำมากขึ้นในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีลักษณะเด่นๆ 2 ประการ ได้แก่ การเน้นเรื่องวัฒนธรรมและความสำนึกของประชาชน ประการหนึ่งกับการเน้นความสำคัญของกระบวนการทางการเมืองซึ่งจะต้องเป็นระบบเปิด มีลักษณะธรรมาภิบาล และให้ประชาชนมีส่วนร่วมการตัดสินใจ²³

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความหมายว่า กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐการบริหารจัดการองค์กรรัฐ รวมทั้งการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติควรจะเป็นระบบที่เปิด มีความโปร่งใส มีลักษณะเป็นธรรมาภิบาลและให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมนำเสนอแนะนโยบายหรือร่วมกันตัดสินใจในนโยบายสำคัญๆ ตามความเหมาะสม

นอกจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ แล้ว “แนวความคิดประชาธิปไตยทางตรง” ยังได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาด้วย โดยถือว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงสุดตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนนำเสนอร่างกำหนดด้วยตนเอง การเปิดให้ประชาชนสามารถลงมติถอดถอนผู้แทนของตนได้ (Recall) และการให้ประชาชนได้ลงประชามติเพื่อเป็นการบังคับให้รัฐบาลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงระบบภาษี การทำข้อตกลงกับต่างประเทศในบางเรื่อง เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การนำเอาแนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงกลับมาใช้ในสมัยปัจจุบันก็ดี ล้วนแสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นมีปัญหาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องด้วยตัวแทนของประชาชนและรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชน มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างฉ้อฉล

²³ Jon Allswang. (2000). *The Initiative and Referendum in California*. Unpagued.

มีการทุจริตคอร์รัปชัน และมีการใช้อำนาจต่างๆ โดยไม่สนองตอบต่อประชาชนหรือสนองตอบต่อประชาชนในลักษณะที่ไม่มีเหตุผล

2.3.5 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ คือ รัฐที่เคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมายและทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว โดยรัฐไม่ควรใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล²⁴

หลักนิติรัฐ ประกอบไปด้วยหลักการย่อยหลายหลักการ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการ หลักประกันความยุติธรรมในทางเนื้อหา เป็นต้น²⁵

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

การที่รัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างอิสระนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ตามชอบใจ การใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศต้องมีขอบเขตจำกัดโดยหลักแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่หลักหนึ่งเรียกว่า “หลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตย”²⁶ ได้มีนักปราชญ์หลายท่านได้กล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย อาทิเช่น

อริสโตเติล (Aristotle)²⁷ นักปราชญ์ชาวกรีก ได้เขียนไว้ในหนังสือ “Politics” จำแนกองค์การในการปกครองรัฐไว้สามองค์กร คือ สภาซึ่งมีหน้าที่ประชุมปรึกษาในเรื่องการเมือง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรตุลาการ

จอห์น ล็อก (John Locke)²⁸ นักปราชญ์ชาวอังกฤษ อธิบายในหนังสือชื่อ “Second Treatise of Civil Government” (ค.ศ. 1690) จำแนกอำนาจออกเป็น 3 อย่าง โดยกล่าวว่า อำนาจหน้าที่สำคัญที่สุดประการแรกในการปกครองคือ การบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหารซึ่งจอห์น ล็อกหมายความว่า อำนาจในการใช้กฎหมายบังคับ ล็อกเห็นว่าเป็นอำนาจที่รองลงมา ส่วนอำนาจหน้าที่ประการที่ 3 คือ อำนาจในการทำสงครามและสงบศึก การทำความสัมพันธ์ทางพันธมิตรกับ

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*.

²⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2550). *นิติรัฐ* (เอกสารประกอบคำบรรยายทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์). หน้า 2.

²⁶ ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. หน้า 20.

²⁷ แหล่งเดิม. หน้า 20.

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 21.

ต่างประเทศ ลือไม่ได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการเลย แต่เน้นว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด

มองเตสกีเอ²⁹ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส เป็นผู้ที่อธิบายความการแยกใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนที่สุด โดยอธิบายว่า ในแต่ละประเทศมีอำนาจอยู่สามอย่าง คือ

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจที่จะตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชน
- 2) อำนาจบริหาร ซึ่งมองเตสกีเอเรียกว่า อำนาจปฏิบัติการ คือ อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ในทางบริหารเพื่อดำรงรักษาความมั่นคงของรัฐ

3) อำนาจตุลาการ คืออำนาจตัดสินคดีอาญาและคดีแพ่ง
การใช้อำนาจแต่ละอย่างนี้ มองเตสกีเอเห็นว่า ควรมืองค์กรใช้อำนาจแต่ละอย่าง โดยเฉพาะแยกจากกันไม่ควรมอบให้องค์กรใดใช้อำนาจหลายๆ อย่างรวมกันเพราะจะทำให้มีอำนาจมากเกินไปซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเสรีภาพทางการเมืองของพลเมือง การแยกใช้อำนาจแต่ละอย่างเช่นนี้เป็นการช่วยปกป้องและให้หลักประกันแก่พลเมืองมิให้รัฐย่ำยีเสรีภาพทางการเมืองและเป็นวิธีที่จะให้ผู้ใช้อำนาจแต่ละส่วนคอยเหนี่ยวรั้งกัน มิให้ฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต

ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐสามารถแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจแต่ละฝ่ายสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายไม่ได้แบ่งแยกกันโดยเด็ดขาด แต่ต้องมีการถ่วงดุลกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ เพื่อให้ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง เป็นการควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือผูกขาดการใช้อำนาจปกครอง แต่ฝ่ายเดียว ซึ่งในสภาพนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้รับการคุ้มครองจากอำนาจรัฐ

2. หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักการนี้เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันตนต่อรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมาย ซึ่งหมายความว่าในการตรากฎหมายนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีความชอบสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยจะตรากฎหมายให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ หลักการนี้แท้ที่จริงแล้วเป็นหลักที่สืบสาวออกมาจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ³⁰

3. หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเป็นหลักที่ผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง โดยการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

²⁹ แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

³⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 6.

โดยเฉพาะบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองแยกพิจารณาได้ดังนี้³¹

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

1.1 ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย

1.2 ฝ่ายตุลาการต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

1.3 ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากข้อบกพร่อง

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

2.1 หลักความมาก่อนของกฎหมาย คือการกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย ดังนั้นการกระทำของรัฐทั้งหลาย จึงไม่อาจขัดต่อกฎหมายได้ ซึ่งเรียกร้องให้การกระทำของรัฐจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายไม่ได้

2.2 หลักเงื่อนไขของกฎหมาย คือ ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ

4. หลักประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล

เป็นการให้สิทธิพลเมืองในการฟ้องร้องคดีต่อศาลว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบดังกล่าวนี้ทำให้ตนเสียหาย การยอมรับหลักการดังกล่าวส่งผลให้พลเมืองของรัฐมีฐานะเป็นประธานแห่งสิทธิได้อย่างแท้จริง เนื่องจากพลเมืองของรัฐสามารถใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการต่อสู้กับอำนาจรัฐได้ ในการต่อสู้คดีในชั้นศาลนั้น ทั้งรัฐและพลเมืองจะมีฐานะเท่าเทียมกันคือเป็นคู่ความในคดีต่อหน้าศาล ในรัฐที่เป็นนิติรัฐพลเมืองจะได้รับการประกันสิทธิในทางศาลให้สามารถฟ้องรัฐให้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือให้ปฏิบัติการเยียวยาความเสียหายของบุคคลให้สิทธิที่สูญเสียไปกลับคืนคืนรัฐใดที่ไม่มีประกันสิทธิที่ได้กล่าวมานี้ รัฐนั้นย่อมไม่ได้ชื่อว่าเป็นนิติรัฐ³²

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม.

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 10 – 11.

1. หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน แบ่งได้ดังนี้ คือ

1) ข้อพิจารณาทั่วไป³³

การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ เป็นอำนาจของราษฎรในอันที่จะปกป้องคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยอำนาจรัฐ การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานทำให้ราษฎรอยู่ในฐานะประธานแห่งสิทธิไม่ใช่อยู่ในฐานะเป็นวัตถุที่รัฐจะใช้อำนาจกระทำการอย่างไรก็ได้ อาจแบ่งแยกสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็นหลายประเภท แต่สิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประเภทหนึ่ง คือการแบ่งสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็นสิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในเสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ตนต้องการ ส่วนสิทธิในความเสมอภาค คือ อำนาจในอันที่เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นๆ

2) เจเนอไซการจำกัดสิทธิของบุคคล

การใช้อำนาจตรากฎหมายก้าล่วงสิทธิของราษฎรนั้น องค์กรนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ³⁴

(1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญจะเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ “กระทำได้เท่าที่จำเป็น” ซึ่งหมายถึงต้องตรากฎหมายให้พอเหมาะพอประมาณหรือพอสมควรแก่เหตุ

(2) หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพ

ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสารัตถะของสิทธิ และเสรีภาพได้

(3) หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล

หลักการดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก เหตุผลในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจและประการที่สอง เหตุผลในแง่การป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

³³ แหล่งเดิม. หน้า 11 - 12

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 12 - 19

(4) หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมาย

หลักการดังกล่าวนี้มีขึ้นเพื่อเตือนให้องค์กรนิติบัญญัติตระหนักว่าตนกำลังตรากฎหมายดังกล่าวลงแล้วในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอยู่ เพื่อที่องค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริงๆ เท่านั้นและเพื่อเป็นเครื่องช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายด้วย

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นกรณีที่หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเรียกร้องให้การตรากฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลไม่อาจกระทำโดยอำเภอใจได้ หลักการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนอกจากจะต้องใช้กับการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติแล้ว ยังมีผลบังคับใช้กับองค์กรบริหารและองค์กรตุลาการด้วย เช่น ในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการทำคำพิพากษานั้น หากการใช้อำนาจดังกล่าวมีผลล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎร องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตลอดจนผู้พิพากษาต้องการพหุผลความพอสมควรแก่เหตุด้วย เป็นต้น

2. หลักการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

หลักการนี้เรียกร้องความชัดเจนและความมั่นคงแน่นอนของการตัดสินใจของรัฐ คือ³⁵

1. ความชัดเจนแน่นอน

หลักนิติรัฐเรียกร้องให้การตัดสินใจในเรื่องใดๆ ก็ตามของรัฐต้องมีความชัดเจนแน่นอน ราษฎรย่อมต้องมีสิทธิที่จะรู้ว่ารัฐต้องการให้ตนกระทำหรืองดเว้นกระทำอะไร ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดโทษในทางอาญา กฎหมายนั้นต้องชัดเจนแน่นอนพอที่จะให้ราษฎรรู้ว่าการกระทำแบบใดที่รัฐจะลงโทษอาญา ตามหลักที่ว่า “ไม่มีความผิดไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน” สำหรับกฎหมายอื่นกฎเช่นเดียวกัน พึงเข้าใจว่าความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายมีหลายระดับ หลักนิติรัฐเพียงแต่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนตามสภาพของเรื่องซึ่งต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง กรอบภาษา และวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายประกอบกัน มีหลักสำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ ยิ่งการตรากฎหมายก้าวล่วงไปกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมากเท่าใด ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น

2. การห้ามตรากฎหมายหรือสั่งการย้อนหลังเป็นผลร้ายและคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ เหตุผลสำคัญก็คือ นิติรัฐต้องคุ้มครองความไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจของรัฐ ความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อรัฐย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงหากปรากฏว่ารัฐตรากฎหมายย้อนหลังไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและยุติลงแล้วในอดีต หลักการตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลนี้ใช้บังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นในกฎหมายอาญา กล่าวคือ “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติความผิดและโทษไว้ล่วงหน้า”

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 10 - 11

สำหรับการตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลในกรณีอื่นนั้น โดยหลักแล้วย่อมต้องห้ามตามหลักนิติรัฐ เว้นแต่กรณีนั้นจำเป็นต้องกระทำเพื่อความยุติธรรมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุด้วย

6. หลักความเป็นอิสระของตุลาการ³⁶

การประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ รัฐธรรมนูญของประเทศเป็นนิติรัฐทุกประเทศจะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.4.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์³⁷ หลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

ประหยัด หงส์ทองคำ³⁸ ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริหารสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนในที่นี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

ประยูร กาญจนกุล³⁹ ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหาร

³⁶ แหล่งเดิม, หน้า 11 - 12

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. หน้า 16.

³⁸ ประหยัด หงส์ทองคำ ก (2535). *การปกครองท้องถิ่น*. หน้า 6.

³⁹ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 183.

ส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดย ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

2.4.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การที่จะรู้ว่ามี การกระจายอำนาจปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของ การกระจายอำนาจปกครองซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ⁴⁰

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรของรัฐบาลต่างๆ ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการเอง

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากรายรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3. องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตัตถิ กล่าวคือ ความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้นก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

⁴⁰ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 183 – 185.

2.4.3 ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่ และกระจายอำนาจปกครองทางกิจการ⁴¹

2.4.3.1 การกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่

การกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้การ จัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การจัด ระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2.4.3.2 กระจายอำนาจปกครองทางกิจการ

กระจายอำนาจปกครองทางกิจการหรือเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่ รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้มีใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจก็คือการที่รัฐมอบ อำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช่อำนาจในทางตุลาการแต่เป็น อำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการ รักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่มีองค์กรนิติบุคคลที่มีองค์กร เจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค⁴²

⁴¹ ชาญชัย แสงวงศ์. (2542). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. หน้า 99 – 100.

⁴² สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก เล่มเดิม. หน้า 18.

2.4.4 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

(1) ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ⁴³

ทำให้การสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศโดยรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนเองดีว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่น แต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลทำให้การปฏิบัติกิจการทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจดำเนินการอย่างเหมาะสมและคล่องตัวไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนของทางราชการอย่างเคร่งครัดเกินไป ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติกิจการนั้นๆ เป็นการแบ่งเบาภาระของทางราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่างๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็กๆ น้อยๆ ออกไปจากหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมึนงงสับสน และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเองทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป โดยรู้จักสำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

⁴³ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 188 – 192.

(2) ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ⁴⁴ มีดังนี้ คือ

ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการ แกร่งแย่งแข่งดีระหว่างท้องถิ่นต่างๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยก ในการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหาร ส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวมทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็น ประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อราษฎร มีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นแล้ว ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งถึงกับลืมนึกประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควร ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจ ปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ใน พรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็น ส่วนรวม นอกจากนี้ยังอาจใช้อำนาจบีบบังคับพรรคฝ่ายตรงข้าม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะทำให้ราษฎรไม่พอใจและได้รับความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้นกว่าที่จะถูกปกครอง โดยข้าราชการตามหลักการรวมอำนาจปกครองเสียอีก

การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัด ระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วนๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะไม่อาจใช้ หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น มักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่ได้ผลคุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีกระจายอำนาจจึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ ซึ่งมีการควบคุมในทางการเงินรัดกุมกว่า

⁴⁴ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 193 – 199.

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีจุดมุ่งหมายที่จะผลักดันในการตัดสินใจของผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทน หรือเพื่อโน้มน้าวให้ผู้บริหารมีความเห็นในประเด็นปัญหาหรือข้อเสนอทางนโยบายที่ยังไม่ได้ตัดสินใจให้เป็นไปในแนวทางที่ตรงกับความต้องการของประชาชนหรืออาจเป็นการกระทำเพื่อเป็นการประท้วงแสดงความไม่พอใจหรือต่อต้านการตัดสินใจที่กำหนดออกมาแล้วก็ได้⁴⁵

2.5.1 ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ได้มีนักวิชาการของต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ว่า

Norman H. Nie and Sidney Verba ได้ให้คำนิยามว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมทางกฎหมายของราษฎร ซึ่งอาจมากหรือน้อยโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลในการคัดเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาล หรือการกระทำของรัฐบาล ดังนั้นที่จะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่มุ่งหวังต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งถ้าเป็นการกระทำที่ไม่หวังจะมีอิทธิพลเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกนโยบายของรัฐบาล หรือเลือกบุคคลที่สำคัญที่สามารถกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้แล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม⁴⁶

Myron Weiner ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึงการกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการจัดการอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะอยู่ในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ⁴⁷

ประเทศไทยมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้เช่นกัน อาทิเช่น

ประธาน คงฤทธิศึกษาการ⁴⁸ กล่าวว่า การเข้าร่วมทางการเมือง (Political Participation) เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันสำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการกระจาย

⁴⁵ เดช อิงคสิทธิ์. (2544). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาลนครสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ. หน้า 85.

⁴⁶ Norman H. Nie and Sidney Verba. (1957). *Political Participation*. p. 29.

⁴⁷ Myron Weiner. (1971). *Political Participation: Crisis of The Political Process*, in Binder et al., *Crises and Sequences in political Development*. pp. 160-163.

⁴⁸ ประธาน คงฤทธิศึกษาการ. (2539). *การปกครองท้องถิ่น*. หน้า 15.

อำนาจของรัฐบาลมาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นประชาชนไม่สนใจไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิทางการเมืองของประชาชน ไม่เท่ากับการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รับผิดชอบและดำเนินการโดยรัฐบาลเสียเองจะดีกว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง การแสดงความคิดเห็น การจัดตั้งและวางแผนกลุ่มผลประโยชน์ และการแสดงออกของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำหรืองดเว้นกระทำ เป็นต้น

นรนิติ เศรษฐบุตร⁴⁹ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในระบอบการเมืองปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองมีที่มาจากหลักเหตุผลและหลักนิติธรรม ผู้ที่อ้างความชอบธรรมอำนาจปกครองนี้ได้ก็ต่อเมื่อผู้อยู่ภายใต้ปกครองมีความเชื่อว่า การใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามความหมายเหตุและผล ดังนั้นผู้ปกครองจึงต้องทำให้เห็นว่าตนไม่ละเมิดกฎหมายและดำเนินการปกครองอย่างมีเหตุผลด้วย

ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล ได้ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้สิทธิและเสรีภาพ โดยระบอบประชาธิปไตยนั้นอาจจำแนกการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 2 ประเภท กล่าวคือ

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) คือการที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภาประชาชนก็เลือกตั้งเฉพาะสมาชิกและสมาชิกสภาก็จะแต่งตั้งฝ่ายบริหาร ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีประชาชนก็เลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) คือการให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจธิปไตยด้วยตนเองในเรื่องสำคัญ หรือกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องสำคัญ ได้แก่ ประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย และการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้แทน โดยให้มีการใช้ควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน

ฉะนั้น ประชาธิปไตยแบบผู้แทนอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนไม่มีอำนาจใดๆ นอกจากตอนเลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น เมื่อเลือกตั้งไปแล้วก็ทำอะไรไม่ได้ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ เจ้าของอำนาจธิปไตยจึงมีอำนาจธิปไตยเพียงเลือกตัวบุคคลที่จะตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ เท่านั้น ส่วนเรื่องราวต่างๆ นั้นควรจะเป็นอย่างไร หรือควรจะมีเรื่องราวอะไรอื่นๆ อีกที่ควรจะต้องมา

⁴⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และสุทธิพันธุ์ พุทธหุน. (2541). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตยองค์การบริหารส่วนตำบล (รายงานการวิจัย)*. หน้า 6.

ตัดสินใจกัน ประชาชนไม่มีอำนาจใดๆ ทั้งสิ้น จะมีบทบาทได้บ้างก็โดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็น⁵⁰

โกวิท พวงงาม⁵¹ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงออกโดยประชาชนที่มีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยแทนที่จะมีความรู้สึกไปในทำนองที่ว่าเรื่องของท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ผูกขาดโดยรัฐ นักการเมือง หรือนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น

2.5.2 รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนจากความเห็นของนักวิชาการทั้งหลายในประเทศและในต่างประเทศแล้ว พบว่าในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นใครร่วมกับใครแล้วจะร่วมกันอย่างไร ที่จะต้องมีคำถามเช่นนั้นเพราะต้องการคำตอบที่สามารถแสดงออกว่าใครจะเป็นหลักและใครจะเป็นรองในการเข้ามามีส่วนร่วม ถ้าประชาชนเป็นหลัก และรัฐเป็นรอง ถือว่ามีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง แต่ถ้ารัฐเป็นหลักและดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ถือว่ามีระดับการมีส่วนร่วมต่ำจนไม่มีส่วนร่วมเลย หรืออาจจะเรียกว่าเป็น การให้ความร่วมมือมากกว่า ส่วนเรื่องที่ว่าจะร่วมกันอย่างไรนั้น อาจพิจารณาถึงขีดความสามารถของประชาชนว่าในการดำเนินกิจกรรม ประชาชนสามารถทำเองได้โดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากภายนอกได้หรือไม่ หรือต้องมีรัฐหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกท้องถิ่นมาร่วมด้วย หรือต้องอาศัย การช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอกเข้าร่วมกิจกรรมจึงจะสำเร็จ

รายละเอียดมีผู้ให้ความหมายของคำว่ารูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไว้มากมาย ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละท่าน แต่ในภาพรวมแล้วมีรูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมที่คล้ายคลึงกัน โดยจะพบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งออกได้ 3 รูปแบบใหญ่ ตามจำนวนของ ผู้มีส่วนร่วม⁵² คือ

1. การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง
2. การมีส่วนร่วมโดยองค์กรจัดตั้งของประชาชน คงถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงได้อีกวิธีหนึ่ง
3. การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น ซึ่งเราศึกษาเข้าไปในเชิงลึกกว่าเราจะ

⁵⁰ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). *การเมืองของประชาชนรัฐธรรมนูญใหม่กับความเป็นประชาธิปไตย* ทางตรง. หน้า 121.

⁵¹ โกวิท พวงงาม ก (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการ และนิติใหม่ในอนาคต*. หน้า 259.

⁵² สุทธิพัทธ์ พุทธหุน. (2546). *ทางเลือกของมวลประชา*. หน้า 13-15.

พบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จำแนกแบบต่างๆ ของพฤติกรรมของการมีส่วนร่วมออกได้

4. กิจกรรมการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกเสียงลงคะแนน การให้ความร่วมมือในการรณรงค์หาเสียงทำงานเลือกตั้ง การชักจูงให้คนอื่นตามในฐานะของผู้สมัครเลือกตั้งหรือการกระทำอื่นๆ ที่มุ่งหวังจะให้กระทบต่อผลที่จะออกมาจากระบวนการเลือกตั้ง การออกเสียงเลือกตั้งเป็นรูปแบบที่มีมากกว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่นๆ

5. การลอบบี้ หมายถึง การที่บุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มบุคคลที่พยายามติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้นำทางการเมือง โดยหาทางที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายในประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อประชากรจำนวนมากเป็นกิจกรรมที่มุ่งจะก่อให้เกิดแรงสนับสนุนหรือต่อต้านพระราชบัญญัติหรือตัดสินใจนโยบายของฝ่ายบริหารนั่นเอง

2.5.3 เครื่องมือของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายนั้น ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนได้หลายทาง เช่น

1. ประชาพิจารณ์ เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎหมาย คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ เป็นกระบวนการ ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางการประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป

การรับฟังที่ถือว่าเป็นประชาพิจารณ์ได้นั้น จะต้องมิลักษณะเป็นการไต่สวนทวนความเป็นไปโดยเที่ยงธรรม เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้แนวความคิดประชาพิจารณ์จะยึดโยงกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นพลเมืองของรัฐที่จะเป็นผู้รับผลดีหรือผลเสียจากกิจการของรัฐ โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของระบอบประชาธิปไตยยุคปัจจุบันนี้ด้วย

2. การสอบถามสาธารณะ (Public inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายอังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า การไต่สวนสาธารณะ การสอบสวนโดยเปิดเผย และการรับฟังทางมหาชน เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้านก่อนที่ฝ่าย

บริหารจะออกกฎหมายหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3. การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ

4. การลงชื่อหรือลงทะเบียน ตัวอย่างในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือ การลงชื่อ (Public registries) เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

2.5.4 ประโยชน์การมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วมคือ ก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษากับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอสาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้ใช้กันมา ในอดีตสาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. ลดภาระค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้แต่เมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ ถ้าการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่าย

มากกว่า ถ้าตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องใด แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้นๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทางการมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรารู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่มีเพียงแต่จะมีการสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่ปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่จะเกิดขึ้น การมีส่วนร่วมไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ กรณีได้

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางจะนำไปสู่ความชอบธรรมและดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง จึงจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนสังคม

2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารจากตำแหน่งในประเทศไทย ได้มีกฎหมายกำหนดรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารได้ทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ

2.6.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง เรียกว่า การ Impeachment ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303 – 307 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 มาตรา 58 – 65 ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่งไว้ในหมวด 12 ส่วนที่ 3 มาตรา 270 – 274⁵³

โดยมาตรา 270⁵⁴ เป็นบทบัญญัติหลักของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง และมาตรา 271⁵⁵ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเสนอข้อกล่าวหาต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาสามารถแบ่งออกได้ 3 กลุ่มหลักๆ คือ

- (1) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- (3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง

เมื่อผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาดังกล่าวได้ยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะเป็นผู้มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลหรือไม่

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 270.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 271.

เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผลเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง⁵⁶ ตามมาตรา 273⁵⁷ และมาตรา 274⁵⁸ และเมื่อวุฒิสภาลงมติแล้วผลมติดังกล่าวถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์มติดังกล่าวได้อีก

2.6.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่งในระดับท้องถิ่น

หลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แม้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นการปกครองในพื้นที่เล็ก จำนวนประชาชนไม่มากนักก็ตาม แต่นับว่าทั้งพื้นที่และจำนวนประชาชนเป็นตัวเลขสำคัญที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถใช้สิทธิปกครองตนเองได้โดยตรง ระบบการปกครองโดยอ้อมดังกล่าว แม้จะอธิบายได้ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่ระบบนี้ก็ทำให้ประชาชนห่างเหินจากกิจกรรมของท้องถิ่นของตน เมื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นเสร็จแล้ว ประชาชนเหล่านั้นก็ถูกปล่อยไว้เบื้องหลัง โดยกิจกรรมของท้องถิ่นเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น สี่ห้าปีให้หลังประชาชนจึงมีสิทธิเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ⁵⁹

ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 285 โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนตัวแทนของตนออกจากตำแหน่งได้แล้ว เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชน แม้ว่าประชาชนจะมอบอำนาจให้ตัวแทนไปแล้วก็ตาม แต่หน้าที่ประชาชนยังไม่หมดประชาชนยังสามารถที่จะตรวจสอบได้ว่าตัวแทนได้ทำตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ หากไม่ทำตามประชาชนย่อมสามารถที่จะเรียกคืนมาซึ่งอำนาจได้ เรียกว่า การ Recall ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับแนวคิดดังกล่าวมาและได้กำหนดไว้ในมาตรา 285⁶⁰ กำหนดว่าหากประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไปด้วยวิธี การให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากหลักการของมาตรา

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 272.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 273.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 274.

⁵⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ข (2543). *รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. หน้า 29.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 285.

ดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอดถอน โดยผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้เข้าชื่อร้องขอโดยจะใช้หลักเกณฑ์จำนวนผู้เข้าชื่อตามมาตรา 5⁶¹ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หากประชาชนเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปประชาชนในท้องถิ่นสามารถจะถอดถอนออกจากตำแหน่งได้โดยมาตรา 5 และ 6⁶² ได้กำหนดมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอนไว้ โดยให้ยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิว่าครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากครบก็จะเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและปิดประกาศไว้เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบคำชี้แจงดังกล่าว⁶³ หลังจากนั้นก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นต่อไปตามมาตรา 8⁶⁴

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแทนที่จะเป็นหน้าที่ของรัฐ และถือว่าได้เป็นการปฏิรูปทางการเมืองโดยลดบทบาทความสำคัญของภาครัฐลงและเพิ่มอำนาจในภาคประชาชนให้เป็นการเมืองที่ถือเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางอันเป็นพื้นฐานในการผลักดันผลสัมฤทธิ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นการสร้างหลักปฏิบัติทางการเมืองเกื้อหนุนผลสัมฤทธิ์ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนอีกทางหนึ่งด้วย

⁶¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

⁶² พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 6.

⁶³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 7.

⁶⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 8.

การมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งและช่วยสนับสนุนให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เนื่องจากก่อผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองได้ ในขณะที่หลักปฏิบัติทางการเมืองนั้นก็จะช่วยสนับสนุนให้การสร้างการเมืองใหม่ในรูปของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืน เนื่องจากก่อผลสัมฤทธิ์ ก่อความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพหรือความเป็นสถาบันทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าการเมืองใหม่ของไทยน่าจะบรรลุถึงผล ได้ครอบคลุมทั้งผลในเชิงอุดมการณ์ โดยเฉพาะต่อการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด ผลในเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะต่อการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ผลในทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะหลักการอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักการรัฐบาลแห่งปวงชน หลักการปกครองโดยกฎหมายความสามารถในการเข้าร่วมทางการเมืองและความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชนในที่สุด

2.7 แนวคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึง กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเป็นผู้ถอดถอนได้โดยตรงด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนี้มีแนวความคิดและที่มาดังต่อไปนี้

2.7.1 แนวคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนเกิดขึ้นในยุคกรีกโบราณ ที่นครเอเธนส์ ในช่วง ค.ศ. ปี 415-417 เป็นกลไกที่ให้อำนาจมวลชนในการกำจัดบุคคลที่เป็นศัตรูประชาธิปไตยหรือศัตรูของประชาชนถือว่าเป็นโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจทางการเมืองของตนตามแนวทางประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง การถอดถอนในยุคนั้นเป็นการเนรเทศโดยสภาประชาชน กลไกนี้เกิดจากแนวคิดของไคลอัสทีนิส (Cleisthenes) ผู้เป็นบิดาแห่งประชาธิปไตยเอเธนส์

การปกครองในนครเอเธนส์เป็นประชาธิปไตยทางตรง จึงไม่มีผู้แทน เพราะพลเมืองเอเธนส์สามารถเข้ามามีส่วนร่วมการใช้อำนาจทางการเมืองด้วยตนเองโดยตรง ด้วยวิธีการจับสลากหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเข้าไปนั่งในสภาประชาชน ดังนั้นพลเมืองทุกคนจึงมีสถานะเป็นนักการเมืองทั้งหมดและมีสิทธิถูกเนรเทศตามกลไกของนครเอเธนส์ได้ ซึ่งกลไกการเนรเทศมิไว้สำหรับจัดการกับผู้มีปัญหาหรือผู้สร้างปัญหาหรือผู้สร้างความเสียหายให้กับนครเอเธนส์และระบอบประชาธิปไตย กระบวนการเนรเทศโดยสภาประชาชนมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. ในการประชุมสภาประชาชนของเอเธนส์ทุกปี จะมีการสอบถามผู้เข้าร่วมประชุมว่า “ปีนี้สภาประชาชนต้องการจะเนรเทศใครหรือไม่” การลงคะแนนในรอบนี้เพียงแต่มีมติเห็นชอบให้มีการเนรเทศหรือไม่เท่านั้น

2. หากสภาลงมติให้มีการเนรเทศ ตามข้อ 1 แล้วอีกสองเดือน จะมีการเปิดประชุมสภาประชาชนอีกครั้ง เพื่อประชุมสภาประชาชนจะแจ้งชื่อบุคคลที่สมาชิกสภาต้องการจะเนรเทศ

3. วิธีการลงคะแนน คือสมาชิกสภาทั้งหมดต้องประชุมด้วย โยนแผ่นป้ายไม้ระบุชื่อบุคคลที่ต้องการจะเนรเทศลงมากลางที่ประชุมสภาประชาชน เมื่อนับคะแนนจากแผ่นป้ายชื่อเป็นคะแนนแล้ว ปรากฏว่ามีชื่อของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเกินครึ่งหนึ่งของที่ประชุมสภาประชาชน การเนรเทศมีผลบังคับใช้ทันที

4. บุคคลที่ถูกเนรเทศต้องเก็บข้าวของเดินทางออกนอกนครเอเธนส์ห้ามกลับมาเป็นเวลา 10 ปี⁶⁵

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา⁶⁶ โดยนักวิชาการและนักปฏิรูปทางการเมืองที่ได้รับแนวคิดวิธีการถอดถอนมาจากประเทศสวีเดนแลนด์มาพัฒนาเป็นระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่เรียกว่า Recall เริ่มใช้ครั้งแรกในมลรัฐลอสแอนเจลิส มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ปี ค.ศ. 1903 มลรัฐรัฐมิชิแกน และมลรัฐโอเรกอนปี ค.ศ. 1908 ในช่วงแรกใช้ถอดถอนเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ ต่อมาช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ได้เกิดกระแสปฏิรูปการเมืองการปกครองและมีการเลือกตั้งครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา ต่อมานายวิลเลียม เอส ยู เรน (William S. URen) เป็นผู้นำเสนอระบบปลดข้าราชการและพนักงานของรัฐประจำท้องถิ่นออกจากตำแหน่งมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก

2.7.2 ความหมายของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง หมายถึงการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ กลไกที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน เนื่องจากผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิได้เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องหรือแสวงหาประโยชน์ให้ตนเอง ดังนั้น ประชาชนใน

⁶⁵ แพทย์ พิจิตร. (2550, พฤษภาคม). “การตรวจสอบถอดถอนนักการเมืองสมัยโบราณ-สมัยใหม่.” *มติชนรายสัปดาห์*, 27. หน้า 28.

⁶⁶ ข้อมูลการถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกา [Online], สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2555, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>

ฐานะ “ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย” ก็สามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดจากตำแหน่งได้⁶⁷

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าเป็นกระบวนการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถปลดผู้ได้รับการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง เป็นวิธีหนึ่ง que แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อเรียกหรือทวงอำนาจของตนคืน เนื่องจากผู้รับมอบเจตนารมณ์มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้รับมอบ จึงเรียกคืนมาแล้วมอบหมายบุคคลอื่นต่อไป⁶⁸

จากแนวความคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ประชาชนสามารถถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ซึ่งกระบวนการถอดถอนดังกล่าวเป็นวิธีการหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน และแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของตนด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐ วิธีการถอดถอนดังกล่าวนี้นิยมปฏิบัติในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนจะถอดถอนได้เฉพาะตำแหน่งที่ได้มาโดยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น เพราะเท่ากับเป็นการเรียกอำนาจคืน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากผู้รับมอบเจตนารมณ์ไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของผู้มอบเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเลือกบุคคลอื่นมาทำหน้าที่แทน ตามที่ผู้รับมอบหมายต่อไป

2.7.3 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยประชาชน

แนวความคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งตามข้อ 2.7.2 เห็นได้ว่า ประเทศไทยก็ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 285⁶⁹ ที่กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง การบัญญัติรับรองสิทธิของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติรับรองสิทธิซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎหมายฉบับรองมาใช้ในการถอดถอนสมาชิกสภา

⁶⁷ บุญเสริม นาคสาร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติเมื่อครบรอบห้าสิบปีของการปฏิรูปการเมือง [Online]. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2554, จาก <http://www.pub-law.net.com>

⁶⁸ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2516). *หลักรัฐศาสตร์*. หน้า 153-154.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้กำหนดกรอบที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดตัวผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ
2. กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนรายชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนได้
3. กำหนดหัวข้อ/รายละเอียดในคำร้องขอให้มีการลงคะแนนถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง จนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป
4. กำหนดวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนรายละเอียดการดำเนินการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อนที่จะชี้ให้เห็นถึงหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้

2.7.4 ความแตกต่าง Recall กับ Impeachment

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาตินั้น ซึ่งในต่างประเทศเรียกว่าระบบ Impeachment เป็นกระบวนการที่แตกต่างจากกระบวนการถอดถอนนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งในต่างประเทศเรียกว่า ระบบ Recall กล่าวคือ

ระบบ Impeachment

การเสนอเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิแก่ ประชาชนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เป็นผู้ที่มีสิทธิสามารถเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ หากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติมีพฤติการณ์ที่กระทำการผิดตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้จะมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการได้รวบรวมเอกสารหลักฐานและสรุปความเห็นว่าการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาตินั้นมีความผิดตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ดำเนินการพิสูจน์ความผิดและส่งผลการสอบสวนดังกล่าวให้แก่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าสมควรจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติผู้นั้นหรือไม่⁷⁰

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 270.

ระบบ Recall

การเสนอเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิเฉพาะประชาชนเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิสามารถเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปกล่าวคือ ในทุกๆ มูลเหตุที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งประชาชนก็สามารถเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดขอบเขตเอาไว้ให้ชัดเจนเหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนี้ไม่มีองค์กรใดมาพิสูจน์ความถูกต้องเหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นนี้ผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดก็คือประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเองจะเป็นผู้ตัดสิน⁷¹

2.7.5 เหตุผลของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

เนื่องจากเกิดการปฏิรูปการเมือง ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองน้อยมากกล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และในบางกรณีให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงด้วย 4 ปี ครั้ง หรือ 5 ปี ครั้งแล้วแต่กรณี แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและมีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนก็แทบหมดความหมาย ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย การตรวจสอบการติดตามการได้รับแจ้งข่าวสาร ติดตามไม่ได้การยอมรับหรือปฏิบัติหรือกรณีที่ประชาชนสนใจจะมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ ก็พบว่าไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนทำได้มากนัก หากสถานการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ต่อไป ผลดีก็จะจะไม่ตกแก่ท้องถิ่นเป็นแน่แท้ ปัญหาที่สำคัญคือ การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อใช้อำนาจในนามรัฐแสวงหาประโยชน์มิชอบสำหรับตนเองและพวกพ้อง จึงเกิดแนวความคิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง⁷²

แนวความคิดดังกล่าว นำมาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2537 มาตรา 114 (6) ให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนกำนัน

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 285.

⁷² ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์. (2510). การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน. หน้า 78-81.

ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่ง ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ โดยแนวความคิดดังกล่าวมาจากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่สมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้นๆ เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแต่เดิม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เหตุผลที่เปลี่ยนแปลงในครั้งนี้องค์การให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยความสะดวกและเป็นเอกภาพ และได้นำแนวความคิดระบอบประชาธิปไตยมาใช้โดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ มีสิทธิเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านๆ ได้ รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าราษฎรในท้องถิ่นที่ย่อมรู้ดีกว่าใครเป็นอย่างไรสมควรจะเป็นผู้นำหมู่บ้านดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านได้ถ้ากระทำตัวไม่ดี ลูกบ้านก็จะรวมตัวกันขอให้ออกจากตำแหน่งได้ จากแนวความคิดดังกล่าวส่งผลให้มีการร่างกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่ ร.ศ. 116 กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ซึ่งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว โดยออกเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2474 และได้แก้ไขเพิ่มเติมจนใช้มาถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ. 2486 โดยยกเลิกการให้สิทธิราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและตัดสิทธิของราษฎรในการร้องขอถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยทางราชการจะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อต้องการคนที่มีความรู้เข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากราษฎรในท้องถิ่น เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 14 (6) หากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนเป็นกำนันก็ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยตามมาตรา 36 วรรคสอง ดังนั้นจึงถือได้ว่าหลักการของมาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 เป็นต้นกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285⁷³ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.7.6 ผลดีและผลเสียของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง มีดังนี้⁷⁴ คือ

ผลดีของกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ได้แก่

1. ทำให้เกิดความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องคอยจนกระทั่งการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพื่อจำกัดหน้าที่ที่ไร้ความสามารถคดโกง หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร ออกจากตำแหน่งไป โดยกระบวนการถอดถอนสามารถแก้ไขข้อบกพร่องในระบอบการ

⁷³ แหล่งเดิม. หน้า 78-81.

⁷⁴ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. เล่มเดิม. หน้า 153 – 154.

ปกครองระบบผู้แทนได้ โดยที่การเคลื่อนไหวของประชาชน และการลงประชามติ เป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุง แต่กระบวนการถอดถอนเป็นความพยายามที่จะทำให้รัฐ มีลักษณะของการเป็นระบบผู้แทนเพิ่มขึ้นในทางที่ควรจะเป็น โดยสรุปแล้วกระบวนการถอดถอนถือว่า ผู้แทนเป็นผู้รับใช้ตัวแทนไม่ใช่เจ้านาย ดังนั้น ผู้แทนจะต้องกระทำตามที่ประชาชนต้องการ หากไม่เป็นไปตามนั้น เขาอาจมีสิทธิถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ทุกเวลา

2. กระบวนการถอดถอนช่วยให้ข้อมูลแก่ประชาชน เกี่ยวกับการพัฒนาบ้านเมือง ในช่วงระยะเวลาเลือกตั้ง การดำเนินการที่มีศักยภาพของกระบวนการถอดถอนช่วยสนับสนุนให้ประชาชนรอบรู้ในเหตุการณ์บ้านเมืองที่สำคัญๆ และช่วยให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ที่พวกเขาเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่ง

3. กระบวนการถอดถอนช่วยตรวจสอบอิทธิพลที่มีมากเกินไปของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสิทธิพิเศษต่างๆ กระบวนการถอดถอนทำให้ข้าราชการรับผิดชอบ ไม่เพียงแต่ผู้ให้การสนับสนุนตนเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

4. กระบวนการถอดถอนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งนอกเหนือจากการฟ้องร้องบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่มักพยายามขัดขวางไม่ให้เกิดการดำเนินการฟ้องร้องตน โดยจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อมิให้ตนพ้นจากตำแหน่ง กระบวนการถอดถอนจึงเป็นกระบวนการที่เสนอหนทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอน

ผลเสียของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารออกจากตำแหน่ง ได้แก่

1. กระบวนการถอดถอนทำโครงสร้างพื้นฐาน และการดำเนินงานของรัฐรวมถึงระบบผู้แทนอ่อนแอลง โดยสนับสนุนแนวคิดที่มีผลระยะสั้นมากกว่าระยะยาว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามเพียงแต่สิ่งที่เห็นว่าประชาชนในเวลานั้นๆ ให้การยอมรับเท่านั้น และยังใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายตรงกันข้ามกับฝ่ายบริหาร จะดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

2. กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดการแก่งแย่งทางการเมือง ต่อต้านเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องตัดสินใจข้อปัญหาขัดแย้งต่างๆ ทั้งนี้ แทนที่จะได้รับรางวัลตอบแทน แต่เจ้าหน้าที่กลับได้รับความไม่สบายใจ และถูกลงโทษ อาจพบว่า มีกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มขัดขวางการดำเนินงานของเขา โดยคุกคามเขาด้วยกระบวนการถอดถอน ถ้าเขาดำเนินการโครงการให้บรรลุผลต่อไป

3. กระบวนการถอดถอนก่อให้เกิดความสับสนและบ่อยครั้งมักทำให้เกิดความอยุติธรรมและเป็นการทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแบกรับภาระมากเกินไป เพื่อที่จะต้องเก็บข้อมูล

ระหว่างเลือกตั้ง อีกทั้งยังทำความรบกวนแก่ประชาชน โดยจะต้องมีการรวมตัวของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งมากกว่าการเลือกตั้งปกติ

4. กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดความแตกแยกกันเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนให้ผู้บริหารต้องถินดำรงตำแหน่งต่อไป กับฝ่ายที่จัดการจะให้ดำเนินการถอดถอนอาจเกิดจากความวุ่นวายขึ้นของทั้ง 2 ฝ่ายซึ่งเป็นอำนาจทางนามธรรม แต่สามารถแบ่งแยกตามหน้าที่ ซึ่งประเทศไทยได้จัดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยตามระบบรัฐสภา โดยแยกองค์กรเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกัน หรือที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภา”

ดังจะเห็นได้จากอำนาจอธิปไตยโดยหลักสากลแต่ละรัฐหรือแต่ละประเทศจะมีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ 3 องค์กร ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ

หลักของการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นหลักการในการปกครองซึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก มงเตสกีเอ ได้อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ไว้ว่าอำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ เช่น ออกกฎหมายพิจารณาเงินงบประมาณและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจ อำนาจบริหารเป็นอำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน เช่น การนำกฎหมายมาบังคับใช้หรือออกกฎหมายบางส่วนที่มีความสำคัญน้อยกว่านิติบัญญัติ โดยมีรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจ และอำนาจตุลาการเป็นอำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยบรรทัดคดี เช่นในการตีความด้วยบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตัดสินพิจารณาคดีต่างๆ โดยมีหน่วยงานศาลและกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจนี้ เป็นต้น

มงเตสกีเอมองว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจ แต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหารจะไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ในการแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว ดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึงในหมวด 1 บททั่วไปมาตรา 3 ความว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”⁷⁵

⁷⁵ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์. (2551). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น ของไทยและต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้วางหลักเกณฑ์และกระบวนการการรับรองสิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยและของต่างประเทศ ประการสุดท้ายจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทยและของต่างประเทศ โดยสรุปออกเป็น 4 เรื่อง ดังนี้

3.1 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้ง 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งมาตราทั้งหมดนี้กล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น¹

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักสำคัญอีกหลายประการเช่น

1. สิทธิปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
2. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งความเป็นอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่น การเงิน การคลังและการบริหารงานบุคคล
3. การกำหนดให้มีการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของชาติเป็นส่วนรวม และจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ไม่ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดไว้เป็นหลักการเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

3.1.1 การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนกลาง

การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งพบว่า มีวิธีการอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน โดยสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี² คือ

1. การกำกับดูแลโดยตรง สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือเหนือองค์กรของท้องถิ่น

ตัวบุคคลในที่นี้³ ได้แก่ บุคคลธรรมดาแต่ละเทศมนตรีและเทศมนตรีซึ่งประกอบเป็นคณะเทศมนตรี ประธานและกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่นประกอบเป็นสภาท้องถิ่นส่วนบุคคลคนเดียวที่มีฐานะเป็นองค์กร บุคคลย่อมหมายถึงองค์กรนั่นเอง เช่น นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งบุคคลตามความหมายนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำ อันได้แก่ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่น

² สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก เล่มเดิม.

³ พรชัย รัศมีแพทย์. เล่มเดิม. หน้า 40.

ส่วนองค์กร ได้แก่ คณะบุคคลหรือบุคคลผู้กระทำการในฐานะผู้แทนของท้องถิ่นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นองค์กร หมายถึง คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นส่วนบุคคลที่มีฐานะเป็นองค์กร หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น

การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรของท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลที่มุ่งจะแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างจากการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ประจำหลายประการ โดยการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรนี้มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

(1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล คือ กรณีที่ผู้กำกับดูแลสั่งให้บุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย เช่น กรณีที่ปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ⁴ เป็นต้น

(2) การกำกับดูแลเหนือองค์กร คือ กรณีที่ผู้กำกับดูแลให้ผู้บริหารทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งหรือยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ เช่น

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีอาจรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาได้ หากเห็นว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม⁵ เป็นต้น

กรณียุบสภาท้องถิ่นนั้นกฎหมายอาจไม่กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นไว้เลย ได้แก่ กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา แต่ในกรณีกรุงเทพมหานครนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันหรือการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสภากรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยรวม⁶

⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 30 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546, มาตรา 92.

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 92.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 18 และมาตรา 19.

2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่น

การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น การวางกฎข้อบังคับ การออกคำสั่ง การทำสัญญา การปฏิบัติการต่างๆ การกำกับดูแลเหนือการกระทำนั้น ผู้กำกับดูแลมีอำนาจเพียงควบคุมตรวจสอบการกระทำของส่วนท้องถิ่นให้ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของท้องถิ่นได้ ซึ่งมีอยู่ 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่

(1) การกำกับดูแลก่อนการกระทำมีผล ได้แก่ การให้ความเห็นชอบของส่วนกลาง กล่าวคือ กรณีที่ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งการดำเนินการเรื่องนั้นจะยังไม่มีผลใช้บังคับทันทีที่ตราบใดที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลยังไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าว การกำกับดูแลโดยการให้ความเห็นชอบถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเชิงป้องกันเพื่อป้องกันไม่ให้ท้องถิ่นดำเนินการไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งหากผู้มีอำนาจกำกับดูแลพบว่ามี การฝ่าฝืนกฎหมายหรือการดำเนินการนั้นขัดกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นผู้กำกับดูแลสามารถไม่ให้ความเห็นชอบได้

(2) การกำกับดูแลหลังการกระทำมีผล ได้แก่ การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้ว ต่อมาผู้กำกับดูแลพบว่าการดำเนินการนั้นไม่ถูกต้องไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จำเป็นต้องสั่งให้การกระทำนั้นสิ้นผลไปหรือหากการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายก็อาจสั่งให้ระงับการดำเนินการนั้น

2. การกำกับดูแลโดยอ้อม แยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ท้องถิ่นนั้นต้องมีรายได้เป็นของตนเอง แต่รายได้ที่น้อยไม่เพียงพอแก่การดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น ส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน 2 ประเภท คือ

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป คือ เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นนั้นมีอิสระที่จะนำเงินดังกล่าวไปใช้ในด้านใดด้านหนึ่งก็ได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม

ข. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คือ เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางกำหนดเงื่อนไขว่าท้องถิ่นจะต้องนำเงินไปใช้ในโครงการใดโดยเฉพาะ

2) การให้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ท้องถิ่นมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาด้วยตนเอง แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐจะเข้ามากำกับดูแลโดยอ้อม คือ รัฐจะกำหนดแบบของสัญญาที่ท้องถิ่นทำ ซึ่งก็คือ การกำหนดสัญญามาตรฐานไว้ นั่นเอง เมื่อท้องถิ่นจะทำสัญญาใดๆ เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญาเช่า ท้องถิ่นจะต้องใช้แบบของสัญญา

ที่รัฐวางมาตรฐานเอาไว้ โดยสัญญามาตรานั้นจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 281 ว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวของไทย

3.1.2 การตรวจสอบของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การตรวจสอบของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเรื่องการให้ประชาชนสามารถการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในมาตรา 285⁸ ให้เป็นกลไกที่ใช้ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย นั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและมีมติให้สมาชิกสภาเป็นรายบุคคลพ้นจากตำแหน่งได้ โดยผลการลงมติดังกล่าวจะต้องได้คะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

2. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชนสามารถเข้าชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นให้พ้นหรือไม่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้หรือ

⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 60 กำหนดว่า “การทำสัญญารายใดถ้าจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากตัวอย่างทำระเบียบนี้โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญาและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียหายก็ให้กระทำได้ เว้นแต่ผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียหายหรือไม่รัดกุมพอก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้อัยการจังหวัดหรือกรมอัยการพิจารณาก่อน

ในกรณีที่ไม้อาจทำสัญญาตามตัวอย่างทำระเบียบนี้ได้และจำเป็นต้องส่งร่างสัญญาขึ้นใหม่ ต้องส่งร่างสัญญานั้นให้อัยการจังหวัดหรือกรมอัยการพิจารณา ก่อน เว้นแต่การทำร่างสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของอัยการจังหวัดหรือกรมอัยการมาแล้ว...”

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ผู้บริหารท้องถิ่นได้จะต้องเป็นประชาชนที่มาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาแสดงตนใช้สิทธิออกฉันทฉันทหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลงคะแนนเห็นด้วยมากกว่า 3 ใน 4 ผลของการลงคะแนนเสียงออกฉันทฉันทดังกล่าวถือว่าผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นอันพ้นจากตำแหน่ง

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญมาตรา 285⁹ ยังคงหลักการรับรองสิทธิของประชาชนเรื่องการถอดถอนนักการเมืองระดับท้องถิ่นไว้เหมือนเดิม คัดเนื้อหา “การเข้าชื่อของประชาชนจากจำนวนสามในสี่และจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด” ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงออกฉันทฉันท ที่สามารถปรับจำนวนผู้เข้าชื่อให้แตกต่างกันได้ตามขนาดและจำนวนประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จะปฏิรูปให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมถึงออกกระเบียบประกาศ ข้อกำหนด การวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนในการเลือกตั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น สำหรับการลงคะแนนเสียงออกฉันทฉันทสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการพิจารณาเรื่องคัดค้านการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้¹⁰

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 กำหนดว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงออกฉันทฉันทสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.”

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 กำหนดว่าไว้ในมาตรา 10 (17) “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.”

3.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเทศไทยใช้การลงคะแนนเสียงถอดถอน ที่เรียกว่า “Recall” เฉพาะกับการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นแนวทางปฏิบัติกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อ หลักเกณฑ์การเข้าชื่อ การลงคะแนนเสียงถอดถอนและการคัดค้านการลงคะแนนเสียงถอดถอน ดังนี้

1. กระบวนการเข้าชื่อ

1) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อในคำร้อง

ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อในคำร้องได้ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน

กฎหมายกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นฐาน เพื่อนับจำนวนผู้เข้าชื่อซึ่งวิธีการนับดังกล่าวนี้ ต้องย้อนกลับไปดูข้อมูลเก่าจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งที่สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ผู้ถูกร้อง) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งครั้งหลังสุด ตามข้อ (1) หรือข้อ (2) ถือว่าเป็นการใช้ฐานข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้งเดิมคล้ายกับใช้ทะเบียนราษฎรเก่าที่มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว¹¹

3) เหตุของการถอดถอนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550¹² ไม่กำหนดเหตุของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถลงชื่อเพื่อขอให้มีการถอดถอนดังกล่าวได้ทุกเรื่องทุกกรณี ประกอบกับ

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 ได้กำหนดว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.”

กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น¹³ ก็ได้กำหนดกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ดังนี้

(1) คำร้องถอดถอน

คำร้องถอดถอน¹⁴ มีไว้สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับความเดือดร้อนและต้องการสอบถามปัญหาการบริหารงานของสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยกัน ลักษณะของคำร้องถอดถอนไม่ยุ่งยาก ไม่มีแบบรูปแบบ เพียงแต่บอกข้อมูลพื้นฐานของสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น (ผู้ถูกร้อง) ว่าเป็นบุคคลใดมีตำแหน่งใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุรายละเอียดรายข้อเท็จจริง พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ชัดเจน โดยการเสนอเรื่องให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าร่วมลงชื่อ ซึ่งจะมีผู้แทนของผู้เข้าชื่อหรือผู้ริเริ่มเป็นผู้รวบรวมเอกสาร เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตน ทั้งนี้ ผู้แทนผู้เข้าชื่อต้องทำหนังสือรับรองตนเอง ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงชื่อในคำร้องด้วยตนเองข้อสังเกต ผู้แทนของผู้เข้าชื่อมีความสำคัญมากในการรวบรวมรายชื่อรวมถึงเอกสารประกอบคำร้องถอดถอน แต่ไม่มีบทบัญญัติแสดงคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้แทนผู้เข้าชื่อ รวมถึงจำนวนผู้แทนของผู้เข้าชื่อไว้เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของผู้ได้รับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การเข้าชื่อ จึงต้องเกิดจากความต้องการใช้สิทธิของประชาชนแต่ละรายแต่วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นเป็นระบบอุปถัมภ์ ผู้รวบรวมรายชื่อส่วนใหญ่คือ ผู้สนับสนุน (หัวคะแนน) ทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับผู้ถูกร้อง เมื่อกฎหมายไม่กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้แทนผู้เข้าชื่อและจำนวนผู้แทนของผู้เข้าชื่อให้ชัดเจนการเข้าชื่อเพื่อถอดถอน จึงน่าจะเกิดขึ้นเพราะผลประโยชน์มากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่จริงๆ

¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 6.

(2) ขั้นตอนการถอดถอน

เมื่อรวบรวมลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อครบตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย¹⁵ กรณีถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเมืองพัทยา ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับและตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง นับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ตรงกับสัดส่วนของผู้เข้าชื่อ ตรวจสอบสิทธิของผู้เข้าชื่อ ตรวจสอบหลักฐานของผู้เข้าชื่อ ตรวจสอบหนังสือรับรองของผู้แทนผู้เข้าชื่อ ให้เสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง และทำหนังสือแจ้งผู้ถูกร้องให้ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน 30 วัน เมื่อครบกำหนด 30 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องจัดส่งคำร้องหลักฐานประกอบการเข้าชื่อไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอน¹⁶

(3) กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน

คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนภายใน 90 วัน เริ่มต้นจากประกาศวันลงคะแนนเสียงถอดถอน แต่งตั้งคณะบุคคลให้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก หรือกำกับดูแลการลงคะแนนเสียงถอดถอน พร้อมจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียง ดังนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับคำร้องและหนังสือแก้ข้อกล่าวหาจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะประชุมกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอน
2. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นให้จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจำนวน 8 ชุด การเพิ่มชื่อถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิและติดประกาศในชุมชนคูสิทธิของตนก่อนวันลงคะแนนไม่น้อยกว่า 20 วัน
3. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการพิมพ์บัตรลงคะแนนและจัดหาหีบบัตรรวมถึงอุปกรณ์ที่ในการลงคะแนนเสียงถอดถอน

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 5 และมาตรา 7.

¹⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 7.

4. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงหน่วยละ 5 คน ให้มีหน้าที่นับคะแนน รายงานผลการนับคะแนน ประกาศผลการนับคะแนนที่หน่วยลงคะแนนและส่งผลคะแนนต่อหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ

5. ให้หัวหน้าพนักงานท้องถิ่นนำหนังสือชักชวนให้ราษฎรเข้าชื่อ คำร้องถอดถอนและหนังสือแก้ข้อกล่าวหา ติดประกาศให้ประชาชนในพื้นที่รู้ว่าในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารรายใดโดยติดประกาศให้รู้ก่อนไม่น้อยกว่า 90 วัน เท่ากับจำนวนระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการลงคะแนนเสียงถอดถอน¹⁷

6. หัวหน้าพนักงานท้องถิ่นนำร่างหน่วยลงคะแนนเสียงที่ใช้หมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยลงคะแนน หรือถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนที่ 800 คน¹⁸ เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และติดประกาศที่ตั้งของหน่วยลงคะแนนให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีการถอดถอนทราบอย่างน้อย 20 วัน ก่อนวันลงคะแนน

7. เปิดการลงคะแนน ตั้งแต่เวลา 08.00-15.00 น.¹⁹

8. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนำผลการนับคะแนนจากนายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่นตาม 2.3.4 กราบเรียนประธานกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกาศผลการลงคะแนน และแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (แล้วแต่กรณี) ทราบต่อไป

9. หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอมีหน้าที่เก็บรักษาบัตรที่นับเป็นคะแนนแล้ว รวมถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนน ไว้ในที่ปลอดภัย ห้ามมิให้มีการลงคะแนน ดังนั้น การเปิดหีบบัตรต้องขออนุมัติต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 8.

¹⁸ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546, ข้อ 7.

¹⁹ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546, ข้อ 22.

(4) วิธีการนับคะแนน

กฎหมายกำหนดให้นับคะแนน 2 รอบ²⁰ ดังนี้

1. นับจำนวนผู้มาแสดงตนขอใช้สิทธิลงคะแนนว่าจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั่วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อน
2. นับบัตรดีที่ลงคะแนนในช่อง “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” บัตรลงคะแนน 1 บัตร นับ 1 คะแนน ว่าแต่ละช่องมีจำนวนเท่าใด แล้วนำคะแนนที่ได้แต่ละอย่างมาคำนวณเป็นคะแนนสัดส่วน เช่น “เห็นด้วย” มีคะแนนสัดส่วนมากกว่าหรือน้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

(5) ผลของการถอดถอน

1. กรณีถอดถอนสำเร็จ คือ จำนวนคนมาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีคะแนนเสียงเห็นด้วยมากกว่า 3 ใน 4 สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในวันลงคะแนนเสียงทันที ตามบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. กรณีถอดถอนไม่สำเร็จ คือ ไม่เข้าหลักเกณฑ์ผลทำให้การเข้าชื่อตกไปและจะร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าว โดยอาศัยเหตุเดิมไม่ได้
3. การพ้นจากตำแหน่ง เป็นโทษทางการเมืองจึงตัดสิทธิเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลที่ถูกถอดถอนสำเร็จใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ภายใน 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง²¹

(6) คัดค้านการลงคะแนนเสียงถอดถอน

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนแล้ว²² ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่า การลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถูกต้องไม่ชอบ

²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 23 ได้กำหนดว่า “การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ในกรณีที่มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง.”

²¹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545, มาตรา 45 (9).

ด้วยกฎหมาย มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องแล้วต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนพิจารณาเรื่องคัดค้าน จึงได้มีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีพิจารณาการคัดค้านการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางปฏิบัติให้กับผู้ปฏิบัติงาน ประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รู้และเข้าใจวิธีการคัดค้าน การสืบสวนสอบสวน และการกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการคัดค้านการลงคะแนนเสียง การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งและการดำเนินคดีอาญา ดังนี้

1. การสืบสวนสอบสวนผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องคัดค้าน²³ แล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้อง หากเห็นชอบรับคำร้องคัดค้านแล้ว แต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องร้องคัดค้าน รวบรวมพยานหลักฐานรวมถึงเชิญบุคคลมาชี้แจงแสดงหลักฐาน เสร็จแล้วทำรายงานสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณา

2. การถอนคำร้องคัดค้าน ผู้คัดค้านสามารถถอนคำร้องเวลาใดก่อน ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะพิจารณารายงานสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวน ซึ่งผู้คัดค้านต้องแสดงเหตุผลและหลักฐานในการขอลถอนคำร้อง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะไม่อนุญาตก็ได้ กรณีนี้เป็นการใช้ดุลยพินิจ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอนุญาตให้ถอนคำร้องแล้ว ก็ไม่ตัดอำนาจอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะไม่อนุญาตได้

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องพิจารณารายงานสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวนให้เสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวน ในกรณีจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 10 วัน โดยทำบันทึกเหตุผลความจำเป็นรวมไว้ในสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับสำนวนรายงานสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวน พยานหลักฐานและความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ให้เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาโดยพลัน

²² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545, มาตรา 24.

²³ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546, ข้อ 7.

5. การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยมีความเห็นได้ 2 กรณี สั่งยกคำร้องหรือสั่งให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนใหม่ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยเรื่องคัดค้านแล้ว หากปรากฏว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีโทษทางอาญา คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา แต่เป็นผู้เสียหายจึงอาจมอบหมายให้เลขาธิการหรือพนักงานดำเนินการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพนักงานสืบสวนสอบสวน เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

6. กรณีการดำเนินคดีอาญาของประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยตรงจากเหตุการณ์กระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสืบสวน เพื่อดำเนินคดีอาญาได้

7. การทำลายบัตรลงคะแนนและเอกสารในการลงคะแนนสามารถกระทำได้ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาคัดค้าน 30 วันและไม่ปรากฏว่ามีกรขึ้นคำฟ้องว่า การลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อศาลยุติธรรม

3.2.4 ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

ข้อกำหนดดังกล่าวนี้ อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และมาตรา 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 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและหรือหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดนี้²⁴ เมื่อคณะกรรมการ

²⁴ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 4 กำหนดไว้ว่า ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อ

การเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ให้จัดทำประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ตามแบบ ถ.ถ.1 และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปปิดประกาศพร้อมกับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควรและที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการลงคะแนนเสียงนั้น²⁵

3.3 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศและประเทศไทย

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึง รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐ การจัดระเบียบบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลางในระดับสหพันธ์ (Federal Government) ราชการบริหารระดับมลรัฐ (State Government) บริหารส่วนท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งการปกครองในแต่ละระดับท้องถิ่นนั้นมีรายละเอียดดังนี้²⁶

1. ราชการบริหารส่วนกลางในระดับสหพันธ์

การปกครองส่วนกลางในระดับสหพันธ์ มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นศูนย์กลางปกครองทั่วทั้งประเทศ คือ เป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์

ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและหรือหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดนี้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กรณีกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้นายอำเภอดำเนินการ แทนหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นได้.

²⁵ ข้อ 5 ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546.

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก เล่มเดิม.

มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาสูงหรือวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คนและสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน จำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ ศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล หัวหน้าศาลสูงจะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี

2. ราชการบริหารระดับมลรัฐ

ในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกาจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่างๆ ทั้งนี้ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง กล่าวคือ จะประกอบด้วย ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยของการปกครองในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แต่การจัดตั้งอำนาจหน้าที่หรือเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือในสหรัฐอเมริกามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เขตโรงเรียนซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว เป็นต้น

3.3.2 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ใจกลางทวีปยุโรป มีพื้นที่ประมาณ 357,000 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยมลรัฐ 16 แห่ง เรียกว่า Lander การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็นสามระดับ คือ²⁷

²⁷ แหล่งเดิม.

1. ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารระดับสหพันธรัฐ ประกอบด้วย

(1) ประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งจากที่ประชุมสหพันธ์อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์และตัวแทนของสภามลรัฐจำนวนเท่ากับสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งตั้งทูตของสหพันธ์และรับทูตต่างประเทศ แต่งตั้งและปลดผู้พิพากษาสหพันธ์ แต่งตั้งและปลดข้าราชการสหพันธ์และข้าราชการทหาร ตรวจสอบการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกสหพันธ์หรือนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร

(2) สภา ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกสี่ปี มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมายเลือกนายกสหพันธ์และตรวจสอบรัฐบาลทำงาน โดยผ่านกรรมาธิการชุดต่างๆ และส่วนที่สอง คือ สภาตัวแทนมลรัฐ บทบาทของสภาตัวแทนมลรัฐคือการปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐต่างๆ ให้พ้นจากรัฐบาลสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกของสภามลรัฐ ไม่ใช่ตัวแทนซึ่งประชาชนในแต่ละมลรัฐเลือก แต่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของมลรัฐนั้นๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ

(3) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ทั้งนี้กระทรวงต่างๆ มีหน้าที่หลักคือการกำหนดนโยบายในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยหน่วยการปกครองอื่นๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น

2. ราชการบริหารในระดับมลรัฐ

ในแต่ละมลรัฐของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีรัฐธรรมนูญของมลรัฐ โดยมลรัฐจะมีโครงสร้างประกอบด้วยฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร สมาชิกของสภามลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 หรือ 5 ปี แตกต่างกันไปอีกด้วยขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้นๆ ทั้งนี้มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก คือ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน ซึ่งอำนาจนี้รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ของหน่วยนั้นๆ ด้วย นอกเหนือจากนั้นบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็นจังหวัดต่างๆ ซึ่งระดับนี้จัดตั้งเฉพาะในมลรัฐที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรมากพอสมควร เพราะฉะนั้นจึงมีเพียง 6 มลรัฐใหญ่ๆ ในเยอรมันตะวันตกเท่านั้น โดยมีจำนวนอยู่ระหว่าง 3-7 แห่ง ระดับนี้เกิดจาก หลักการแบ่งแยกอำนาจภายในมลรัฐ มีผู้บริหารสูงสุดคือ Regierungspraesident ซึ่งอาจจะเทียบเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทย หากแต่มีอำนาจที่แตกต่างกันมากเนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ หากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Regierungspraesident โดยตรง

ในส่วนของมลรัฐที่มีอาณาเขตไม่กว้างนักจะมีเพียงรัฐบาลมลรัฐและกระทรวงต่างๆ เพื่อการบริหารเพราะไม่มีความจำเป็นทางการปกครองที่จะต้องแบ่งอำนาจไปยังอีกระดับหนึ่งซึ่งอยู่ระหว่างรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และในส่วนของนครและมหานครนั้นก็จะมีการปกครองที่เทียบเท่ากับเขตของกรุงเทพมหานครแทนที่การมีจังหวัด ทั้งนี้เขตต่างๆ ก็จะมีสภาเขต แต่อำนาจของสภาเขตนี้ค่อนข้างจำกัด

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมี 2 ประเภทคือ องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตชนบท และองค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นนครและชั้นที่สองคือ เทศบาล

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์ทั่วไป อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลาย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กำหนดหมายมลรัฐ อาทิ ขนาด วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา (บางมลรัฐ 4 ปีและบางมลรัฐ 5 ปี) รวมถึงอำนาจหน้าที่ต่างๆ อย่างไรก็ตามข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับประเทศสหรัฐอเมริกาก็คือ รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้บัญญัติถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยบทบัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และผู้มีสัญชาติใดๆ ของสมาชิกประชาคมยุโรปสามารถมีสิทธิเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ยังได้รับรองให้เทศบาลมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของตนเอง รวมทั้งการมีอิสระในทางการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่จะถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปกครอง โดยจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความมีอิสระ คือ การมีฐานะนิติบุคคลการมีกิจการเป็นของตนเอง และการมีองค์กรเอกเทศแยกต่างหากจากสายการบังคับบัญชาของรัฐ นอกจากนี้ยังอาจมีองค์ประกอบที่สำคัญอื่นได้ เช่น การมีการคลังเป็นของตนเองหรือการมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น

3.3.3 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ

สหราชอาณาจักรมีพื้นที่รวม 242,910 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเขตการปกครองสำคัญสี่เขต คือ อังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ

ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองนั้นเดิมเกาะอังกฤษเป็นที่อยู่อาศัยของพวก Celt ต่อมาพวกโรมัน พวก Daines และ Anglo – Saxon ซึ่งอาศัยอยู่ทางยุโรปตอนเหนือได้ยกทัพมาตีเกาะอังกฤษได้ กลุ่มคนเหล่านี้ได้กระจัดกระจายอาศัยอยู่ในเกาะอังกฤษเป็นเวลานาน มีจารีต

ประเพณี วัฒนธรรม และกฎหมายแตกต่างกันไป จนกระทั่งปี ค.ศ. 1066 พระเจ้าวิลเลียม ซึ่งเป็นขุนนางในแคว้นนอร์ม็องดีของฝรั่งเศส ได้ยกทัพมาตีเกาะอังกฤษและสถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์และนำระบบศักดินามาใช้ เนื่องจากกษัตริย์ของอังกฤษมาจากต่างถิ่นจึงไม่กล้าแตกหักกับขุนนางที่อาศัยอยู่แต่เดิมเป็นเวลานาน กษัตริย์จึงไม่ได้ยกเลิกระบบการปกครองของขุนนางและเจ้านครต่างๆ ในสมัยนั้น แต่ยังคงปล่อยให้เมืองต่างๆ ปกครองกันเองต่อไป เพียงแต่ต้องส่งคน แรงงาน เงินและเครื่องไม้เครื่องมือมาช่วยกษัตริย์ในคราวที่จำเป็นตามความสัมพันธ์ในระบบศักดินา

ในประเทศอังกฤษการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยการส่งคนของกษัตริย์ไปปกครองตามเมืองต่างๆ ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างใดก็ตามกษัตริย์อังกฤษก็ใช้ระบบส่ง Justice of the peace ของราชวงศ์ต่างๆ ไปตัดสินคดีตาม County โดยใช้กฎหมายของกษัตริย์เป็นกฎหมายในการตัดสิน โดยไม่ยอมให้มีการใช้กฎหมายของ County ต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งก่อให้เกิดระบบกฎหมายที่ใช้ร่วมกันทั้งประเทศ เรียกว่า Common Law ขึ้น อันเป็นการทดแทนเพื่อมิให้เมืองต่างๆ ปกครองกันเองจนขาดความเป็นเอกภาพของประเทศ ระบบ Justice of the peace นี้ ใช้กันมาจนถึงปี ค.ศ. 1888 การที่เมืองต่างๆ เคยชินกับการปกครองตนเองเช่นนี้เองที่ทำให้เมืองต่างๆ ซึ่งต่อมาพัฒนามาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจมาก จนถึงขนาดมีการใช้คำว่า เป็นรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เคียงคู่กับรัฐบาลของประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษจึงไม่ใช่เป็นกลไกของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากระบบของฝรั่งเศส ที่รัฐเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมักเรียกว่าเป็นระบบการกระจายอำนาจ คือ รัฐกระจายไปให้ท้องถิ่นในระบบนี้ท้องถิ่นจึงมักมีอำนาจน้อยกว่าระบบแรกและถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างของระบบองค์กรของรัฐ²⁸

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเช่นนี้เอง ในประเทศอังกฤษจึงไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นจังหวัดในประเทศไทย ความสัมพันธ์กับรัฐจึงเกิดกับกระทรวงต่างๆ

ในปัจจุบัน โครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ เป็นการปกครองในระบอบรัฐสภา อันประกอบด้วย สภาขุนนางและสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อาศัยการปฏิบัติสืบต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบด้านการกำหนดนโยบายและฝ่ายตุลาการซึ่งได้แก่ศาลรูปแบบต่างๆ

²⁸ แหล่งเดิม.

3.3.4 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

การบริหารราชการของประเทศไทย แบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น กล่าวคือ²⁹

1. รัฐบาลกลาง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดี แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่มิได้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวน 20 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงสุดและผู้พิพากษาอื่นๆ

2. รัฐบาลท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศไทยมี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ซึ่งระดับเทศบาลจะประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

ประเทศไทยมี 3,235 เทศบาล เทศบาลนครใหญ่ๆ จำนวน 12 เทศบาล มีอำนาจในการบริหารงานและบริหารเงินคล้ายกับจังหวัด รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความอิสระของท้องถิ่น

3.3.5 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักประกันและกลไกให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริง โดยไม่กระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร ซึ่งกลไกสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริงและมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือ การเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284³⁰ ได้บัญญัติไว้

ที่มาของสภาและฝ่ายบริหารจะต้องยึดโยงกับการเลือกตั้ง ซึ่งพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ³¹

1. การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง โดยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

²⁹ ประหยัด หงส์ทองคำ ข เล่มเดิม.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 284.

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก เล่มเดิม.

1) สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้นๆ³²

2) เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ

(1) ระบบการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้มีอยู่ 3 แห่ง คือ เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้มีอยู่ 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

2. การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

1) ความหมายของผู้บริหารท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 วรรค 3 บัญญัติว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถให้ความหมายของคำว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมี 2 ประเภท กล่าวคือ

(1) ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง บุคคลหนึ่งผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบในการเข้ามาบริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น ถือเป็นได้ว่าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของบุคคลคนเดียว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริหารท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) คณะผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง กลุ่มบุคคลซึ่งมีที่มาจากประชาชน โดยการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบให้เข้ามาเป็นผู้บริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น ถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของกลุ่มบุคคล กล่าวคือมีบุคคลหลายคนรวมกันเป็นผู้บริหาร

³² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, มาตรา 9 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 15 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547, มาตรา 45 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 10 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 9.

2) ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทยมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด

3) สาเหตุของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ผ่านมามีปัญหาและจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายประการ ซึ่งปัญหาใหญ่ๆ ที่สำคัญคือความไม่มีอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจและความสนใจต่อการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนได้มากขึ้น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายได้จริงตามหลักการกระจายอำนาจ เห็นได้จากที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เกิดขึ้นที่ Los Angeles ซึ่งได้มีการรับรองกฎบัตรของเมือง (City charter) ในปี ค.ศ. 1903 โดยอนุญาตให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นเมืองแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดการเลือกตั้งถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้³³

(1) ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดออกจากตำแหน่ง ก็จะเป็นราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายเลือกตั้งของท้องถิ่นๆ กำหนดไว้ เช่น มีสัญชาติอเมริกัน อยู่ในมลรัฐหรือท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ต่ำกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังตามหมายศาลหรืออยู่ระหว่างการเพิกถอนการเลือกตั้งและผู้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้ถอดถอนต้องเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งล่าสุดที่ผ่านมา มิฉะนั้นจะไม่ให้ใช้สิทธิดังกล่าว

³³ บริบูรณ์ รักษาดี. เล่มเดิม.

(2) มูลเหตุความผิดที่ควรได้รับการถอดถอน

เนื่องจากกระบวนการ Recall เกิดจากความต้องการของเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งดำรงต่อไปหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนเรียกคืนมาซึ่งอำนาจของตน หากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นประพฤติไม่เหมาะสมให้ดำรงต่อไป ก็ลงคะแนนเสียงให้ออกได้ ไม่จำเป็นต้องกระทำผิดกฎหมาย หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ลักษณะที่เป็นการถกเถียงกันมากที่สุดในกระบวนการ Recall คือขาดหลักเกณฑ์ที่จำเพาะเจาะจงในทางกฎหมายสำหรับเหตุผลของกลุ่มหรือบุคคลที่พยายามสรรหาเพื่อถอดถอนข้าราชการออกจากตำแหน่ง บางครั้งข้อกล่าวหาต่างๆ ก็เป็นข้อกล่าวหาที่อยู่ยุติธรรม คุณมเคเรือไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง

(3) จำนวนประชาชนที่จะใช้สิทธิเริ่มให้มีการถอดถอน

ในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้ลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในท้องถิ่นนั้นๆ เข้าชื่อเสนอชื่อเรียกร้องกัน จำนวนราว 10-20% หรือ 25% (ตามแต่รัฐธรรมนูญมลรัฐหรือกฎบัตรในท้องถิ่นกำหนด) โดยมากจะใช้ 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาครั้งสุดท้ายสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกเข้ามา

(4) ขั้นตอนการนำเสนอโดยประชาชน

กระบวนการต่อไปนี้มีผลต่อการถอดถอนข้าราชการที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจะมีการยื่นเสนอคำร้อง (Petition) ให้แก่องค์กรซึ่งผู้ที่จะถูกดำเนินการถอดถอนนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้เป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำร้องจะต้องมีจำนวน 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาครั้งสุดท้าย สำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกเข้ามา คำร้องดังกล่าวจะเป็นการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้อื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กล่าวไว้ในคำร้องโดยมีข้อแม้ว่า ถ้ากฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครที่จะเข้ารับเลือกตั้งเพื่อแทนที่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกดำเนินการถอดถอนมีจำนวนได้มากกว่า 1 คน คำร้องดังกล่าวจะต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้จำนวน 25% ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งทั่วไป สำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาซึ่งผู้ที่ถูกดำเนินการถอดถอนนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นหนึ่งในจำนวนเจ้าหน้าที่หลายคนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา โดยคะแนนเสียงทั้งหมดนั้นจะถูกหารด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในการเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมาครั้งสุดท้าย คำร้องดังกล่าวจะประกอบด้วยเหตุผลในการถอดถอนจำนวนไม่เกิน 200 คำ โดยข้อความดังกล่าวจะใช้เป็นข้อมูลสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ ซึ่งเป็นผู้เดียวในการตัดสินใจ

สภาอันถูกต้องตามกฎหมาย ความสมเหตุสมผลและความพอเพียงของเหตุผลในการถอดถอนออกจากตำแหน่งและเหตุผลดังกล่าวจะไม่มีกรนำมาเปิดเผย

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการ Recall อยู่ในรัฐต่างๆ ประมาณ 14 รัฐ โดยมาก กระบวนการ Recall จะใช้กันมากในท้องถิ่น ซึ่งมีความพยายามที่จะใช้ระบบ Recall ในระดับมลรัฐ เคยมีการพยายามถอดถอนผู้ว่าการรัฐรัฐหนึ่ง แต่ไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อผู้ต้องการให้มีการถอดถอนผู้ว่าการรัฐออกจากตำแหน่ง เนื่องจากประชาชนในมลรัฐมีมาก เป็นการยากที่จะทำการรวบรวมลายมือชื่อได้ หลายครั้งที่มีการพยายามถอดถอนเจ้าหน้าที่มลรัฐ แต่ก็ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้เพียงพอ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีทั้งระดับมลรัฐและท้องถิ่น แต่ระบบดังกล่าวใช้ได้ผลดีในท้องถิ่นเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมีน้อยกว่า การรวบรวมลายมือชื่อผู้ต้องการให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งเป็นไปได้ง่ายกว่า และคนในท้องถิ่นจะรู้จักและคุ้นเคยกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งดีกว่าในระบบมลรัฐ โดยวิธีการ Recall นี้ เป็นการถอดถอนผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ออกจากตำแหน่งได้คนเดียวไม่ได้ถอดถอนทั้งสภา บางรัฐถึงขนาดให้มีการถอดถอนผู้พิพากษาได้ด้วย สิทธิริเริ่มให้ถอดถอนเกิดจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันจำนวนหนึ่งรวม 10-20% หรือ 25% (สุดแล้วแต่รัฐธรรมนูญหรือ Charters ของท้องถิ่นกำหนด) ร้องขอและผู้ถูกขอให้ออกจากตำแหน่งยังไม่ยอมออกแล้ว ก็จะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งกันใหม่ก่อนครบกำหนดเวลา ผู้ที่ขอลออกจากตำแหน่งจะสมัครเข้ารับเลือกอีกได้

ทั้งนี้ มีหลักประกันต่างๆ เพื่อความยุติธรรมให้โดยผู้ที่ถูกขอให้ออกนี้ จะเขียนคำแก้ข้อกล่าวหาพร้อมกันในหนังสือเวียนที่ถูกส่งไปชักชวนให้ราษฎรที่ปลดเขาออกจากตำแหน่งเห็นถึงเหตุผลที่ได้ทำงานมา คำกล่าวหาและคำกล่าวแก้ก็จะมีพิมพ์ในบัตรเลือกตั้ง แต่ถ้าผู้ขอให้ออกกลับได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่อีกแล้ว ราษฎรที่เป็นตัวการชักชวนให้ปลดผู้นั้นออกจากตำแหน่งเห็นถึงเหตุผลที่ได้ทำงานมาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ทั้งหมด ในบางรัฐกำหนดให้ผู้ชักชวนนี้ต้องนำมาวางไว้ล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งด้วย หรือรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมดให้ซึ่งกระบวนการทั้งหมดจะได้รับการรับรองจากกฎหมาย

3.4.2 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา ก็เป็นอีกประเทศหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารในท้องถิ่นได้โดยตรง โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น หรือพระราชบัญญัติ

Recall and Initiative Act จึงมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและวิธีการให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา นำรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ โดยให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้แทนของตนเอง ก่อนครบวาระในการดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติคือ พระราชบัญญัติการถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง และการริเริ่มเสนอกฎหมาย (The Recall and Initiative Act) โดยมีการใช้ครั้งแรกในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของจังหวัด British Columbia (B.C) ซึ่งวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้บริหารมีกระบวนการดังนี้³⁴

1. ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

บุคคลที่สามารถยื่นคำร้องขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง British Columbia (Chief Electoral Officers B.C.) เพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้ง (Electoral district) ที่ผู้ยื่นคำร้องได้ลงทะเบียนเลือกตั้งไว้ ซึ่งผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2. มูลเหตุที่ควรได้รับการถอดถอน

The Recall and Initiative Act ไม่ได้กำหนดเหตุไว้ว่า การดำเนินการถอดถอนมีสาเหตุมาจากอะไร และเป็นความผิดประเภทใดที่ควรจะได้รับการถอดถอนมูลเหตุต่างๆ สาเหตุสามารถร้องขอให้มีการถอดถอนได้ ส่วนการตัดสินใจในการเข้าชื่อเพื่อสนับสนุนการถอดถอนเป็นวิจารณญาณของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนที่จะตัดสินใจ

3. จำนวนประชาชนที่จะใช้สิทธิริเริ่มให้มีการถอดถอน

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

4. กระบวนการยื่นคำร้อง

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

³⁴ แหล่งเดิม.

5. รูปแบบคำร้องขอ

คำร้องขอในการดำเนินการถอดถอนตาม The Recall and Initiative Act ทั้งคำร้องในการริเริ่มให้มีการถอดถอนและคำร้องขอให้ลงลายมือชื่อสนับสนุนให้ถอดถอนผู้บริหารของ B.C. เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. กำหนด กล่าวคือ ถ้าการยื่นคำร้องสมบูรณ์และเป็นไปตามข้อกำหนดของ The Recall and Initiative Act แล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะแจ้งผลการอนุมัติให้ผู้สนับสนุนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและโฆษกประจำสภานิติบัญญัติที่ถูกลดค่าหาทราบ พร้อมแจ้งด้วยว่าจะออกหนังสือร้องเรียน (Petition) (หนังสือเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอน) ภายใน 7 วัน นอกจากนี้ The Recall and Initiative Act ยังอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน B.C. สามารถเสนอกฎหมายใหม่ๆหรือขอเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เดิมได้ เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. ออกหนังสือร้องเรียนเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงลายมือชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนผู้บริหาร B.C. แล้วผู้ริเริ่มขอให้มีการถอดถอนมีเวลา 60 วัน ในการรวบรวมลายมือชื่อ จำนวน 40เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เคยลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งของผู้บริหาร B.C. นั้นและเป็นผู้ที่ในปัจจุบันได้ลงทะเบียนในฐานะผู้ลงคะแนนเสียงไว้ใน B.C. แล้ว

โดยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. (British Columbia) จะเป็นผู้ดำเนินงานที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในกระบวนการถอดถอน คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า กระบวนการถอดถอนมีรูปแบบที่ยุติธรรมและเป็นกลาง กล่าวคือ เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนแล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะมีเวลา 42 วัน ที่จะดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จ ขั้นตอนแรกในกระบวนการตรวจสอบเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบลายมือชื่อเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า ลายมือชื่อที่ได้รับนั้น มีเพียงพอตามที่กำหนด ทั้งนี้ หากลายมือชื่อไม่ครบตามที่กำหนด การเรียกร้องครั้งนี้ถือว่าล้มเลิกและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะแจ้งให้ผู้สนับสนุนและสมาชิกสภานิติบัญญัติ B.C. ทราบต่อไป

กรณีที่มีลายมือชื่อเพียงพอตามที่กำหนดไว้ ขั้นตอนต่อไปคือ การตรวจสอบลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือร้องเรียน เพื่อทำให้มั่นใจว่า ผู้ที่ลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนมีสิทธิที่จะลงนามได้และเพื่อให้มั่นใจว่าลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือร้องเรียนตรงตามลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนตรงตามลายมือชื่อในแฟ้มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จะไม่นับลายมือชื่อของผู้ลงชื่อที่ไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับที่พำนักอาศัยไว้ นอกจากนี้ จะมีการตรวจสอบสถานการณ์ลงทะเบียนของผู้ช่วยเหลือเสียงด้วย เพื่อให้มั่นใจว่าลายมือชื่อที่ได้รับการรวบรวมมาดังกล่าว ได้รับการดำเนินการ โดยบุคคลผู้ที่ได้รับอำนาจกระทำเช่นนี้ได้

หากหนังสือร้องเรียนมีลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายและมีจำนวนเพียงพอตามที่กำหนดและข้อกำหนดทางการเงินเป็นไปตามที่ผู้สนับสนุนกำหนดไว้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของตน และจะมีการจัดการเลือกตั้งซ่อมขึ้นภายใน 90 วัน ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนนั้น สามารถเข้าเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งซ่อมได้ด้วย เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมหากผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่ง ก็สามารถกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิมได้ทันที แต่ถ้าหากมีบุคคลอื่น ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงที่สูงที่สุด ก็จะดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้ การถอดถอนจะเป็นไปตามหลักการเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า วิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศแคนาดา ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ โดยกฎหมายปกครองท้องถิ่นของแคนาดา มิได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง โดยระบุเพียงแต่ว่าทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบก็จะมีหนังสือแจ้งให้ประชาชนมาลงชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนในการรวบรวมต้องมีจำนวน 40เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เคยลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง เมื่อมีครบจำนวนแล้วและรายชื่อมีความถูกต้อง กฎหมายปกครองท้องถิ่นจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อม โดยผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ก็สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อมได้ โดยจะมีบุคคลอื่นที่สนใจมาลงสมัครด้วย หากปรากฏว่าผู้บริหารที่ถูกถอดถอนได้มีคะแนนเสียงข้างมากก็ให้กลับมาดำรงตำแหน่งต่อ หากมีบุคคลอื่นได้รับคะแนนเสียงที่มากกว่า ก็ต้องให้บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดดำรงตำแหน่งแทน นี่คือหลักการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศแคนาดา

3.4.3 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กระบวนการพิจารณาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีทั้งในข้าราชการหรือองค์กรและหน่วยงานราชการของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาและตัดสิน คือ คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ โดยเกิดขึ้นมาจากมาตรา 45 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและมีกฎหมายสหพันธ์ที่ออกมารองรับอย่างเป็นทางการ คือ พระราชบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ฟังเรื่องราวร้องทุกข์ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

โดยกระบวนการพิจารณา ในการพิจารณาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีรูปแบบที่คล้ายคลึงของสหรัฐอเมริกา โดยแยกประเด็นการพิจารณา ดังนี้³⁵

(1) เหตุที่กล่าวหา

ในมาตรา 17 ของกฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติไว้ว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะร้องเรียน สภาสหพันธ์ ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1. การร้องขอ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง การร้องขอหรือให้คำแนะนำในการพิจารณา กฎหมายในด้านต่างๆ อาทิ การเสนอกฎหมาย (Enactment) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (Amendment) หรือยกเลิกกฎหมาย (Repeal)

2. การร้องทุกข์กล่าวโทษ (Complaints) ซึ่งเป็นการร้องเรียนโดยตรงต่อการปฏิบัติหรือ ละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

(2) วิธีการกล่าวหา

วิธีการกล่าวหาข้าราชการหรือองค์กรและหน่วยงานราชการของรัฐนั้น ให้ผู้เสียหายยื่น คำร้อง โดยตรงต่อคณะกรรมการร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์โดยตรง

(3) การพิจารณาและตัดสิน

ประธานสภาสหพันธ์ (President of the Bundestag) จะยื่นคำร้องที่ได้รับจากประชาชน เหล่านั้น ไปให้คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ โดยหากคำร้องใดถูกนำมาเป็นประเด็น หนึ่งของการพิจารณาในคณะกรรมการชุดอื่นๆ คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ก็อาจจะ ไปปรึกษาขอความคิดเห็นในเรื่องนั้นกับกรรมการชุดอื่นๆ ได้ด้วย

คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์จะพิจารณาทุกคำร้องทั้งการร้องขอและการ ร้องทุกข์ที่ส่งมายังสภาสหพันธ์ ในแต่ละเดือนจะเสนอรายงานต่อสภาสหพันธ์อันประกอบด้วย รายงานคำร้อง ซึ่งได้รับการตกลงและพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อตัดสินใจ โดยคณะกรรมการ เต็มชุดจนกระทั่งความเห็นเหล่านั้น ถูกส่งไปยังสภาสหพันธ์ ในบางกรณีรัฐสภาอาจจะจัดกลุ่ม เฉพาะเพื่อติดตามอภิปรายคำร้องในแต่ละกรณีไป

กรณีนี้คณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ มีผู้ช่วย (Staff) ราวๆ 80 คน ที่จะมา ช่วยจัดการ แก้ปัญหาอันหนักหน่วงรวมถึงข้อร้องเรียนที่ได้รับมาจำนวนมหาศาล โดยตั้งแต่ หลังจากการรวมประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จำนวนข้อร้องเรียนปีหนึ่งกว่า 20,000 เรื่อง โดยเฉลี่ยอย่างไรก็ตามเมื่อยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาปัญหาข้อร้องทุกข์คณะกรรมการ ไม่เพียงแต่จะมีอำนาจเหมือนกับคณะกรรมการชุดอื่นๆ เท่านั้น แต่ยังเป็นสมาชิกของรัฐสภา

³⁵ โกวิท พวงงาม ข เล่มเดิม.

สหพันธ์ ที่จะต้องเข้าร่วมการประชุมและร้องขอให้รัฐบาลสหพันธ์ จัดหาข้อมูลมาให้ไม่ว่าจะแบบทางการ โดยทำเป็นหนังสือหรือการสอบถามด้วยตนเองก็ตาม ซึ่งรวมถึงอำนาจที่จะให้รัฐบาลสหพันธ์ หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สถาบันและองค์กรต่างๆ ยอมให้เอกสาร และจัดส่งให้กับพวกเขาถึงที่ โดยคณะกรรมการการอาจริบฟังจากคำร้อง พยานหลักฐานและผู้ชำนาญการ รวมถึงอาจจะร้องขอความช่วยเหลือจากศาลต่างๆ และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการนี้จะคล้ายกับเป็น คณะกรรมการไต่สวน (Committee of Inquiry) โดยมีความแตกต่างจากคณะกรรมการไต่สวนแต่เพียงว่าคณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ ไม่สามารถรับฟังพยานหลักฐานจากการให้การปากเปล่าได้

(4) ผลการตัดสิน

เมื่อผลการตัดสินออกมาว่าบุคคลหรือองค์กรหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ได้รับการร้องเรียนหรือการกล่าวทุกข์ร้องโทษมีความผิดจริง จะต้องออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะในกรณีของประธานาธิบดีและนักการเมืองนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ชี้ขาดว่ามีความผิดจริงจะต้องออกจากตำแหน่งโดยทันที

ตามกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นเพียงสิทธิในการยื่นคำร้องขอเท่านั้น แต่ผู้ที่ตัดสินให้ออกจากตำแหน่งคงเป็นหน่วยงานของรัฐคือคณะกรรมการร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หากพบว่าการกระทำมีความผิดจริงก็จะมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง วิธีการดังกล่าวนี้จะแตกต่างกับประเทศอื่น ที่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งการถอดถอนดังกล่าวจะใช้ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

3.3.4 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษจะมีระบบการตรวจสอบควบคุมภายในท้องถิ่น หมายถึง การตรวจสอบโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทำหน้าที่แทนประชาชนผู้เลือกตั้งตนเข้าไปในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นรวมทั้งการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีความโปร่งใสในการทำงาน โดยกฎหมายได้ให้สิทธิและอำนาจแก่ฝ่ายสภาท้องถิ่นไว้ในการเสนอแนะ การซักถาม การอภิปราย การลงมติไม่ไว้วางใจ และการถอดถอนเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร³⁶

³⁶ The Local Government Ombudsmen. from, <http://www.lgo.org.uk/origins.htm>

ประชาชนตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายช่องทางโดยการร้องเรียนผ่านหน่วยงานกลาง คือ

1. ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น ประกอบไปด้วยคณะกรรมการ 3 ท่าน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ 2 ซึ่งองค์กรสำนักงานผู้ตรวจราชการท้องถิ่นเป็นอิสระสามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยผู้ตรวจราชการท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับศาลในการได้ข้อมูลและเอกสารต่างๆ ทั้งนี้ ผลของการตัดสินใจของผู้ตรวจราชการฯ ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้³⁷

ข้อร้องเรียนหลักที่ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้รับนั้น โดยมากจะเกี่ยวกับ “การกระทำ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน้าที่หลักของผู้ตรวจราชการท้องถิ่น คือ ตรวจสอบหาข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเกิดการบริหารราชการที่เป็นไปโดยมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินงาน หลักในการดำเนินงานขององค์กร คือ ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นจะไม่เข้าไปตรวจสอบเรื่องต่างๆ หากไม่ได้รับการร้องเรียนเข้ามา ทั้งนี้ นับจากปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ประชาชนทุกคนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้โดยมีต้องผ่านการรับรองว่าเป็นสมาชิกของชุมชนจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นจะรับเรื่องร้องเรียนผ่านประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือผ่านมาทางสมาชิกสภาท้องถิ่น กรณีที่พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีมูลความจริงกว่าร้อยละ 45 ที่สมควรจะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นก็จะประสานงานติดต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อลงไปในรายละเอียดและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นทราบถึงปัญหา หากปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นความจริงผู้ตรวจราชการท้องถิ่นก็จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

กรณีข้อร้องเรียนบางส่วนที่ต้องการการสอบสวนพิจารณาอย่างรอบด้าน อันหมายถึงได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้เกี่ยวข้องที่ร้องเรียนเข้ามาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ยอมรับผลจากการพิจารณาขั้นสุดท้าย หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการที่มิชอบหรือไม่ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนจริง ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นอาจสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องได้³⁸

³⁷ Ibid.

³⁸ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

2. คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ โดยผู้ที่ถูกตรวจสอบคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น (ไม่รวมพนักงานท้องถิ่น) คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนอันเกี่ยวเนื่องกับความประพฤติหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อวินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกสภาท้องถิ่น³⁹

3. ผู้ตรวจสอบวินัยข้อร้องเรียนอิสระประจำสำนักงานมาตรฐานการศึกษา คือ ผู้ตรวจสอบโรงเรียน จะสืบสวนตามข้อร้องเรียนซึ่งไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาจากกระบวนการตรวจสอบข้อร้องเรียนภายใน อันหมายถึง เป็นการสืบสวนปัญหาซึ่งเกี่ยวกับจรรยาบรรณของการตรวจสอบหรือการจัดการกับปัญหาข้อร้องเรียนที่ประชาชนส่งมาของผู้ตรวจสอบโรงเรียนอีกที แต่ไม่สามารถพลิกคำวินิจฉัยที่ดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบโรงเรียนที่มีการพิจารณาไปแล้ว⁴⁰

³⁹ แหล่งเดิม.

⁴⁰ แหล่งเดิม.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีอยู่หลายมาตรา ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะนัยมาตรา 285¹ โดยกำหนดว่า ให้สิทธิประชาชนสามารถ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป การถอดถอนดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

ประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีดังนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

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

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

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

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

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

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

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

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผู้เขียนมีความเห็นว่าขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุม

เท่านั้น แต่ในการมอบอำนาจดังกล่าวจะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ เพื่อให้ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออำนาจอื่น โดยสิ้นเชิงเป็นการควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือผูกขาดการใช้อำนาจปกครองแต่ฝ่ายเดียว

แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นต่อไปว่าหลักแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น เป็นหลักการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาจากแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในแง่ของนักการเมืองท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรมชาติประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อนำแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาเปรียบเทียบกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติออกจากตำแหน่ง แล้วพบว่า

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

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

ตามมาตรา 273 และมาตรา 274 และเมื่อวุฒิสภาลงมติแล้วผลมติดังกล่าวถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์มติดังกล่าวได้

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

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

จากหลักการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติออกจากตำแหน่ง ผู้เขียนเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีความแตกต่างกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติออกจากตำแหน่งตรงที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดขอบเขตของมูลเหตุในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเอาไว้ให้ชัดเจนเหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและไม่มีองค์การใดมาพิสูจน์ความถูกต้องเหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติซึ่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนี้ ผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดก็คือประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเองจะเป็นผู้ตัดสินและเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษ พบว่า

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นเพียงสิทธิในการยื่นคำร้องขอเท่านั้น แต่ผู้ที่จะตัดสินให้ออกจากตำแหน่งคงเป็นหน่วยงานของรัฐคือคณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐสภาสหพันธ์ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หากพบว่าการกระทำความผิดจริงก็จะมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง วิธีการดังกล่าวนี้จะแตกต่างกับประเทศอื่น ที่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งการถอดถอนดังกล่าวจะใช้ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

ประเทศอังกฤษได้กำหนดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น โดยจะมีระบบการตรวจสอบควบคุมภายในท้องถิ่น หมายถึง การตรวจสอบโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทำหน้าที่แทนประชาชนผู้เลือกตั้งตนเข้าไปในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นรวมทั้งการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีความโปร่งใสในการทำงาน โดยกฎหมายได้ให้สิทธิและอำนาจแก่ฝ่ายสภาท้องถิ่นไว้ในเสนอแนะ การซักถาม การอภิปราย การลงมติไม่ไว้วางใจ และการถอดถอนเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร

โดยประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายช่องทาง โดยวิธีการยื่นข้อร้องเรียนผ่านหน่วยงานกลาง คือ ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ เป็นต้น

ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น โดยผู้ตรวจราชการท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับศาลในการได้ข้อมูลและเอกสารต่างๆ ทั้งนี้ผลของการตัดสินของผู้ตรวจราชการฯ ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ข้อร้องเรียนหลักที่ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้รับนั้น โดยมากจะเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน้าที่หลักของผู้ตรวจราชการท้องถิ่น คือ ตรวจสอบหาข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเกิดการบริหารราชการที่เป็นไปโดยมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

ในกรณีข้อร้องเรียนบางส่วนที่ต้องการการสอบสวนพิจารณาอย่างรอบด้านอันหมายถึงได้ส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องที่ร้องเรียนเข้ามา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ยอมรับผลจากการพิจารณาขั้นสุดท้าย หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการที่มิชอบหรือไม่ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนจริง ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นอาจสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องได้หรือยื่นต่อคณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ โดยผู้ที่ถูกตรวจสอบคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนอันเกี่ยวเนื่องกับความประพฤติหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อวินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกสภาท้องถิ่น

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

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

4.1.2 แนวทางการแก้ไข

กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ใช้หลักแนวความคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาเป็นเครื่องมือในการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ที่เรียกว่า การ Recall มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

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

หรือไม่ และรวบรวมเอกสารหลักฐานพร้อมสรุปความเห็นส่งให้ผู้มีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาต่อไป

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

ดังนั้นองค์กรผู้มีหน้าที่ตรวจสอบในกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็ควรจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพร้อมสรุปผลการตรวจสอบให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

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

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

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

กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากรายการนี้เป็นไปตามแนวความคิดของหลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็นตัวแทน ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการกระทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถดำเนินการได้ กล่าวคือ ประชาชนสามารถเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้

อำนาจในฐานะตัวแทนมิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

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

แนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สำคัญอีกประการ คือ ทฤษฎีประชาธิปไตย มีลักษณะการใช้อำนาจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้ 3 ลักษณะ คือ ประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยโดยผู้แทนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

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

ดังนั้นโดยธรรมชาติของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงก็เป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงการถูกชี้นำหรือครอบงำโดยคนส่วนน้อยที่มีความสามารถมากกว่าหรือขยันขันแข็งมากกว่า

ประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ รูปแบบการปกครองที่ประชาชนเลือกตัวแทนตนขึ้นมาทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน โดยมอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย การบริหารงาน และการตัดสินใจพิพาทให้กับผู้แทน การเลือกตัวผู้แทนนั้นกระทำเป็นระยะๆ ไม่ใช่การมอบอำนาจแบบถาวรหรือตลอดชีพของผู้ได้รับมอบอำนาจ การจัดการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือรูปแบบที่พบเห็นได้ทั่วไปในปัจจุบัน

จากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้วย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและความรับผิดชอบของผู้แทนที่มีหน้าที่ต่อประชาชน

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยยึดหลักพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็นตัวแทนแล้วก็ตามแต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดูและตรวจสอบควบคุม การทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอด้วยการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะตัวแทน มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริงในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลักประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปนั้นกลับคืนมาโดยตลอดการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

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

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า หลักการของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร เน้นการกระจายอำนาจใน

การตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกันอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

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

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

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

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษากับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของ โครงการหรือ นโยบายนั้นๆ ได้ อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้ใช้กันมา ในอดีตสาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลามากกว่าที่จะตัดสินใจได้แต่เมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่า ถ้าตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องใด แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้นๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่ง โดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทางการมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่มีเพียงแต่จะมีการสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึก

ที่ปฏิบัติ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปอย่างดีได้ การมีส่วนร่วมไม่ใช่ยาวิเศษมันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ กรณีได้

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางจะนำไปสู่ความชอบธรรมและดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือ จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

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

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

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

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะนำกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาตินำมาใช้กับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและนำข้อสังเกตของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้กับหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย

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

ผู้เขียนได้นำกรณีศึกษาของประเทศไทยมาประกอบการวิเคราะห์ กล่าวคือ

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนองาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือ

ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่น การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีลักษณะทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้าง การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอโคกพระ จังหวัดนครสวรรค์ ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือไม่พยายามแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านอย่างจริงจังขาดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริตและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไปเพราะมีผู้ลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือนำเงินกองทุนหมู่บ้าน ไปใช้ส่วนตัว มีพฤติกรรมทางทุจริต ชักยอกและไม่อยู่ร่วมพัฒนาหมู่บ้าน การถอดถอนไม่สำเร็จเป็นอันตกไป เพราะมีผู้เข้าชื่อไม่ถึงหนึ่งในห้า

กรณีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ประชาชนมาลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน โดยมีมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอน คือบริหารงานไม่โปร่งใส ไม่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเดือดร้อนและทุจริตเรียกรับผลประโยชน์จากชาวบ้าน การถอดถอนสำเร็จผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี

จะเห็นได้ว่า กรณีศึกษาที่ผู้เขียนนำมาประกอบการวิเคราะห์นั้น ทุกๆ มูลเหตุในการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น มีลักษณะพฤติกรรมที่เป็นเหตุแห่งการเข้าชื่อของประชาชนเหมือนกัน กล่าวคือ ในทุกกรณีศึกษาจะกล่าวหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้นเมื่อมูลเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามกรณีศึกษาข้างต้นมีลักษณะคล้ายกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งระดับชาติแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความหมายและเข้าใจกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นว่า หากสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทุจริตต่อหน้าที่ ไม่โปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริตและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง

มีพฤติกรรมในทางทุจริต ประชาชนมีสิทธิลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

4.2.2 แนวทางแก้ไข

กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ใช้หลักแนวความคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาเป็นเครื่องมือในการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ที่เรียกว่า การ Recall มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียก้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

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

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

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

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีอยู่หลาย มาตรา แต่ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะมาตรา 285 โดยกำหนดว่า ให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป การถอดถอนดังกล่าว อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปโดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไปและจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง¹

โดยประเด็นปัญหาผู้เขียนจะศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

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

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

ข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีตรวจสอบและการกลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง การที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลแต่เพียงคำชี้แจงของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้น ย่อมอาจเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและมีปัญหาต่อไปว่าถ้าหากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ส่งคำชี้แจงข้อกล่าวหาที่เท่ากับว่าประชาชนไม่มีข้อมูลใดๆ ที่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากจุดนี้ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะขาดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบริหารงานและทำให้การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่อง ส่งผลทำให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

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

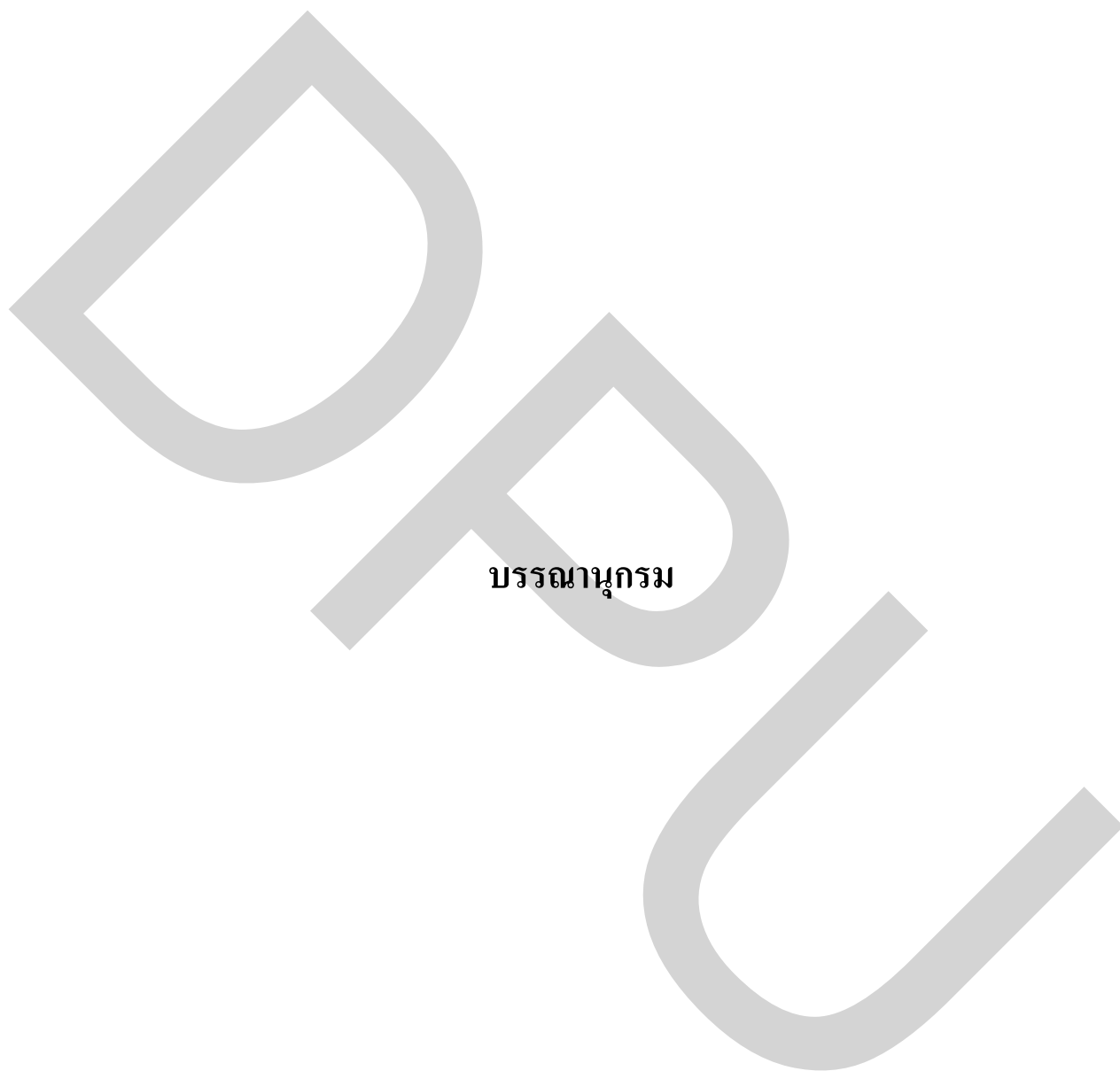
ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความไม่โปร่งใสไม่เป็นธรรม ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.2 ข้อเสนอแนะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ควรได้รับการปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถใช้บังคับและดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 7 โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่าเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนและรวบรวมเอกสารหลักฐานและสรุปรายงานข้อเท็จจริงที่ได้ตรวจสอบมาว่ากรณีมีมูลตามที่กล่าวหาหรือไม่ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งพร้อมทั้งส่งรายงานสรุปผลข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

2. ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 โดยให้กำหนดว่าผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ประชาชนที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- โกวิทย์ พวงงาม. (2546). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน _____ . (2548). *การปกครองท้องถิ่นเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2535). *ความรู้เบื้องต้นกับกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2545). *การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ. _____ . (2538). *วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม
- บุญเสริม นาคสาร. (2548). *การประชุมวิชาการผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน
- ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. (2539). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นฟิลิปปินส์*. โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. กรุงเทพมหานคร.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2533). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). *สถาบันทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัย รัชมีแพทย์. (2541). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- โกคิน พลกุล. (2529). *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ: พลชัย.
- กฤษชา วัฒนรุ่ง. (2543). *ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: พลชัย.
- มานิตย์ จุมปา. (2543). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วิษณุ เครืองาม. (2521). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: ซีรานุสรณ์.
- วัชรวิทย์ ไชยสาร. (2548) *สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 7*. กรุงเทพฯ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2550). *เอกสารประกอบคำบรรยายทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชนเรื่องนิติรัฐ*. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). *รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ.
- _____. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุทธิพันธ์ พุทธหุน. (2546). *ทางเลือกของมวลประชา*. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์. (2551). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- อาษา เมฆสวรรค์. (2523). *ความเป็นมาเรื่องการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ.

บทความ

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (10 ธันวาคม 2544 – มกราคม 2545). “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น.” ประชาคม.
- แพทย์ พิจิตร. (2550, พฤษภาคม). “การตรวจสอบถอดถอนนักการเมือง: โบราณ-สมัยใหม่ (2).” *มติชนรายสัปดาห์*, 27, 1394.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และอมร รักษาสัตย์. (2544, พฤศจิกายน). “การเมืองกับประชาชน.” *บทความการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*, 11 (1)
- อนันต์ อนันต์กุล. (2541). “แนวความคิดการปกครองท้องถิ่นไทย.” *วารสารสถาบันดำรงราชานุภาพ*.

อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). “บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน.”
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

วิทยานิพนธ์

- ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์. (2510). การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต).
กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นิจารีย์ ภาคินปริพรรพ์. (2555). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหาร
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บริบูรณ์ รักษาดี (2550). ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วินัย รุ่งรักสกุล (2552). การถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

รายงานการวิจัย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
(2551). โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ธันวาคม 2551: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ. ผู้แต่ง.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2545). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและ
ต่างประเทศเปรียบเทียบ (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา.
- นรนิติ เศรษฐบุตร, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และสุทธิพันธุ์ พุทธนุ. (2541). การมีส่วนร่วมของชุมชนใน
การพัฒนาประชาธิปไตยขององค์การบริหารส่วนตำบล (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์).
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ประธาน คงฤทธิศึกษาการ. (2518). การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง (รายงาน
การวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหาอุปสรรคและทางออก* (รายงานการวิจัยฉบับ สมบูรณ์). กรุงเทพฯ: ธรรมดา เพชร.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2545). *ระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน* (รายงานการวิจัยฉบับ สมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมการปกครอง. คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 6 ตุลาคม 2553, จาก <http://sakonpwo.8k.com/sara/oboto.htm>.

ข้อมูลกระบวนการถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกา. สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=1658/2011/apri15/.htm>

ข้อมูลการถอดถอนประเทศสหรัฐอเมริกา. สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2555, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>

ข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสมุทรปราการ. สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2554, จาก <http://www2.ect.go.th>

ข้อมูลเหตุพิเศษการถอดถอนประเทศสหรัฐอเมริกา. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2554, จาก <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=1658,c>

ทิวากร แก้วมณี. วิวัฒนาการของการบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นไทย. สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2554, จาก <http://www.oknation.net/blog/dhiwakorn>

บุญเสริม นาคสาร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติเมื่อครบรอบห้าสิบปีของการปฏิรูปการเมือง. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2554, จาก <http://www.pub-law.net.com>

ภูมิ มูลศิลป์. งานวิจัยโครงการศึกษาแนวทางการสร้างสุขภาวะในกระบวนการนิติบัญญัติ. สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2553, จาก <http://ppvoice.thainhf.org/commit.htm>

เอกสารอื่นๆ

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. (2545). *สถาบันพระปกเกล้า*. กรุงเทพฯ:

ธรรมดาเพรส.

คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546). *สำนักนายกรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ:

คุรุสภา.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). *การเมืองของประชาชนรัฐธรรมนูญใหม่กับความเป็น*

ประชาธิปไตยทางตรง. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาและเสวนาทางการเมือง
ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย

ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

Aristotle. (1980). *The Politics of Aristotle edited and translated by Ernest Barker*. pp. 154-159

John J. Harrigan. (1994). *Politics and Policy in States and Communities*. 5th ed. NY: Harper

Collins College Publishers.

Norman, H. Nie and Sidney Verba. (1984). *Political Participation*. "Political Participation." in *Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, Eds., Nongovernmental Politics*, 4th ed. New York: Random House. 1984. Aristotle. (1980). *The Politics of Aristotle* edited and translated by Ernest Barker. pp. 154-159

ELECTRONIC SOURCE

Jean Bodin. *Six Livres de la Republique* [Online], from http://www.oknation.net/blog/friendlove/2010/09/08/entry_2553 (August, 8).

ด
ร
ค
น
ว
ก

ภาคผนวก

**ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น**

พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกข้อกำหนด ไว้ดังนี้

ข้อ ๑ ข้อกำหนดนี้เรียกว่า “ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖”

ข้อ ๒ ข้อกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ 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 ผู้อำนวยการเขตและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

“การลงคะแนนเสียง” หมายความว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“วันลงคะแนนเสียง” หมายความว่า วันที่กำหนดให้เป็นวันลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“หน่วยลงคะแนนเสียง” หมายความว่า ท้องถิ่นที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเสียง

“ที่ลงคะแนนเสียง” หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเสียง

“บัตรลงคะแนนเสียง” หมายความว่า บัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“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 ๑

การดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง

ข้อ ๔ ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและหรือหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดนี้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กรณีกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้นายอำเภอดำเนินการแทนหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นได้

ข้อ ๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ให้จัดทำประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ตามแบบ ถ.ถ. ๑ และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปปิดประกาศพร้อมคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการลงคะแนนเสียงนั้น

ส่วนที่ ๒

หน่วยลงคะแนนเสียง และที่ลงคะแนนเสียง

ตอนที่ ๑

หน่วยลงคะแนนเสียง

ข้อ ๖ เมื่อได้ประกาศให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแจ้งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ. ๒ เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงที่จะพึงมีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียงและให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทราบก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน โดยให้ปิดประกาศไว้ ณ สถานที่เช่นเดียวกับข้อ ๕

ข้อ ๗ การกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงที่จะพึงมีในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้หมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยลงคะแนนเสียง เว้นแต่กรณีที่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจำนวนน้อยจะรวมหมู่บ้านที่ติดกันตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็นหน่วยลงคะแนนเสียงเดียวกันก็ได้ สำหรับในเขตเทศบาลหรือในเขตกรุงเทพมหานครหรือในเขตชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้แนวถนน ตรอกหรือซอย คลองหรือแม่น้ำ เป็นเขตของหน่วยลงคะแนนเสียงก็ได้

(๒) ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหน่วยละแปดร้อยคนเป็นประมาณ แต่ถ้าเห็นว่าไม่เป็นการสะดวกหรือไม่ปลอดภัยในการไปลงคะแนนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จะกำหนดหน่วยเพิ่มเติมขึ้นโดยให้มีจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงน้อยกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้

ตอนที่ ๒

ที่ลงคะแนนเสียง

ข้อ ๘ ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดที่ลงคะแนนเสียงของแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน และที่ลงคะแนนเสียงต้องเป็นสถานที่ซึ่งประชาชนเข้าออกได้ง่ายมีความเหมาะสมและมีขนาดพอสมควรที่จะทำการลงคะแนนเสียงได้สะดวกเพื่อให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปใช้สิทธิและตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ง่ายการเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงให้กระทำก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าห้าวันตามแบบ ถ.ถ. ๓ เว้นแต่กรณีฉุกเฉินจะประกาศเปลี่ยนแปลงก่อนวันลงคะแนนเสียงน้อยกว่าห้าวันก็ได้ และให้นำความในข้อ ๖ มาบังคับใช้กับการประกาศกำหนดที่ลงคะแนนเสียงและการเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงโดยอนุโลม

ข้อ ๙ คูหาลงคะแนนสำหรับที่ลงคะแนนเสียงหนึ่งให้มีจำนวนห้าคูหาเป็นอย่างน้อย

ข้อ ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอำนาจการ กำกับดูแลการลงคะแนนเสียงตามข้อกำหนดนี้ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ส่วนที่ ๓

คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น เป็นคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจำนวนห้าคน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกสี่คน ตามแบบ ถ.ถ. ๔ แล้วให้ปิดประกาศ ณ ที่ทำการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ลงคะแนนเสียงหรือที่ว่าการอำเภอ และแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งทราบโดยเร็ว

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงด้วยหนึ่งคน เว้นแต่กรณีที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เพียงพอให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน เป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้

ถ้าในวันลงคะแนนเสียงกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบห้าคน ให้กรรมการที่เหลืออยู่แต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นเป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจนครบห้าคน

กรณีประธานกรรมการไม่มาปฏิบัติหน้าที่หรือไม่อยู่ในที่ลงคะแนนเสียงหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการแทนหรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าประธานกรรมการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ข้อ ๑๒ ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามข้อกำหนดนี้

ส่วนที่ ๔

ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ตอนที่ ๑

ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ข้อ ๑๓ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

ตอนที่ ๒

บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ข้อ ๑๔ เมื่อมีประกาศให้มีการลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนแปดชุด และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ตามข้อ ๕ ไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง

ข้อ ๑๕ บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังนี้

- (๑) ชื่อตัว ชื่อสกุล
- (๒) เลขประจำตัวประชาชน
- (๓) เพศ
- (๔) วัน เดือน ปีเกิด
- (๕) ที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียนบ้าน

บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงให้ใช้ตามแบบ ถ.ถ. ๕

ส่วนที่ ๕

การขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ข้อ ๑๖ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นรับคำร้องขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ. ๖

ส่วนที่ ๖

บัตรลงคะแนนเสียง และหีบบัตรลงคะแนนเสียง

ตอนที่ ๑

บัตรลงคะแนนเสียง

ข้อ ๑๗ บัตรลงคะแนนเสียงให้มีข้อความ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” และให้มีช่องทำเครื่องหมายด้วย

ลักษณะและขนาดของบัตรลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามแบบท้ายข้อกำหนดนี้ โดยอนุโลม

ตอนที่ ๒

หีบบัตรลงคะแนนเสียง

ข้อ ๑๘ หีบบัตรลงคะแนนเสียง ให้ทำด้วยโลหะหรือวัสดุอื่นที่มีความมั่นคงแข็งแรง มีฝาและมีที่ใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจ ด้านหน้าให้มีวัสดุโปร่งใสสามารถมองเห็นภายในหีบบัตรลงคะแนนเสียงได้ และที่ฝามีช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียง

ลักษณะและขนาดของหีบบัตรลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามแบบท้ายข้อกำหนดนี้ โดยอนุโลม

ตอนที่ ๓

การดำเนินงานก่อนวันลงคะแนนเสียง

ข้อ ๑๙ ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี จัดเตรียมหีบบัตรลงคะแนนเสียง บัตรลงคะแนนเสียง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง แบบพิมพ์ และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงของแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงไว้ให้พร้อมก่อนวันลงคะแนนเสียง

ตอนที่ ๔

การดำเนินงานในวันลงคะแนนเสียง

ข้อ ๒๐ ในวันลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงและผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียง นำหีบบัตรลงคะแนนเสียง บัตรลงคะแนนเสียง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง แบบพิมพ์ และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงไปถึงที่ลงคะแนนเสียงก่อนเวลาประมาณ ๐๗.๐๐ นาฬิกา

ก่อนเปิดให้มีการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงทั้งหมดของหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น และปิดประกาศจำนวนบัตรทั้งหมดในที่ลงคะแนนเสียงไว้ในที่เปิดเผยตามแบบ ถ.ถ. ๕

เมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงในที่เปิดเผยแสดงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งอยู่ ณ ที่ลงคะแนนเสียงนั้นเห็นว่า เป็นหีบเปล่าแล้วปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงและให้ทำการบันทึกการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองคนซึ่งอยู่ในที่ลงคะแนนเสียงในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย เว้นแต่ไม่มีผู้ลงคะแนนเสียงอยู่ในขณะนั้นก็ให้บันทึกไว้ด้วย

ข้อ ๒๑ คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงต้องจัดแบ่งหน้าที่กัน ดังต่อไปนี้

(๑) หน้าที่จัดระเบียบและรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ลงคะแนนเสียง ได้แก่ การจัดระเบียบควบคุมดูแล และให้ความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการที่มาแสดงตนใช้สิทธิลงคะแนนเพื่อให้การดำเนินการลงคะแนนเสียงเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นระเบียบ

(๒) หน้าที่ตรวจบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง อ่านชื่อและที่อยู่ การลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตร และให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

(๓) หน้าที่มอบบัตรลงคะแนนเสียง ได้แก่ การมอบบัตรลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จัดให้มีการลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและลงลายมือชื่อตนเองไว้ที่ต้นขั้วบัตรลงคะแนนเสียง

(๔) หน้าที่ควบคุมดูแลคูหาลงคะแนนเสียง ได้แก่ การจัดระเบียบในการเข้าไปลงคะแนนเสียงในคูหาลงคะแนนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรม

(๕) หน้าที่ควบคุมหีบบัตรลงคะแนนเสียง ได้แก่ การควบคุมดูแลหีบบัตรลงคะแนนเสียงและอำนวยความสะดวกการหย่อนบัตรลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ส่วนที่ ๕

การลงคะแนนเสียง

ข้อ ๒๒ ให้เปิดการลงคะแนนเสียงตั้งแต่วันที่ ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา

ข้อ ๒๓ เมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเสียง ให้ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศเปิดการลงคะแนนเสียง

ข้อ ๒๔ ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแสดงตนต่อกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นของทางราชการที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดไว้ตามข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๕๑ และข้อ ๕๒ โดยอนุโลม

เมื่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแล้วให้อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้นั้นดังกๆ ถ้าไม่มีผู้ใดทักท้วงให้หมายเหตุไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยให้จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตรและให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไว้เป็นหลักฐานแล้วให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมอบบัตรลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้นั้น

ข้อ ๒๕ เมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้รับบัตรลงคะแนนเสียงแล้วให้ไปยังคูหาลงคะแนนเพื่อทำเครื่องหมายกากบาท (เช่น X) ลงในช่องทำเครื่องหมาย “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” และนำบัตรลงคะแนนเสียงที่พับเรียบร้อยแล้วหย่อนลงในหีบบัตรลงคะแนนเสียงต่อหน้ากรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

ส่วนที่ ๑๐

การดำเนินงานหลังปิดการลงคะแนนเสียง

ข้อ ๒๖ เมื่อถึงเวลาปิดการลงคะแนนเสียงให้ประธานกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศปิดการลงคะแนนเสียงและงดจ่ายบัตรลงคะแนนเสียง

กรณีที่มีผู้มาแสดงตนขอใช้สิทธิลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงภายในกำหนดเวลาการลงคะแนนเสียงแล้วยังไม่ได้รับบัตรลงคะแนนเสียงและยังเหลืออยู่ในที่ลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจ่ายบัตรลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้มาแสดงตนนั้นเพื่อทำการลงคะแนนเสียงจนเสร็จสิ้น

ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงทำเครื่องหมายโดยใช้โลหะแหลมหรือวัตถุอื่นใดเจาะบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือทุกฉบับให้ทะลุจนไม่สามารถนำไปใช้ลงคะแนนเสียงได้แล้วใช้เชือกหรือวัสดุรวมกันไว้และประจำครั้งทับปมเชือกหรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดที่สามารถป้องกันมิให้ใช้บัตรลงคะแนนเสียงไปใช้ลงคะแนนได้

ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนำบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือทั้งหมดมานับ ให้ทราบจำนวนและให้จัดทำรายงานเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่รับมาทั้งหมด จำนวนผู้มาแสดงตน จำนวนบัตรที่มีผู้ลงคะแนนเสียงและจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือ จำนวน ๒ ชุด ตามแบบ ถ.ถ. ๑๐ โดยให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้นทุกคนลงลายมือชื่อไว้และปิดประกาศให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งอยู่บริเวณที่ลงคะแนนเสียงทราบ จำนวน ๑ ชุด

ส่วนที่ ๑๑

การนับคะแนนเสียง

ข้อ ๒๓ การนับคะแนนเสียงให้กระทำ ณ ที่ลงคะแนนเสียงของแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียงเมื่อปิดการลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงออกเพื่อนับคะแนนทันที การเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงและนับคะแนนนี้ต้องกระทำโดยเปิดเผยจะเลื่อนหรือประวิงเวลาไม่ได้

ข้อ ๒๔ ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแบ่งหน้าที่ในการนับคะแนนเสียงดังนี้

คนที่ ๑ มีหน้าที่หีบบัตรลงคะแนนเสียงที่ละฉบับ คลี่บัตรลงคะแนนเสียงแล้วส่งให้กับคนที่ ๒ โดยมีให้หีบบัตรลงคะแนนเสียงออกจากหีบบัตรลงคะแนนเสียง

คนที่ ๒ มีหน้าที่ขานบัตรลงคะแนนเสียง (๑) ถ้าเป็นบัตรดีให้อ่านว่า “บัตรดี” และขานด้วยว่า “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” พร้อมทั้งชูบัตรลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่ลงคะแนนเสียงได้เห็นด้วย (๒) ถ้าเป็นบัตรเสียตามข้อ ๑๑ให้อ่านว่า “บัตรเสีย” พร้อมทั้งชูบัตรลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่ลงคะแนนเสียงได้เห็นด้วยและให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงสลักหลังบัตรว่า “เสีย” พร้อมทั้งระบุเหตุผลว่าเป็นบัตรเสียตามวงเล็บใดตามข้อ ๑๑ และลงลายมือชื่อกำกับไว้ไม่น้อยกว่าสองคน

คนที่ ๓ มีหน้าที่รับบัตรลงคะแนนเสียงที่ผ่านการวินิจฉัยและอ่านแล้ว ใส่งานภาชนะที่เตรียมไว้โดยแยกเป็นภาชนะสำหรับใส่บัตรดีเห็นด้วยหนึ่งใบ บัตรดีไม่เห็นด้วยหนึ่งใบ และใส่บัตรเสียหนึ่งใบ เมื่อเสร็จสิ้นการนับบัตรลงคะแนนเสียงแล้วให้แยกบัตรลงคะแนนเสียงแต่ละประเภทใส่งู่วัดคูโสพร้อมทั้งเขียนจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่อยู่ในกู่วัดคูโสด้วย

คนที่ ๔ มีหน้าที่จัดคะแนนลงในแบบจัดคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๑) โดยปรับปรุงขนาดของแบบให้มีความเหมาะสมและนำไปติดไว้บนกระดานหรือผนังอาคารเพื่อแสดงให้บุคคลทั่วไปที่อยู่ในบริเวณที่ลงคะแนนเสียงเห็นการจัดคะแนนได้โดยสะดวก

คนที่ ๕ มีหน้าที่คอยสับเปลี่ยนช่วยเหลือกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่เมื่อกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงผู้มีหน้าที่วินิจฉัยบัตรลงคะแนนเสียงได้ขาน “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” ให้ผู้มีหน้าที่จัดคะแนนลงในแบบจัดคะแนนเสียงจัดคะแนนพร้อมกันขีดหนึ่งต่อหนึ่งคะแนน กรณีที่ผู้มีหน้าที่วินิจฉัยบัตรลงคะแนนเสียงได้ขานว่า “บัตรเสีย” ให้จัดคะแนนในแบบจัดคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๑) เช่นเดียวกัน

ให้ผู้มีหน้าที่กรอกคะแนนจัดคะแนนหนึ่งขีดตรงช่องกรอกคะแนนของผู้ถูกถอดถอนนั้นสำหรับการจัดคะแนนให้ใช้วิธีขีดหนึ่งต่อหนึ่งคะแนน แต่เมื่อถึงขีดที่ ๕ ให้ขีดขวางทับเส้น ๔ ขีดแรก ดังเช่นรูป //// หรือ //// หรือ ### เป็นต้น เพื่อสะดวกแก่การนับคะแนนเสียงและให้ทำเช่นนี้เรื่อยไปทุก ๕ ขีด

แบบจัดคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๑) ซึ่งได้ใช้จัดคะแนนเสียงถูกต้องแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแผ่น

ข้อ ๒ เมื่อหยิบบัตรลงคะแนนเสียงออกจากหีบบัตรลงคะแนนเสียงหมดแล้ว ให้แสดงหีบบัตรลงคะแนนเสียงว่าไม่มีบัตรลงคะแนนเสียงเหลืออยู่ในหีบบัตรนั้น ให้บุคคลที่อยู่ในบริเวณที่ลงคะแนนเสียงเห็นได้โดยสะดวกและชัดเจน

ข้อ ๓๐ เมื่อเสร็จสิ้นการจัดคะแนนเสียงแล้ว ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจัดการรวมคะแนนและตรวจสอบคะแนนในแบบจัดคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๑) ให้ถูกต้อง

หากตรวจสอบผลการรวมคะแนนเสียงแล้วไม่ถูกต้อง หรือจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ใช้ลงคะแนนไม่ตรงกับจำนวนผู้มาแสดงตนและรับบัตรลงคะแนนเสียง หรือจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงทั้งหมดที่มีไม่ตรงกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ได้รับมาให้ตรวจสอบใหม่ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และหากตรวจสอบแล้วยังไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงกับจำนวนผู้มาแสดงตนหรือรับบัตรลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนับคะแนนเสียงใหม่ ถ้านับคะแนนเสียงใหม่แล้วยังไม่ถูกต้องให้รายงานหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นทันที เพื่อวินิจฉัยและรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อพิจารณาว่าจะสมควรรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการลงคะแนนเสียงใหม่หรือนับคะแนนใหม่ในที่ลงคะแนนเสียงนั้นหรือไม่

เมื่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงรวมผลการนับคะแนนเสียง ณ ที่ลงคะแนนเสียงเสร็จสิ้นแล้ว ให้ประกาศผลการนับคะแนนเสียงตามแบบ (ถ.ถ. ๑๒) และปิดประกาศไว้ให้

ประชาชนทราบ ณ ที่ลงคะแนนเสียง แล้วรายงานให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อรวบรวมผลการนับคะแนนเสียงของทุกหน่วยลงคะแนนเสียง

ข้อ ๓๑ นอกจากบัตรลงคะแนนเสียงที่ถือว่าเป็นบัตรเสียตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วบัตรลงคะแนนเสียงต่อไปนี้ให้ถือเป็นบัตรเสียด้วย

- (๑) บัตรที่มีใช้บัตรซึ่งกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมอบให้
- (๒) บัตรที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนเสียงนอกช่องทำเครื่องหมาย
- (๓) บัตรที่ทำเครื่องหมายอื่นนอกจากเครื่องหมายกากบาท
- (๔) บัตรที่มีเครื่องสักรีด หรือข้อความอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๕

ข้อ ๓๒ เมื่อการนับคะแนนเสียงสิ้นสุดลงแล้ว คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงต้องเก็บเอกสารและสิ่งของต่างๆ ไว้ในหีบลงคะแนนเสียง คือ

(๑) บัตรลงคะแนนเสียงที่นับเป็นคะแนนแล้ว และบัตรเสีย โดยแยกแต่ละประเภทบรรจุในถุงวัสดุใส

(๒) แบบขีดคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๑) ที่ได้ใช้ในการกรอกคะแนนทั้งหมด

(๓) รายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๒) จำนวนหนึ่งชุด

เมื่อได้บรรจุสิ่งของตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงพร้อมทั้งใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจและให้มีการประจำครั้งทับกุญแจหรืออุปกรณ์อื่นและปิดช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียงของหีบบัตรลงคะแนนเสียงด้วยป้ายสำหรับปิดช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๘) เสร็จแล้วให้มัดหีบบัตรลงคะแนนเสียงด้วยเชือกไว้ด้านข้างหีบบัตรลงคะแนนเสียงและประจำครั้งทับปมเชือกหรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดที่สามารถป้องกันมิให้เปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงได้

ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงรายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๒) ให้ประชาชนทราบไว้ ณ ที่ลงคะแนนเสียงหนึ่งชุด

ข้อ ๓๓ เมื่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงได้ดำเนินการปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงตามข้อ ๓๒ แล้วให้นำสิ่งต่อไปนี้ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณีทันที คือ

(๑) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๕) ชุดที่ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงใช้ลงคะแนน

(๒) รายงานการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๙) จำนวนหนึ่งชุด

(๓) ประกาศรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงเมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนเสียงแล้ว (ถ.ถ. ๑๐) จำนวนหนึ่งชุด

(๔) รายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๒) จำนวนสองชุด

(๕) หีบบัตรลงคะแนนเสียงพร้อมด้วยลูกกุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือทั้งหมด กุหลาบลงคะแนนทั้งหมด สิ่งของอื่นๆ เช่น ธงชาติ ป้าย และอุปกรณ์เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงต่างๆ เป็นต้น

เมื่อหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ได้ทำการตรวจเอกสารที่คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนำส่งตามวรรคหนึ่ง หากถูกต้องครบถ้วนให้จัดส่งเอกสารตาม (๑) (๒) (๓) (๔) ไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยเร็ว

ข้อ ๓๔ ในการดำเนินการตามข้อ ๓๓ ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจัดทำรายงานการนำส่งหีบบัตรลงคะแนนเสียงจำนวนสองชุด เพื่อให้ผู้มอบและผู้รับมอบเก็บรักษาไว้คนละหนึ่งชุด

กรณีที่กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงผู้ใดไม่อาจร่วมเดินทางไปส่งหีบบัตรลงคะแนนเสียงได้ให้จัดแจ้งเหตุผลไว้ในรายงานการนำส่งหีบบัตร

ข้อ ๓๕ ในการนำหีบบัตรและอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงส่งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ให้มีกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนั้นอย่างน้อยสามคนร่วมเดินทางไปด้วย

ส่วนที่ ๑๒

การประกาศผลการลงคะแนนเสียง

ข้อ ๓๖ เมื่อหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ได้รับรายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๒) ตามข้อ ๓๓ แล้วให้ทำการรวมคะแนนของทุกหน่วยลงคะแนนเสียงแล้วจัดทำประกาศผลการรวมคะแนนเสียง จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่มีอยู่ทั้งหมด จำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่ใช้และจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือจากการลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ. ๑๓ โดยให้จัดทำขึ้นจำนวนสี่ชุด แล้วดำเนินการดังนี้

ชุดที่ ๑ ปิดไว้ ณ ที่ทำการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่ว่าการอำเภอ

ชุดที่ ๒ มอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ชุดที่ ๓ มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี

ชุดที่ ๔ เก็บรักษาไว้

พร้อมทั้งจัดทำประกาศผลการลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ. ๑๔ จำนวนสามชุด ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหนึ่งชุด ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหนึ่งชุดและเก็บรักษาไว้หนึ่งชุด

ข้อ ๓๗ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๒) และประกาศผลการรวมคะแนนเสียง (ถ.ถ. ๑๓) จากหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอแล้ว และเมื่อไม่ปรากฏเหตุผลที่จะต้องประกาศให้มีการลงคะแนนเสียงใหม่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการประกาศผลการลงคะแนนเสียงตามแบบ ถ.ถ. ๑๔ ดังนี้

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

(๒) จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง และจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการประกาศผลการลงคะแนนเสียงแทนได้ เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้วให้แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี และรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว

ส่วนที่ ๑๓

การเปลี่ยนที่ลงคะแนนเสียงใหม่ การงดการลงคะแนนเสียง และการลงคะแนนเสียงใหม่

ข้อ ๓๘ ก่อนวันลงคะแนนเสียง ถ้าการลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงใดไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือเหตุสุดวิสัยอย่างอื่นให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ประกาศกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่ให้ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงสามารถไปลงคะแนนได้โดยสะดวกตามแบบ ถ.ถ. ๑ โดยเร็ว และปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่ได้ ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศงดการลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นตามแบบ ถ.ถ. ๑๕ และปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหาร

ส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร แล้วรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว

ข้อ ๓๕ กรณีเกิดเหตุตามข้อ ๓๔ เกิดขึ้นในวันลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศงดการลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นตามแบบ ก.ถ. ๑๕ และปิดประกาศไว้ในบริเวณใกล้ที่ลงคะแนนเสียงแล้วรายงานหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอเพื่อรายงานตามลำดับเช่นเดียวกับข้อ ๓๔

ข้อ ๔๐ เมื่อหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้รับรายงานการงดการลงคะแนนของหน่วยลงคะแนนเสียงแล้ว ให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่สำหรับหน่วยลงคะแนนเสียงหรือที่ลงคะแนนเสียงตามแบบ ก.ถ. ๑๖ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบว่าเหตุที่ทำให้ไม่อาจลงคะแนนเสียงได้นั้นสงบลงแล้ว และต้องประกาศก่อนวันลงคะแนนเสียงใหม่เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร ข้อ ๔๑ กรณีที่มีการประกาศงดการลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงหรือที่ลงคะแนนเสียงใดตามข้อ ๓๕ และอยู่ในระหว่างการลงคะแนน ให้ระงับการจ่ายบัตรลงคะแนนเสียงและให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนำบัตรลงคะแนนเสียงที่เหลือมาทำเครื่องหมายตามวิธีการในข้อ ๒๖ พรรคสาม แล้วนำหีบบัตรลงคะแนนเสียงส่งให้กับหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอทันทีพร้อมรายงานการส่งหีบบัตรและบันทึกเหตุของการงดลงคะแนนเสียงไว้ในรายงานการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง (ก.ถ. ๗)

ส่วนที่ ๑๔

การเก็บรักษาบัตรลงคะแนนเสียงและการทำลายบัตรลงคะแนนเสียง

ข้อ ๔๒ ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เก็บรักษาหีบบัตรลงคะแนนเสียง เอกสารที่อยู่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียง และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงไว้ในที่ปลอดภัยห้ามมิให้ผู้ใดเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียง กรณีที่มีความจำเป็นต้องเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งให้ขออนุมัติจากกรรมการการเลือกตั้งก่อน

ข้อ ๔๓ การทำลายบัตรลงคะแนนเสียงที่เก็บอยู่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจะทำได้เมื่อพ้นระยะเวลาคัดค้านการลงคะแนนเสียงตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการทำลายบัตรลงคะแนนเสียง กรณีที่มีการคัดค้านการลงคะแนนเสียงในเขตลงคะแนนเสียงใด ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอเก็บรักษาบัตรลงคะแนนเสียงที่เก็บอยู่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้จนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมีคำสั่ง

ส่วนที่ ๑๕

แบบพิมพ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง

ข้อ ๔๔ ตัวอย่างและแบบพิมพ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง มีดังนี้

(๑) ตัวอย่าง

๑. บัตรลงคะแนนเสียง

๒. หีบบัตรลงคะแนนเสียง

(๒) แบบพิมพ์

- ถ.ถ. ๑ ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๒ ประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๓ ประกาศเปลี่ยนแปลงหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๔ คำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการลงคะแนนเสียงประจำที่ลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๕ บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๖ แบบคำร้องขอเพิ่มชื่อ/ถอนชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๗ รายงานการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๘ ป้ายสำหรับปิดช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๙ ประกาศจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงก่อนการลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๑๐ ประกาศรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงเมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๑๑ แบบขีดคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๑๒ รายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนนเสียงของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
- ถ.ถ. ๑๓ ประกาศผลการรวมคะแนนเสียงของหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ
- ถ.ถ. ๑๔ ประกาศผลการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
- ถ.ถ. ๑๕ ประกาศงดการลงคะแนนเสียง

ถ.ถ. ๑๖ ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖

พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง



[เอกสารแนบท้าย]

๑. แบบหีบบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
(แบบที่ ๑)
๒. แบบหีบบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
(แบบที่ ๒)
๓. ตัวอย่างบัตรลงคะแนนเสียง แบบที่ ๑ สำหรับการลงคะแนนเสียงถอดถอนคนเดียว
๔. ตัวอย่างบัตรลงคะแนนเสียง แบบที่ ๒ สำหรับการลงคะแนนเสียงถอดถอนเกิน
หนึ่งคน
๕. ตัวอย่างบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ด้านนอกของบัตรเมื่อพับแล้ว
๖. แบบ ถ.ถ. ๑ ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียง
๗. แบบ ถ.ถ. ๒ ประกาศกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง
๘. แบบ ถ.ถ. ๓ ประกาศเปลี่ยนแปลงหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง
๙. แบบ ถ.ถ. ๔ คำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการลงคะแนนเสียงประจำที่
ลงคะแนนเสียง
๑๐. แบบ ถ.ถ. ๕ บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง
๑๑. แบบ ถ.ถ. ๖ แบบคำร้องขอเพิ่มชื่อ/ถอนชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง
๑๒. แบบ ถ.ถ. ๗ รายงานการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง
๑๓. แบบ ถ.ถ. ๘ ป้ายสำหรับปิดช่องใส่บัตรลงคะแนนเสียง
๑๔. แบบ ถ.ถ. ๙ ประกาศจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงก่อนการลงคะแนนเสียง
๑๕. แบบ ถ.ถ. ๑๐ ประกาศรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงเมื่อเสร็จสิ้น
การลงคะแนนเสียง
๑๖. แบบ ถ.ถ. ๑๑ แบบขีดคะแนนเสียง
๑๗. แบบ ถ.ถ. ๑๒ รายงานผลการนับคะแนนเสียงและประกาศผลการนับคะแนน
เสียงของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
๑๘. แบบ ถ.ถ. ๑๓ ประกาศผลการรวมคะแนนเสียงของหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น
หรือนายอำเภอ
๑๙. แบบ ถ.ถ. ๑๔ ประกาศผลการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัด

๒๐. แบบ ถ.ถ. ๑๕ ประกาศงดการลงคะแนนเสียง

๒๑. แบบ ถ.ถ. ๑๖ ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่

อมรรัตน์/ปรับปรุง

๕ ตุลาคม ๒๕๔๕

[๑] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐/ตอนที่ ๖ ก/หน้า ๒๖/๑๗ มกราคม ๒๕๔๖

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ปฎิมา รุ่งนาค

พ.ศ. 2548 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสยาม

นิติกรปฏิบัติการ กองกรเจ้าหน้าที่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย