



วิเคราะห์ ร่างกฎหมาย

บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอน
สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

QR Code
บทวิเคราะห์ร่างกฎหมาย



อาจารย์เอกวิธ มีสุข

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อนึ่ง ความคิดเห็นในเอกสารเป็นเสรีภาพทางวิชาการของผู้เขียน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34
สถาบันฯ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว



สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า



สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา



02 141 9550

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานวิเคราะห์ร่างกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกฎหมายและร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของไทย ผ่านแนวคิดการถอดถอนอันเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นและแนวคิดการออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบันด้านการถอดถอน รวมถึงศึกษาประสบการณ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน 3 ประเทศ คือ ประเทศเปรู อินเดีย และเยอรมนีเพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ร่างกฎหมายด้วย

สำหรับแนวคิดว่าด้วยการถอดถอนอันเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น เสนอว่าการถอดถอน (recall) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระหว่างการเลือกตั้งและมีการพัฒนาให้กระบวนการถอดถอนมีลักษณะเชิงสถาบันดังที่ปรากฏในหลายประเทศ สำหรับประโยชน์ของการถอดถอน คือ 1) การถอดถอนคือการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย 2) การถอดถอนช่วยสร้างความรับผิดชอบทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อประชาชน และ 3) การถอดถอนที่ดีขึ้นอยู่กับกรอบการออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบันด้านการถอดถอน (institutional recall design) ส่วนแนวคิดการออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบันด้านการถอดถอนจะประกอบด้วย หนึ่ง การเสนอถอดถอน โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของการลงลายมือชื่อโดยประชาชนเพื่อเสนอญัตติการถอดถอนโดยประชาชน และการรวบรวมเสียงข้างมากเพื่อริเริ่มการถอดถอนโดยฝ่ายสภาท้องถิ่น สอง การจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน ว่ามีการจัดการลงคะแนนเสียงแบบปิดลับให้ประชาชนหรือไม่ สาม การตัดสินผลการถอดถอน จากจำนวนของการออกมาลงคะแนนของประชาชนและสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอด

จากการศึกษาประสบการณ์การถอดถอนดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ คือ ประเทศเปรู อินเดีย และเยอรมนี พบว่าการถอดถอนของทั้งสามประเทศสอดคล้องกับแนวคิดการออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบันด้านการถอดถอนที่สามารถแบ่งขั้นตอนการถอดถอนโดยประชาชนออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ การเสนอถอดถอน การจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน และการตัดสินผลการถอดถอน

ส่วนการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะวิเคราะห์ตามแนวทางการออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบันด้านการถอดถอนจากกฎหมาย/ร่างกฎหมาย 2 ฉบับ คือ 1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการถอดถอนในปัจจุบัน และ 2) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ที่จัดทำโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จากผลการวิเคราะห์กฎหมายทั้งสองฉบับพบปัญหา 3 ด้าน คือ หนึ่ง การรวบรวมรายชื่อ



เพื่อเสนอถอดถอนในจำนวนที่สูง สอง การรักษาความลับและการไม่เป็นประชาธิปไตยของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน และสาม ความยากของเกณฑ์การตัดสินผลการถอดถอน

จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าว ผู้เขียนได้จัดทำข้อเสนอแนะการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย ว่าควรดำเนินการภายใต้แนวทางการออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบันด้านการถอดถอน (institutional recall design) ได้แก่ **หนึ่ง เพิ่มโอกาสและความเป็นไปได้ของการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอการถอดถอนโดยประชาชน** โดยให้การกำหนดจำนวน/สัดส่วนการเข้าชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ควรกำหนดเพียงจำนวนรายชื่อขั้นต่ำ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กอาจกำหนดในแบบสัดส่วนร้อยละ และให้เลือกจำนวน/สัดส่วนที่น้อยที่สุด **สอง ต้องจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนโดยประชาชนแบบปิดลับ** โดยกำหนดในกฎหมายการถอดถอนว่าควรจัดการลงคะแนนเสียงโดยประชาชนแบบปิดลับ และกำหนดขั้นตอนของการถอดถอนให้สอดคล้องกับของต่างประเทศที่ประกอบด้วยขั้นตอนการเสนอถอดถอน ขั้นตอนการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน และขั้นตอนการตัดสินผลการถอดถอน **สาม การตัดสินผลการถอดถอนที่กำหนดจำนวนของการออกมอลงคะแนนของประชาชนและสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอนอย่างเหมาะสม** ในส่วนของจำนวนของการออกมอลงคะแนนของประชาชนควรกำหนดให้มีมาใช้สิทธิอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมด แต่สัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน ที่ใช้หลักการเสียงข้างมากเด็ดขาด (supermajority) เพื่อกำหนดสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน



สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ค
สารบัญ	จ
1. แนวคิดและหลักการการถอดถอนอันเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น	1
1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น	1
1.2 ความหมายของการถอดถอน (recall) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2
1.3 ประโยชน์ของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4
2. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ	5
2.1 การถอดถอนในประเทศเปรู	10
2.2 การถอดถอนในประเทศอินเดีย	11
2.3 การถอดถอนในประเทศเยอรมนี	13
3. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	16
3.1 รัฐธรรมนูญไทยและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16
3.2 กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	17
3.3 ผลการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	20
4. ข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำร่างกฎหมาย	30
บรรณานุกรม	32
ภาคผนวก	33





การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทวิเคราะห์ ร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

รายงานการวิเคราะห์ร่างกฎหมายฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน คือ หนึ่งแนวคิดและหลักการ การถอดถอนอันเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น เพื่อนำเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองท้องถิ่นและแนวคิดที่ว่าด้วยการถอดถอน สองการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ เพื่อสรุปหลักเกณฑ์และแนวทางว่าด้วยการถอดถอนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยนำเสนอตัวอย่างการถอดถอนที่เกิดขึ้นในประเทศเปรู ประเทศอินเดีย และประเทศเยอรมนี สามการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยและพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542¹ รวมถึงวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.² สี่ ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

1. แนวคิดและหลักการการถอดถอนอันเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่นทางตรงที่นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมทางอ้อมผ่านการเลือกผู้แทนเข้าไปทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำแหน่งต่าง ๆ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตามที่ซิดนีย์ เวอร์บา (Sidney Verba) และคณะเสนอว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) สืบถึงกิจกรรมที่ปัจเจกบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมโดยมีแนวโน้มเพื่อสร้างอิทธิพลต่อผลลัพธ์การดำเนินงานของการปกครอง การดำเนินการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจและกระตือรือร้นมากกว่า การนิ่งเฉย กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีได้หลายรูปแบบทั้งรูปแบบที่มีต้นทุนต่ำที่สุด อย่างการไปออกเสียงเลือกตั้งจนถึงการมีส่วนร่วมที่ใช้ต้นทุนสูงอย่างการเข้าไปลobbypี้เจ้าหน้าที่ในรัฐบาลและการมีส่วนร่วมโดยการจัดชุมนุมประท้วงที่ต้องอาศัยทุนในการดำเนินงานเพื่อเข้าถึงและรณรงค์ต่อผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐ

¹ ต่อไปจะเรียกว่าพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542

² ต่อไปจะเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติฯ



จนถึงการขับเคลื่อนการชุมนุม การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเกิดขึ้นได้ในทุกระดับของการปกครองตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น แต่ต้นทุนของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกัน³

ในส่วนของความหมายและขอบข่ายของการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่น (local political participation) สามารถนิยามได้ว่าเป็นการกระทำที่ปัจเจกบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยแนวโน้มของการเข้าไปมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของท้องถิ่น โดยขอบเขตของ “ท้องถิ่น” จะขึ้นอยู่กับคำนิยามว่าด้วยท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้แตกต่างกันของแต่ละประเทศ⁴ โดยในกรณีของประเทศไทยเราวามารถนิยาม “ท้องถิ่น” ผ่านรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ปัจจุบันมีทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นสามารถนิยามได้ผ่านรูปแบบการมีส่วนร่วมในทางกฎหมายที่สำคัญอย่างการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การทำประชามติ ประชาพิจารณ์ และการจัดรับฟังความคิดเห็นในระดับท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นผ่านช่องทางต่าง ๆ⁵

1.2 ความหมายของการถอดถอน (recall) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการถอดถอน (recall) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระหว่างการเลือกตั้งและมีการพัฒนาให้กระบวนการถอดถอนมีลักษณะเชิงสถาบันดังที่ปรากฏในหลายประเทศ⁶ ถ้าพิจารณาในด้านลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม (levels of participation) การถอดถอนถือเป็นลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด คือ การควบคุมโดยประชาชน (citizen control) ที่มองว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือกำลังเกิดความขัดแย้งที่มีอยู่ได้ทั้งหมด⁷ ขณะเดียวกันการออกแบบเชิงสถาบันด้านการถอดถอน (institutional recall design) จะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลใดทำหน้าที่ในการถอดถอน บุคคลใดเป็นเป้าหมาย

³ Brady Baybeck, "Local Political Participation," in *The Oxford Handbook of State and Local Government*, ed. Donald P. Haider-Markel (Oxford University Press, 2014).

⁴ ดัดแปลงจากคำนิยามใน *ibid.*

⁵ คูใน วุฒิสาร ตันไชย และเอกรวีร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2557), 127, 95-210.

⁶ Brigitte Geissel and Stefan Jung, "Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation," *Democratization* 25, no. 8 (2018/11/17 2018): 1359, <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2017.1398735>.

⁷ ตัวอย่างเช่น ถวิลวดี บุรีกุล เสนอลำดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 7 ขั้นตอนจากลำดับที่น้อยที่สุดจนถึงมากที่สุด คือ การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามตรวจสอบ และการควบคุมโดยประชาชน คูใน ภัทษา ด้วงกลัด, นวัตกรรมขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม (กรุงเทพมหานคร : โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2557), 6.



ของการถูกถอดถอน และข้อกำหนดที่จะทำให้การริเริ่มถอดถอนและการลงคะแนนเสียงถอดถอนได้ประสบความสำเร็จ การออกแบบเชิงสถาบันจึงอาจเป็นทั้งแรงจูงใจหรือข้อจำกัดต่อกระบวนการถอดถอนเอง⁸ จนสรุปได้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นส่วนหนึ่งของ การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สำหรับหลักการพิจารณาเงื่อนไขในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมิติการออกแบบเชิงสถาบัน จะประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ด้าน คือ

- 1) **เงื่อนไขการลงลายมือชื่อโดยประชาชนเพื่อเสนอญัตติการถอดถอนโดยประชาชน (Signature requirements for citizen-initiated recall)** คือ การกำหนดข้อบังคับเพื่อรวบรวมการลงลายมือชื่อของประชาชนในการเสนอถอดถอน อาทิ จำนวนขั้นต่ำที่ใช้ในการลงลายมือชื่อ ระยะเวลาในการรวบรวมการลงลายมือชื่อ ฯลฯ โดยหากมีจำนวนลงลายมือชื่อน้อยเท่าใด จะทำให้ความถี่ของการเสนอถอดถอนมีเพิ่มมากขึ้น
- 2) **เงื่อนไขการใช้เสียงข้างมากเพื่อริเริ่มการถอดถอนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Majority requirements for legislative-initiated recall)** คือ การกำหนดข้อบังคับในการรับรองการถอดถอนจากฝ่ายนิติบัญญัติในท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายในบางประเทศกำหนดให้ภายหลังจากการลงลายมือชื่อจากประชาชนจะต้องให้สมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองการลงลายมือชื่อโดยใช้คะแนนเสียงข้างมากของสภาท้องถิ่น บางประเทศใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดาของสภาท้องถิ่น (simple majority) หรืออาจใช้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดของสภาท้องถิ่น (supermajority) โดยหากต้องใช้คะแนนเสียงของผู้แทนในฝ่ายนิติบัญญัติน้อยเท่าใด จะทำให้ความถี่ของการเสนอถอดถอนมีเพิ่มมากขึ้น
- 3) **เงื่อนไขจำนวนการออกมาลงคะแนนของประชาชนและสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน (Turnout or approval quorum)** คือ การกำหนดข้อบังคับและเงื่อนไขของจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิ (turnout) ในการลงคะแนนของประชาชนในพื้นที่ของท้องถิ่นว่าต้องใช้จำนวนประชาชนมากน้อยเท่าใดในการออกมาใช้สิทธิลงคะแนนถอดถอน โดยส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้จำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมด ส่วนสัดส่วนของจำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน ซึ่งโดยมากการถอดถอนต้องใช้คะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา โดยหากมีจำนวนการออกมาลงคะแนนเสียงของประชาชนหรือสัดส่วนคะแนนเสียงที่ใช้ถอดถอนน้อยเท่าใด จะทำให้ความถี่ของการเสนอถอดถอนมีเพิ่มมากขึ้น⁹

⁸ Geissel and Jung, 1359.

⁹ Ibid., 1360.



ในด้านของการระดับการมีส่วนร่วม (rates of participation) มีข้อสังเกตว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจะมีระดับความสนใจของคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่แตกต่างจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีข้อสังเกตหนึ่งพบว่าการมีส่วนร่วมที่ใช้หรือก่อให้เกิดต้นทุนต่อปัจเจกบุคคลในระดับต่ำอย่างการเลือกตั้งกลับพบว่าในระดับท้องถิ่นกลับมีคนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งที่ต่ำกว่าในการเลือกตั้งของระดับการปกครองที่สูงกว่า (ตัวอย่างเช่น ระดับมลรัฐหรือระดับชาติ)¹⁰ จึงมีข้อสังเกตว่าการออกมาใช้สิทธิของประชาชนทั้งริเริ่มการลงลายมือชื่อในการถอดถอนจนถึงการออกไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นจึงมีจำนวนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับในระดับชาติ

1.3 ประโยชน์ของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับประโยชน์ของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สามารถสรุปออกเป็น 3 ด้าน¹¹ ดังนี้

- 1) การถอดถอนคือการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่อาศัยเพียงการเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้แทนเพียงอย่างเดียวอาจทำให้ประชาชนตัดขาดจากการใช้อำนาจอธิปไตย การถอดถอนจะทำให้ประชาชนมีอำนาจในการกำกับดูแลผู้แทนมากกว่าการรอวันเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว
- 2) การถอดถอนช่วยสร้างความรับผิดชอบทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อประชาชน เนื่องจากเอื้อให้ประชาชนสามารถมีเครื่องมือในการกำกับดูแลการทำงานของพวกเขามากขึ้น และทำให้ผู้แทนต้องใส่ใจและตอบสนองข้อเรียกร้องจากประชาชนในพื้นที่โดยตรงมากขึ้น นอกเหนือจากความรับผิดชอบที่มีต่อสมาชิกสภาท้องถิ่น นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลทั้งในระดับชาติหรือท้องถิ่น หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่
- 3) การถอดถอนที่ดีขึ้นอยู่กับ การออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบันด้านการถอดถอน (institutional recall design) โดยพิจารณาจาก *หนึ่ง การเสนอลดถอน* โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของการลงลายมือชื่อโดยประชาชนเพื่อเสนอญัตติการถอดถอนโดยประชาชน และการรวบรวมเสียงข้างมากเพื่อริเริ่มการถอดถอนโดยฝ่ายสภาท้องถิ่น *สอง การจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน* ว่ามีการจัดการลงคะแนนเสียงแบบปิดลับให้ประชาชนหรือไม่ *สาม การตัดสินผลการถอดถอน* จากจำนวนของการออกมาลงคะแนนของประชาชนและสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน ที่หากมีเงื่อนไขที่

¹⁰ Baybeck, in *The Oxford Handbook of State and Local Government*.

¹¹ ดัดแปลงจาก The electoral knowledge network, "Advantages and Disadvantages of the Recall Instrument," accessed 14 February, 2021. <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/ese/ese08/ese08c/ese08c02>. , Geissel and Jung, 1360. และ Baybeck, in *The Oxford Handbook of State and Local Government*.



เอื้อให้ประชาชนสามารถถอดถอนได้โดยง่าย จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้เครื่องมือการถอดถอนได้มากขึ้น พร้อมทั้งลดข้อจำกัดและลดต้นทุนในการถอดถอนที่เกิดขึ้นกับประชาชนให้ต่ำลง

อย่างไรก็ตามบางแนวคิดเสนอว่าการถอดถอนนี้มีข้อเสียเพราะอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากการถอดถอนอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อบั่นทอนอำนาจของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกแบบเชิงสถาบันด้านการถอดถอนที่หากมีกฎกติกาที่ง่ายมากเท่าใดก็ย่อมกระทบต่อเสถียรภาพของการดำรงตำแหน่งมากขึ้นเท่านั้น

2. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการสร้างและยกระดับประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นทั่วโลก อาทิ ในทวีปอเมริกาใต้พบว่ามีกรออกกฎหมายและใช้กระบวนการถอดถอนในระดับท้องถิ่นอย่างหลากหลายทั้งในแง่ของจำนวนการถอดถอนและวิธีการในการถอดถอนแม้ว่าประเทศแต่ละแห่งจะมีผลสำเร็จในการถอดถอนแตกต่างกัน เช่น ประเทศโคลอมเบีย และประเทศโบลิเวียที่เริ่มการถอดถอนครั้งแรกในค.ศ.1991 และค.ศ. 2009 ตามลำดับที่ริเริ่มกระบวนการเพื่อเสนอถอดถอนได้ก็จริงแต่ยังไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำเร็จได้เลยแม้แต่ครั้งเดียว ขณะที่ประเทศเอกวาดอร์ เปรู เวเนซุเอลา และอินเดีย สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นได้สำเร็จแตกต่างกัน หรือในประเทศเยอรมนีที่แม้ว่าแต่ละรัฐจะมีการริเริ่มกระบวนการเพื่อเสนอถอดถอน (ทั้งกระบวนการที่ริเริ่มจากการเข้าชื่อโดยประชาชนและกระบวนการที่ริเริ่มโดยการรวบรวมคะแนนเสียงในสภาท้องถิ่น) อยู่หลายครั้ง แต่สามารถนำไปสู่กระบวนการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนได้ไม่มากนัก

จากการศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศ คือ ประเทศเปรู ประเทศอินเดีย และประเทศเยอรมนี ดังที่จะอภิปรายในรายละเอียดถัดไป พบว่าทั้งสามประเทศมีขั้นตอนการถอดถอนและการวางหลักเกณฑ์การถอดถอน ดังนี้

1) ขั้นตอนการเสนอถอดถอน ทั้งในรูปแบบการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อเสนอญัตติการถอดถอน (proposal) ด้วยการลงลายมือชื่อ (ประเทศเปรู) หรือการรวบรวมรายชื่อของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเริ่มกระบวนการถอดถอน (ประเทศอินเดีย) หรือบางประเทศให้มีรูปแบบทั้งการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนโดยประชาชน และการรวบรวมรายชื่อของสมาชิกสภาท้องถิ่น (ประเทศเยอรมนี) ตามหลักเกณฑ์จำนวนหรือสัดส่วนร้อยละรายชื่อผู้ร่วมถอดถอนที่แต่ละประเทศกำหนด



โดยประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดในรูปแบบร้อยละหรือสัดส่วน อาทิ การเข้าชื่อของประชาชน เพื่อเสนอญัตติการถอดถอนของรัฐเลสลิว-ฮ็อลชไตน์ ประเทศเยอรมนีกำหนดไว้ตั้งแต่ร้อยละ 15 - 20 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ หรือการรวบรวมรายชื่อของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเสนอถอดถอนของรัฐมัธยประเทศ ประเทศอินเดีย ต้องใช้รายชื่อสมาชิกสภาไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกสภา เป็นต้น นอกจากนี้บางประเทศก็กำหนดในรูปแบบจำนวนตัวเลขขั้นต่ำ/ขั้นสูงไว้ เช่น ประเทศเปรูให้การเข้าชื่อของประชาชนเพื่อเสนอญัตติการถอดถอน ต้องรวบรวมรายชื่อไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ แต่ต้องไม่เกิน 400,000 คน

2) **ขั้นตอนการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน** จะจัดขึ้นหากดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด ด้วยวิธีการจัดการการลงคะแนนเสียงโดยลับให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนในพื้นที่เหมือนการจัดการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อลงคะแนนถอดถอน/ไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงโดยลับดำเนินการในประเทศเปรู อินเดีย และเยอรมนี

3) **ขั้นตอนการตัดสินผลการถอดถอน** เพื่อใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่น แต่ละประเทศมักกำหนดหลักเกณฑ์ในสองระดับ คือ หนึ่ง จำนวนของการออกมอลงคะแนนของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ เพื่อให้ได้จำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิมากเพียงพอและสร้างความชอบธรรมในกระบวนการถอดถอน มีบางประเทศที่กำหนดจำนวน/ร้อยละของผู้ออกมาใช้สิทธิไว้ เช่น ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 ให้การถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บางประเทศไม่ได้กำหนด และ สอง จำนวนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน เพื่อระบุจำนวนหรือสัดส่วนคะแนนที่ใช้ในการถอดถอน เช่น รัฐเลสลิว-ฮ็อลชไตน์ และรัฐซัคเซินต้องใช้ร้อยละ 20 และร้อยละ 50 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ตามลำดับ



ตารางที่ 1 : ภาพรวมข้อกำหนดว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

	ขั้นตอนการเสนอถอดถอน		ขั้นตอนการจัดการ ลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอน	ขั้นตอน การตัดสินผล การถอดถอน
	การเข้าชื่อของประชาชน เพื่อเสนอญัตติการถอดถอน (ร้อยละ/จำนวน)	การรวบรวมรายชื่อ ของสมาชิกสภา ท้องถิ่น เพื่อเสนอถอดถอน (ร้อยละ/จำนวน)	วิธีการจัดการ ลงคะแนนเสียง	ร้อยละ/จำนวนการ ลงคะแนนเสียงเพื่อ การถอดถอน
เปรู	ร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ แต่ต้องไม่เกิน 400,000 คน	-	การลงคะแนนเสียงโดยลับ	ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50 ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในพื้นที่
อินเดีย (รัฐมัธยประเทศ)	-	3 ใน 4 ของสมาชิกสภา	การลงคะแนนเสียงโดยลับ	ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50 ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่
เยอรมนี (รัฐบรันเดินบวร์ค) หลัง ค.ศ.1999	ร้อยละ 15-25 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่	ร้อยละ 66.66 ของสมาชิกสภา (2 ใน 3)	การลงคะแนนเสียงโดยลับ	ร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่
เยอรมนี (รัฐนอร์ทไรน์-เว็สท์ฟาเลิน)	ร้อยละ 15-20 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่	ร้อยละ 66.66 ของสมาชิกสภา (2 ใน 3)	การลงคะแนนเสียงโดยลับ	ร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่
เยอรมนี (รัฐซัคเซิน)	ร้อยละ 33.33 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ (1 ใน 3)	ร้อยละ 75 ของสมาชิกสภา	การลงคะแนนเสียงโดยลับ	ร้อยละ 50 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่
เยอรมนี (รัฐชเลสวิช-ฮ็อลชไตน์)	ร้อยละ 20 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่	ร้อยละ 66.66 ของสมาชิกสภา(2 ใน 3)	การลงคะแนนเสียงโดยลับ	ร้อยละ 20 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่



ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก

- K. Neelima, " 'Right to Recall' Reform Experience in Madhya Pradesh," *Economic&PoliticalWeekly* 52 (04/01 2017): 24.
- Yanina Welp, "Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability?," *Democratization* 23, no. 7 (2016/11/09 2016): 1162, <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2015.1060222>.
- Brigitte Geissel and Stefan Jung, "Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation," *Democratization* 25, no. 8 (2018/11/17 2018): 1359, <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2017.1398735>. 1365.

หมายเหตุ: ประเทศเปรูใช้ข้อมูลระหว่างค.ศ.1997-2013 ประเทศอินเดีย (เฉพาะรัฐมัตถยประเทศ) ใช้ข้อมูลระหว่างค.ศ. 2000-2015 และประเทศเยอรมนีทั้ง 4 รัฐ ใช้ข้อมูลตั้งแต่ปีที่เริ่มการถอดถอนจนถึงค.ศ.2016

ตารางที่ 2: ภาพรวมจำนวนการถอดถอนและความสำเร็จในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

ประเทศ	ปีที่เริ่มใช้การ ถอดถอน (ค.ศ.)	จำนวนการริเริ่ม กระบวนการเพื่อ เสนอถอดถอน	จำนวนการจัดการ ลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอน	ความสำเร็จใน การถอดถอนออก จากตำแหน่ง
โบลิเวีย	2009	216	0	0
โคลอมเบีย	1991	134	33	0
เอกวาดอร์	1998/2008	784	78	21
เปรู	1993	มากกว่า 20,000	5,303	1,737
เวเนซุเอลา	1999	167	10	5
อินเดีย (รัฐมัตถยประเทศ)	2000	n/a	33	17
เยอรมนี (รัฐบรัน เดินบวร์ค)	1993	148	34	n/a
เยอรมนี (รัฐนอร์ทไรน์- เวสต์ฟาเลน)	1999	704	7	n/a
เยอรมนี (รัฐซัคเซิน)	1994	227	11	n/a
เยอรมนี (รัฐเฮสส์- ธือริง)	1997	407	5	n/a

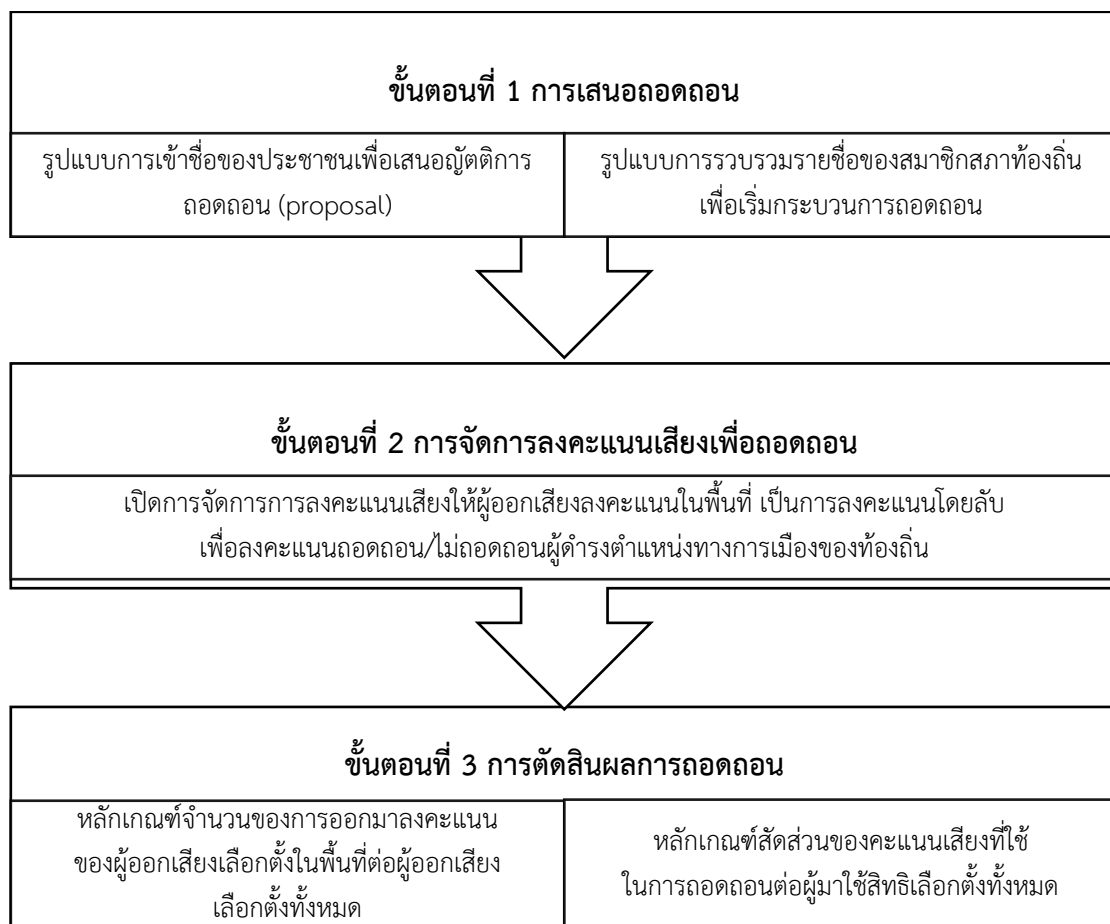


ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก

- K. Neelima, " 'Right to Recall' Reform Experience in Madhya Pradesh," *Economic&PoliticalWeekly* 52 (04/01 2017): 24.
- Yanina Welp, "Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability?," *Democratization* 23, no. 7 (2016/11/09 2016): 1162, <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2015.1060222>.
- Brigitte Geissel and Stefan Jung, "Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation," *Democratization* 25, no. 8 (2018/11/17 2018): 1359, <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2017.1398735>. 1365.

หมายเหตุ: ประเทศเปรูใช้ข้อมูลระหว่างค.ศ.1997-2013 ประเทศอินเดีย (เฉพาะรัฐมัตถยประเทศ) ใช้ข้อมูลระหว่างค.ศ. 2000-2015 และประเทศเยอรมนีทั้ง 4 รัฐ ใช้ข้อมูลตั้งแต่ปีที่เริ่มการถอดถอนจนถึงค.ศ.2016

แผนภาพที่ 1: ภาพรวมขั้นตอนการถอดถอนดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ



ที่มา : สังเคราะห์โดยผู้เขียน



2.1 การถอดถอนในประเทศเปรู

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเปรูเกิดขึ้นจากกระแสแนวคิดของการถอดถอนในประเทศเปรูสอดคล้องกับประเทศอื่นในภูมิภาคละตินอเมริกาที่มติดมหาชนที่เห็นด้วยกับการมีกลไกประชาธิปไตยทางตรงเพิ่มขึ้น กอปรกับวิกฤตของการมีประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ที่ประสบปัญหาการขาดความรับผิดชอบทางการเมืองและมีภาพลักษณ์เชิงลบในการบริหารงานภาครัฐ จึงได้พยายามอาศัยประชาธิปไตยทางตรงมาบรรเทาปัญหาดังกล่าวผ่านการใช้เครื่องมือที่ประชาชนสามารถมีอำนาจควบคุมได้โดยตรงและสามารถแทรกแซงการดำเนินนโยบายสาธารณะได้¹² แนวคิดว่าด้วยการถอดถอนของประเทศเปรูเสนอครั้งแรกในค.ศ.1992 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประชาธิปไตย (*Congreso Constituyente Democrático* - Democratic Constituent Congress) ภายหลังจากที่นาย อัลเบร์โต ฟุจิมอริ (Alberto Fujimori) ประธานาธิบดีแห่งประเทศเปรูได้ใช้อำนาจยุบสภาภายหลังจากการประกาศสภาวะฉุกเฉินของประเทศ โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เสนอทบัญญัติที่รวมเอาเครื่องมือการสร้างประชาธิปไตยทางตรงอย่างการมีส่วนร่วมและการควบคุมพลเมืองไว้เพื่อขจัดปัญหาการถูกประณามและการแทรกแซงจากต่างประเทศ

สำหรับกฎหมายและกลไกว่าด้วยการถอดถอนของท้องถิ่นในประเทศเปรู ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1993 (Peru 1993 Constitution) รวมถึงในกฎหมาย Ley 26.300/1994 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos และในกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม Ley 29313/2009 โดยกำหนดให้การถอดถอนเริ่มจากเสนอผู้ตติเพื่อการถอดถอนจากการรวบรวมรายชื่อประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในพื้นที่ แต่ต้องไม่เกินกว่า 400,000 คนของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในพื้นที่ โดยไม่จำกัดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อ (time to collect signatures) โดยในกฎหมายของประเทศเปรูได้กำหนดให้ระบุเหตุผลของการถอดถอนไว้ และการเสนอผู้ตติเพื่อการถอดถอนจะทำได้ก็ต่อเมื่อภายหลังการเลือกผู้แทนแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และต้องเสนอถอดถอนก่อนปีสุดท้ายของการครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทน เมื่อรวบรวมรายชื่อเสนอถอดถอนแล้วเสร็จตามเงื่อนไขที่กำหนด ในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50 ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมด¹³

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่นในประเทศเปรู จากข้อมูลระหว่างค.ศ.1997 - 2013 พบว่ามีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของเทศบาลในประเทศเปรูรวมทั้งหมด 5,303 ครั้ง ใน 747 เทศบาลจากเทศบาลทั้งหมด 1,645 เทศบาล หรือคิดเป็นร้อยละ 45.5 ของเทศบาล

¹² Yanina Welp, "Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability?," *Democratization* 23, no. 7 (2016/11/09 2016): 1165, <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2015.1060222>.

¹³ *Ibid.*, 1168-69.



ในประเทศเปรูทั้งหมด จนกล่าวได้ว่าประเทศเปรูเป็นประเทศที่มีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากที่สุดประเทศหนึ่ง¹⁴ จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเปรูพบว่า ประชาชนมากกว่าสามในสี่เห็นว่าการมีอยู่ของกฎระเบียบว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน และมองว่า กลไกการถอดถอนนี้เป็นเครื่องมือของการเสริมสร้างประชาธิปไตยและรักษาอำนาจในการกำกับควบคุมผู้แทนให้อยู่ในมือของประชาชน¹⁵ อย่างไรก็ตามการถอดถอนที่ถี่และบ่อยครั้งก็ถูกมองว่าเป็นภาพสะท้อนต่อความไม่ไว้วางใจในประชาธิปไตยของประชาชนที่มีระดับความไม่พอใจมากกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคละตินอเมริกา¹⁶

2.2 การถอดถอนในประเทศอินเดีย

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอินเดียหรือที่เรียกว่า “สิทธิในการถอดถอน” (right to recall: RTR) เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาและยกระดับความรับผิดชอบของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเหมาะสม โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถยื่นเรื่องถอดถอนและให้มีการจัดเลือกตั้งผู้แทนใหม่ก่อนผู้แทนจะครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือก่อนถึงกำหนดเวลาการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายที่กำหนดรูปแบบและขั้นตอนของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับอำนาจของแต่ละรัฐตรากฎหมายว่าด้วยการถอดถอนไว้แตกต่างกันตามตารางที่ 1¹⁷ จะพบว่า บางรัฐมีกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนมาอย่างยาวนาน เช่น รัฐมัธยประเทศ (Madhya Pradesh) และรัฐฉัตตีสครห์ (Chhattisgarh) ที่ตรากฎหมายไว้ตั้งแต่ค.ศ.2000 ขณะที่บางรัฐการมีกฎหมายและกลไกว่าด้วยการถอดถอนยังเป็นเรื่องใหม่อย่างรัฐพิหาร (Bihar) และรัฐราชสถาน (Rajasthan) ที่เพิ่งตรากฎหมายในค.ศ. 2007 และค.ศ. 2011 ตามลำดับ

สำหรับกฎหมายและกลไกว่าด้วยการถอดถอนของรัฐมัธยประเทศซึ่งเป็นรัฐที่มีประสบการณ์ในการใช้ “สิทธิในการถอดถอน” มาอย่างยาวนาน โดยมาตรา 24 ของกฎหมาย the Madhya Pradesh Municipal Corporation Act (1956) และมาตรา 47 ของกฎหมาย the Madhya Pradesh Municipalities Act (1961) กำหนดให้สามารถถอดถอนนายกเทศมนตรีและประธานสภาเทศบาลโดยการอาศัยการลงคะแนนลับและต้องใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดในพื้นที่ สำหรับขั้นตอนการเสนอถอดถอนต้องทำโดยการเสนอญัตติเพื่อการถอดถอน (proposal for recall) ที่มีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามสนับสนุนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด โดยญัตตินี้ต้องได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็น

¹⁴ Ibid., 1162.

¹⁵ Ibid., 1163.

¹⁶ Ibid., 1166.

¹⁷ K. Neelima, "Right to Recall' Reform Experience in Madhya Pradesh," *Economic&PoliticalWeekly* 52 (04/01 2017): 24.



เจ้าพนักงานจัดเก็บภาษี (collector) และการเสนอญัตติเพื่อการถอดถอนจะทำได้ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ปี เพื่อป้องกันมิให้เกิดการยื่นถอดถอนโดยไม่จำเป็นและยังคงรักษาเสถียรภาพในการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีจะทำหน้าที่พิสูจน์ความถูกต้องของรายนามผู้เข้าชื่อเสนอถอดถอนและส่งญัตติเพื่อการถอดถอนไปยังรัฐบาลของรัฐและทางรัฐจะส่งญัตตินี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งของรัฐเพื่อดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนอย่างเป็นทางการ โดยกระบวนการถอดถอนของรัฐมัธยมประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกับการถอดถอนในรัฐฉัตติสครห์¹⁸

จากข้อมูลของรัฐมัธยมประเทศระหว่างค.ศ.2000-2015 พบว่ามีการเสนอญัตติเพื่อการถอดถอนและเริ่มกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนทั้งหมด 33 ครั้ง สามารถถอดถอนสำเร็จ 17 ครั้ง และถอดถอนไม่สำเร็จ 16 ครั้ง โดยมีการจัดการถอดถอนครั้งแรกในค.ศ.2001 ในเขตเทศบาลอนุปุระ (Anuppur)¹⁹

ตารางที่ 3 : บทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับเทศบาลของประเทศอินเดีย

รัฐ	ปีที่เริ่มใช้การถอดถอน (ค.ศ.)	กฎหมายการถอดถอน
รัฐมัธยมประเทศ (Madhya Pradesh)	2000	- Section 24 of the Madhya Pradesh Municipal Corporation Act, 1956 - Section 47 of the Madhya Pradesh Municipalities Act, 1961
รัฐฉัตติสครห์ (Chhattisgarh)	2007	- Section 47 (recall of President) of the Chhattisgarh Nagar Palika Act, 1961
รัฐพิหาร (Bihar)	2007	- Section 17 of Bihar Municipal Act, 2007
รัฐราชสถาน (Rajasthan)	2011	- Section 53 of the Rajasthan Municipalities Act, 2009 แก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 2011 หรือ the Rajasthan Municipalities (Amendment) Bill, 2011

ที่มา: K. Neelima, "Right to Recall' Reform Experience in Madhya Pradesh,"

Economic&PoliticalWeekly 52 (04/01 2017): 24.

¹⁸ Ibid., 24-25.

¹⁹ Ibid., 25.

2.3 การถอดถอนในประเทศเยอรมนี

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเยอรมนีถือเป็นเครื่องมือของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบทางตรงที่ค่อนข้างใหม่สำหรับระบบการเมืองประเทศเยอรมนี เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกาและสวิตเซอร์แลนด์ที่มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมายาวนาน อย่างไรก็ตามของสวิตเซอร์แลนด์ที่มีการถอดถอนตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 และสหรัฐอเมริกาที่มีมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ในกรณีของประเทศเยอรมนีพบว่าด้วยรูปแบบของรัฐที่เป็นแบบรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ (Federated state) ทำให้มีกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่นแตกต่างกัน โดยในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชาติและระดับรัฐจะมีกฎหมายใช้ในลักษณะเดียวกัน แต่มีกฎหมายในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพียง 11 รัฐ จากทั้งหมด 16 รัฐ ทำให้การออกแบบเชิงสถาบันและการใช้วิธีการถอดถอนจึงมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ ซึ่งกฎหมายการถอดถอนเริ่มเสนอขึ้นครั้งแรกในทศวรรษที่ 1990²⁰

การเกิดขึ้นของกลไกในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่นในประเทศเยอรมนีเริ่มเกิดจากการที่รัฐส่วนกลางกำหนดให้ท้องถิ่นมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลทางตรง ทำให้นายกเทศมนตรีในประเทศเยอรมนีมีอำนาจและความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งสูงเพราะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนจึงช่วยยกระดับการสร้างความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีได้ ทำให้ในแต่ละรัฐของเยอรมนีเริ่มตรากฎหมายว่าด้วยการถอดถอนตั้งแต่ ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา²¹ จากข้อมูลว่าด้วยการถอดถอนใน 11 รัฐ พบว่าโดยทั่วไปแล้วการถอดถอนของแต่ละรัฐจะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

- การถอดถอนที่ริเริ่มโดยประชาชน (citizen-initiated recall) ที่เริ่มด้วยกระบวนการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอน โดยแต่ละรัฐจะกำหนดร้อยละของการลงลายมือชื่อเพื่อถอดถอน เช่น รัฐบรันเดินบวร์ค (Brandenburg) ตั้งแต่ ค.ศ. 1999 กำหนดให้รวบรวมรายชื่อตั้งแต่ 15-25 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ ถ้ามีจำนวนผู้เข้าถือถอดถอนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ก็จะดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนโดยประชาชนในขั้นตอนต่อไป การถอดถอนโดยประชาชนมีใน 4 รัฐเท่านั้น
- การถอดถอนที่ริเริ่มโดยสภาท้องถิ่น (legislative-initiated recall) คือ กระบวนการถอดถอนจะริเริ่มด้วยการเข้าชื่อของสมาชิกสภาท้องถิ่นตามเพื่อรับรองการถอดถอน

²⁰ Geissel and Jung, 1362-63.

²¹ การเลือกตั้งทางตรง (direct election) คือ การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แตกต่างจากการเลือกตั้งทางอ้อม (indirect election) ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝ่ายบริหารมาจากการเลือกโดยสมาชิกสภา แต่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน



โดยฝ่ายนิติบัญญัติตามสัดส่วนที่แต่ละรัฐกำหนด เช่น รัฐบรันเดินบวร์คกำหนดว่าให้ใช้คะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ขณะที่รัฐซัคเซิน-อันฮัลท์ (Sachsen-Anhalt) กำหนดให้ใช้คะแนนเสียงสามในสี่ (ร้อยละ 75) ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ถ้าสภาท้องถิ่นรับรองการถอดถอนก็จะดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนโดยประชาชนในขั้นตอนต่อไป การถอดถอนที่ริเริ่มโดยสภาท้องถิ่น ที่มี 11 รัฐ

สำหรับรัฐที่มีการถอดถอนทั้งสองรูปแบบ ได้แก่ รัฐบรันเดินบวร์ค (Brandenburg) รัฐนอร์ทไรน์-เว็สท์ฟาเลิน(Nordrhein-Westfalen) รัฐซัคเซิน (Saxony) และรัฐชเลสวิช-ฮ็อลชไตน์ (Schleswig-Holstein) โดยมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ละรัฐจะเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนแตกต่างกัน แต่ในท้ายที่สุดการถอดถอนจะเกิดขึ้นได้ต้องผ่านการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนถอดถอนโดยตรง

ตารางที่ 4 : เงื่อนไขการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐต่าง ๆ ในประเทศเยอรมนี

รัฐ	ปีที่เริ่ม การถอด ถอน (ค.ศ.)	ร้อยละของการ ลงลายมือชื่อ เพื่อถอดถอน ต่อจำนวนผู้ ออกเสียง เลือกตั้งในพื้นที่	ร้อยละ คะแนนเสียง เพื่อรับรอง การถอดถอน โดยฝ่ายนิติ บัญญัติ	ร้อยละ การลงคะแนน เสียงเพื่อการ ถอดถอนต่อ จำนวนผู้ออก เสียงเลือกตั้ง ในพื้นที่	จำนวน การเริ่ม กระบวนการ ถอดถอน	จำนวน การ ลงคะแนน เสียงถอด ถอน
บรันเดินบวร์ค (Brandenburg)	1993-1998	10	66.66 (2 ใน 3)	25	148	25
	1999	15-25	-			19
เฮ็สเซิน (Hesse)	1993	-	66.66 (2 ใน 3)	30	426	10
นีเดอร์ซัคเซิน (Lower Saxony)	1996	-	75	25	301	3
เมคเลินบวร์ค- พอร์พ็อมเมิร์น (Mecklenburg- Vorpommern)	1999	-	66.66 (2 ใน 3)	33.33 (1 ใน 3)	92	3



รัฐ	ปีที่เริ่ม การถอด ถอน (ค.ศ.)	ร้อยละของการ ลงลายมือชื่อ เพื่อถอดถอน ต่อจำนวนผู้ ออกเสียง เลือกตั้งในพื้นที่	ร้อยละ คะแนนเสียง เพื่อรับรอง การถอดถอน โดยฝ่ายนิติ บัญญัติ	ร้อยละ การลงคะแนน เสียงเพื่อการ ถอดถอนต่อ จำนวนผู้ออก เสียงเลือกตั้ง ในพื้นที่	จำนวน การเริ่ม กระบวนการ ถอดถอน	จำนวน การ ลงคะแนน เสียงถอด ถอน
นอร์ทไรน์-เว็สท์ ฟาเลิน (Nordrhein- Westfalen)	1999–2011	-	66.66 (2 ใน 3)	25	704	3
	2012	15-20	-			4
ไรน์ลันท์-พัลทซ์ (Rhineland- Palatinate)	1994	-	66.66 (2 ใน 3)	30	184	4
ซาร์ลันท์ (Saarland)	1994	-	66.66 (2 ใน 3)	30	16	0
ซัคเซิน (Saxony)	1994	33.33 (1 ใน 3)	75	50	227	11
ซัคเซิน-อันฮัลท์ (Sachsen- Anhalt)	1994	-	75	30	95	22
ชเลสวิช-ฮ็อลช ไตน์ (Schleswig- Holstein)	1997	20	66.66 (2 ใน 3)	20	407	5
ทีอริงเงิน (Thüringen)	1994	-	50	30	179	9

ที่มา: Brigitte Geissel and Stefan Jung, "Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation," *Democratization* 25, no. 8 (2018/11/17 2018): 1359, <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2017.1398735>. 1365.

หมายเหตุ: ข้อมูลตั้งแต่ปีที่เริ่มการถอดถอนจนถึงค.ศ.2016



3. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

3.1 รัฐธรรมนูญไทยและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540) ที่กำหนดให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยหัวใจสำคัญของการถอดถอนนี้ก็ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560) ตามตารางที่ 4 ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการถอดถอนซึ่งบังคับใช้จนถึงปัจจุบันแม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกเลิกภายหลังการรัฐประหารในพ.ศ. 2549 แล้วก็ตาม

ตารางที่ 5 : รัฐธรรมนูญไทยว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ	มาตรา
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	<p>มาตรา 286</p> <p>ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด</p>
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	<p>มาตรา 285</p> <p>ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560	<p>มาตรา 254</p> <p>ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ</p>

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน



3.2 กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการถอดถอน อย่างไรก็ตามได้มีการจัดทำร่างกฎหมายฉบับใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถอดถอนเพื่อทดแทนกฎหมายฉบับเดิม ในที่นี้จะนำร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ที่จัดทำโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2564 โดยกฎหมายและร่างกฎหมายทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญตามที่สรุปในตารางที่ 6

ก. รูปแบบการถอดถอน

พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 กำหนดรูปแบบการถอดถอนเพียง 1 รูปแบบ คือ รูปแบบการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดรูปแบบการถอดถอนไว้ 2 รูปแบบ คือ หนึ่ง รูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา 7, 9-12) และสอง รูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา 8, 13-18)

ข. การลงลายมือชื่อเพื่อเสนอถอดถอน

พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อยื่นคำร้องเพื่อขอลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 5) ตามที่สรุปในตารางที่ 5 ถ้าหากการรวบรวมรายชื่อเป็นไปตามเกณฑ์ (มาตรา 6) ให้ผู้รับคำร้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งผู้ถูกร้องเรียนเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง ขณะเดียวกันผู้รับคำร้องต้องแจ้งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน (มาตรา 8)

ตารางที่ 6 : เกณฑ์การกำหนดผู้เข้าชื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของอปท.	จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน	ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,001- 500,000 คน	ไม่น้อยกว่า 20,000 คน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 500,001-1,000,000 คน	ไม่น้อยกว่า 25,000 คน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน	ไม่น้อยกว่า 30,000 คน

ที่มา: พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542



ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ในรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้กระบวนการ “ลงรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนและการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน” เป็นกระบวนการเดียวกัน (ร่างมาตรา 7 และ 12) โดยให้รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเป็นจำนวน เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง การรวบรวมต้องเป็นไปตามเอกสารที่ต้องยื่นถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 9) แล้วจึงเสนอให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาและปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ (ร่างมาตรา 10) ส่วนรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน หรือไม่น้อยกว่าจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า (ร่างมาตรา 8 วรรค 1) แล้วจึงเสนอให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาและปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ (ร่างมาตรา 14)

ค. การจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 8) และกำหนดให้การลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ (มาตรา 13) แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติฯ ในรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้กระบวนการ “ลงรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนและการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน” เป็นกระบวนการเดียวกัน (ร่างมาตรา 7 และ 12) จึงทำให้การรวบรวมรายชื่อถอดถอนเปรียบเสมือนการจัดการลงคะแนนเสียงโดยปริยาย ส่วนรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้ประชาชนเพียงผู้รวบรวมรายชื่อให้เพียงพอตามเกณฑ์เพื่อตั้งคณะกรรมการสอบสวน (ร่างมาตรา 8 และ 15) โดยไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการลงคะแนนเสียงถอดถอนแต่ประการใด

ง. การตัดสินผลการถอดถอน

พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง (มาตรา 23) โดยการใช้คะแนนสามในสี่นี้สอดคล้องตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540

ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ในรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้กระบวนการ “ลงรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนและการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน”



เป็นกระบวนการเดียวกัน (ร่างมาตรา 7 และ 12) โดยให้หากสามารถรวบรวมรายชื่อตามเอกสารที่ต้องยื่น ถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนดหากผ่านการพิจารณา ปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อ ผู้เข้าชื่อ การร้องคัดค้านและขอถอนชื่อ (ร่างมาตรา 9 10 11 และ 12(1)) แล้วให้ผลรวมของการเข้าชื่อที่ เหลืออยู่หากสามารถรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง ให้ผู้กำกับดูแลประกาศผลให้ประชาชนทราบและให้ถือว่า การถอดถอนมีผลตั้งแต่วันที่ ประกาศ (ร่างมาตรา 7 และ 12(2)) ส่วนรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผลการถอดถอนจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกแต่งตั้งขึ้น (ร่างมาตรา 15(2)) เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำความผิดตาม ข้อกล่าวหาให้ออกคำสั่งถอดถอนได้ (ร่างมาตรา 18)

ตารางที่ 7 : เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

	พระราชบัญญัติว่าด้วย การลงคะแนนเสียงเพื่อถอด ถอนสมาชิกและ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.	
รูปแบบ การถอดถอน	รูปแบบการลงคะแนนเสียงถอด ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น	รูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอด ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น	รูปแบบการเข้าชื่อ เพื่อขอให้มีการ สอบสวน เพื่อถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น
การลงลายมือ ชื่อเพื่อเสนอ ถอดถอน	- รวบรวมรายชื่อให้ได้ตามตาม เกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 5	ลงรายชื่อเพื่อเสนอถอด ถอนและการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนเป็นกระบวนการ เดียวกัน - ความสำเร็จขึ้นกับการ รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อ ถอดถอนเป็นจำนวนเกินกึ่ง หนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิ เลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง	ให้รวบรวมรายชื่อแล้ว เลือกจำนวนใดที่น้อยกว่า ระหว่าง - รวบรวมรายชื่อผู้มี สิทธิเข้าชื่อถอดถอน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คนของจำนวนผู้ มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ในเขตเลือกตั้ง หรือ



	พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542	ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.
		- รวบรวมรายชื่อฯ ไม่น้อยกว่าจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง
การจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน	- จัดการลงคะแนนโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง - การลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ	ไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามาลงคะแนนเสียงถอดถอน
การตัดสินผลการถอดถอน	การถอดถอนจะสำเร็จถ้า - มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ - มีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นควรให้ถอดถอน	ผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกแต่งตั้งขึ้น

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

3.3 ผลการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. จะพิจารณาตามแนวทางการออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบันด้านการถอดถอน (institutional recall design) ในสามด้าน คือ *การเสนอถอดถอน* โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของการลงลายมือชื่อโดยประชาชน *การจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน* โดยพิจารณาจากการจัดการลงคะแนนเสียงแบบปิดลับ และ *การตัดสินผลการถอดถอน* โดยพิจารณาจากจำนวนของการออกมาลงคะแนนของประชาชนและสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ได้ใน 3 ประการ คือ



ก. การรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนในจำนวนที่สูง

พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อยื่นคำร้องเพื่อขอลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 5) ตามที่สรุปในตารางที่ 5 ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยผู้เข้าชื่อขั้นต่ำสุดคือ 1 ใน 5 ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรไม่เกิน 100,000 คน และใช้รายชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรเกิน 1,000,000 คน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากต้องใช้จำนวนรายชื่อที่สูงกว่าการเข้าชื่อโดยประชาชนเพื่อใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญสำหรับการเมืองระดับชาติ อาทิ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ตามหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 138) แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป จะต้องรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเฉพาะภายในพื้นที่ของตน มากกว่าการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติในระดับชาติ กล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 เพิ่มต้นทุนในการรวบรวมรายชื่อและลดความเป็นไปได้ของการรวบรวมรายชื่อได้ตามเกณฑ์ อันเกิดจากการกำหนดจำนวนรายชื่อที่ใช้สูง

ตารางที่ 8 : การเข้าชื่อเพื่อใช้สิทธิทางการเมืองในรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย

พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 การเข้าชื่อเสนอถอดถอน (มาตรา 5)	รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ในระดับชาติ (มาตรา 271)	รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ (มาตรา 138)
1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน: ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ในพื้นที่อปท.	ไม่น้อยกว่า 10,000 คน ทั้งประเทศ ผู้ดำรงตำแหน่งในที่นี้ คือ	ไม่น้อยกว่า 10,000 คน ทั้งประเทศ
2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,001- 500,000 คน: ไม่น้อยกว่า 20,000 คน ในพื้นที่อปท.	นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา	
3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 500,001-1,000,000 คน: ไม่น้อยกว่า 25,000 คน ในพื้นที่อปท.	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด	



พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 การเข้าชื่อเสนอถอดถอน (มาตรา 5)	รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ในระดับชาติ (มาตรา 271)	รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ (มาตรา 138)
4. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน: ไม่น้อยกว่า 30,000 คน ในพื้นที่อปท.		

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

เมื่อเปรียบเทียบการเข้าชื่อถอดถอนของประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่าบางประเทศหรือบางพื้นที่มีเกณฑ์การเข้าชื่อที่สะดวกกว่าหลักเกณฑ์ของไทยในพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 อาทิ รัฐบรันเดินบวร์คและรัฐนอร์ทไรน์-เว็สท์ฟาเลิน ของประเทศเยอรมนีที่ใช้การเข้าชื่อตั้งแต่ร้อยละ 15 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ขึ้นไป ขณะที่ประเทศหรือพื้นที่อื่นก็กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าชื่อที่ใกล้เคียงหรือมากกว่าประเทศไทย เช่น รัฐซัคเซินของประเทศเยอรมนีและประเทศเปรูที่ใช้การเข้าชื่อร้อยละ 33.33 และร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ตามลำดับ

ส่วน *ร่างพระราชบัญญัติฯ* ในรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการ “ลงรายชื่อชื่อเพื่อเสนอถอดถอนและการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน” เป็นกระบวนการเดียวกัน โดยให้ผลรวมของการเข้าชื่อสามารถรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง จะพบว่าได้สร้างความยากลำบากในการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาก เนื่องจากต้องอาศัยการรวบรวมโดยผู้ริเริ่มเองเพื่อให้ได้ทั้งรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนและการลงคะแนนเสียงถอดถอนในคราวเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ตาม*ร่างพระราชบัญญัติฯ* ในรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่กำหนดให้รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน หรือไม่น้อยกว่าจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง โดยให้เลือกใช้จำนวนน้อยกว่า ตัวอย่างเช่น ถ้าเทศบาล ก. มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 30,000 คน ถ้าพิจารณาตามเกณฑ์ 1 ใน 5 จะใช้รายชื่อ 6,000 คน ซึ่งมากกว่าเกณฑ์ตามจำนวนรายชื่อที่กำหนดไว้เพียงไม่น้อยกว่า 5,000 คน ก็ให้เลือกจำนวนเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 5,000 คน ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้จะเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มากสามารถใช้รูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยก็สามารถเลือกใช้เกณฑ์ 1 ใน 5 แทน นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบ

กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน สามารถเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจที่มีตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 236) ก็สะท้อนว่าการเข้าชื่อตามร่างพระราชบัญญัติฯ ใช้จำนวนรายชื่อที่น้อยกว่าการเข้าชื่อกล่าวหาของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในระดับชาติ

ข. การรักษาความลับและการไม่เป็นประชาธิปไตยของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ รวมถึงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นตัวกลางในการจัดลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวทางการจัดการลงคะแนนเสียงแบบปิดลับให้ประชาชน แม้ว่าในทางปฏิบัติอาจเกิดข้อกังวลเรื่องการทุจริตหรือการแทรกแซงโดยฝ่ายต่าง ๆ ดังที่เกิดขึ้นในการจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฯ ในรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้ลงรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนและการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนเป็นกระบวนการเดียวกัน รวมถึงในกระบวนการถอดถอนที่เริ่มจากการรวบรวมรายชื่อให้เป็นไปตามเอกสารที่ต้องยื่นถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนด แล้วจึงเสนอให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาและปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ การร้องคัดค้านและขอถอนชื่อ จนถึงการประกาศผลให้ประชาชนทราบ เป็นขั้นตอนที่ขัดกับการจัดการลงคะแนนเสียงแบบปิดลับให้ประชาชน เช่น การเปิดบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อและการขอถอนชื่อต่อสาธารณะที่เสี่ยงทำให้ผู้เข้าชื่ออาจถูกคุกคามจากผู้ที่ถูกเสนอถอดถอน เช่นเดียวกับรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีกระบวนการให้เข้าชื่อเสนอผู้กำกับดูแลพิจารณาและปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ รวมถึงการร้องคัดค้านและขอถอนชื่อเช่นกันก็ขัดกับการจัดการลงคะแนนเสียงแบบปิดลับให้ประชาชน และอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้เข้าชื่ออีกด้วย

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ มีปัญหาการขาดมิติประชาธิปไตยเพราะรูปแบบการถอดถอนทั้ง 2 รูปแบบมิได้กำหนดให้มีการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนโดยประชาชนแบบปิดลับในขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งต่างจากรูปแบบการถอดถอนโดยประชาชนที่ใช้ในประเทศอินเดีย เปรู และเยอรมนี ในส่วนของรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ได้รวมเอากระบวนการ “ลงลายมือชื่อเพื่อเสนอถอดถอนและการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน” เป็นกระบวนการเดียวกันและอาศัยการรวบรวมจำนวนรายชื่อตั้งแต่การเสนอถอดถอนให้ได้มากกว่าจำนวนเกินกึ่งหนึ่งแทน ทำให้ไม่มีการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนแบบปิดลับ ขณะที่รูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับผลการถอดถอนของคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกแต่งตั้งขึ้น โดยปราศจาก



ขั้นตอนการลงคะแนนเสียงถอดถอนโดยประชาชนในตอนท้าย รูปแบบการถอดถอนลักษณะนี้ ในกฎหมาย จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจเพียงการเสนอถอดถอน แต่ไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจถอดถอน การถอดถอน ในลักษณะนี้จึงพसानเอาวิธีการประชาธิปไตยทางตรงในการเสนอถอดถอนกับการใช้อำนาจการกำกับดูแล ของราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคผ่านการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเข้าด้วยกันมากกว่า

ค. ความยากของเกณฑ์การตัดสินผลการถอดถอน

ในพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 กำหนดเงื่อนไขให้มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวน ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงที่เห็นว่าควรถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยากที่จะถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จากการสำรวจ ช่วงพ.ศ. 2546 - 2554 พบว่ามีการเสนอยื่นถอดถอนจำนวน 13 ครั้ง แต่สามารถถอดถอนได้สำเร็จเพียง 4 ครั้ง ในกรณีที่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิในพื้นที่ (จำนวน 6 ครั้ง) หรือมีจำนวนผู้เห็นด้วยในการถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิ (จำนวน 2 ครั้ง)²²

ตารางที่ 9 : สถิติการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของไทย

พื้นที่ยื่นถอดถอน	วัน/เดือน/ปี	ผลการยื่นถอดถอน
1. อบต. โพนงาม อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม (ถอดถอนนายกฯ)	2 ก.พ. 2546	มติไม่พ้นตำแหน่ง (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
2. อบต. โนนภิบาล อ.แกดำ จ.มหาสารคาม (ถอดถอนสมาชิกสภาตำบล)	2 ก.พ. 2546	ไม่มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน เนื่องจาก ผู้เข้าชื่อถอดถอนมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้า ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต
3. อบต. ห้วยไถ่ อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน (ถอดถอนนายกฯ)	28 ม.ค. 2550	พ้นจากตำแหน่ง
4. อบต. ป่าแฝก อ.พรเจริญ จ.หนองคาย (ถอดถอนนายกฯ)	17 มี.ค. 2550	มติไม่พ้นตำแหน่ง (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
5. อบต. หาดสูง อ.โกรกพระ จ.นครสวรรค์ (ถอดถอนนายกฯ)	18 มี.ค. 2550	มติไม่พ้นตำแหน่ง (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)

²² วุฒิสภา ดันไชย และเอกรวีร์ มีสุข, การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), 78-79.



พื้นที่ยื่นถอดถอน	วัน/เดือน/ปี	ผลการยื่นถอดถอน
6. อบต.พระธาตุ อ.เขียงกลาง จ.น่าน (ถอดถอนนายกฯ)	12 ม.ค. 2551	มติไม่พ้นตำแหน่ง (คะแนนผู้เห็นด้วยต่อการถอดถอนน้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิ)
7. อบต.นาเสียว อ.เมืองชัยภูมิ จ.ชัยภูมิ (ถอดถอนนายกฯ)	27 ม.ค. 2551	พ้นจากตำแหน่ง
8. เทศบาลตำบลบ้านเกาะ อ.เมือง จ.อุตรดิตถ์ (ถอดถอนนายกฯ)	7 ธ.ค. 2551	มติไม่พ้นตำแหน่ง (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
9. อบต.โนนแดง อ.บ้านเขว้า จ.ชัยภูมิ (ถอดถอนนายกฯ)	7 มี.ค. 2552	พ้นจากตำแหน่ง
10. อบต. ภูแลนคา อ. บ้านเขว้า จ.ชัยภูมิ (ถอดถอนนายกฯ)	17 ต.ค. 2553	มติไม่พ้นตำแหน่ง (คะแนนผู้เห็นด้วยต่อการถอดถอนน้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิ)
11. เทศบาลตำบลสงเปลือย อ. สงเปลือย จ. กาฬสินธุ์ (ถอดถอนนายกฯ)	4 ธ.ค. 2553	มติไม่พ้นตำแหน่ง (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
12. อบต. หนองแดง อ.สีชมพู จ. ขอนแก่น (ถอดถอนนายกฯ)	27 ก.พ. 2554	มติไม่พ้นตำแหน่ง (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
13. เทศบาลตำบลบ้านฝาง จ. ขอนแก่น (ถอดถอนนายกฯ)	3 เม.ย. 2554	พ้นจากตำแหน่ง

ที่มา: วุฒิสภา ต้นไชย และเอกวีร์ มีสุข, การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), 79-80.

นอกจากนี้ ด้วยเกณฑ์ของพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดเงื่อนไขให้มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่สามารถบรรลุเกณฑ์ได้ตามตารางที่ 8 เนื่องจากเป็นท้องถิ่นที่มีผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นต่ำอยู่แล้ว อาทิ เทศบาลตำบลแพรพลา มีผู้มาใช้สิทธิเพียงร้อยละ 24.88 เป็นต้น²³

อีกทั้ง พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 ระบุให้ใช้คะแนนเสียงในการถอดถอนมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พบว่าเป็นเกณฑ์คะแนนที่สูงและทำได้ยากในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรจำนวนมาก

²³ อรทัย ก๊กผล และคณะ, รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ: บทสำรวจความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2562 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2563), 108-09.



ตัวอย่างเช่น จากการคำนวณในตารางที่ 9 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ต้องใช้จำนวนคะแนนเสียงที่สูงมาก เช่น กรุงเทพมหานครที่ใช้คะแนนเสียงมากถึง 3,366,917 เสียง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม *ร่างพระราชบัญญัติฯ* ในรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้ผลรวมของการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนอย่างน้อยได้จำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้การใช้รายชื่อผู้มีสิทธิถอดถอนลดลงจากเกณฑ์เดิมตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 เช่น กรุงเทพมหานครที่ใช้จำนวนรายชื่อเหลือเพียง 2,244,612 คน แม้จะมีจำนวนที่สูงแต่ยังสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เสียงข้างมากธรรมดา (simple majority)

ตารางที่ 10 : องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกผู้บริหารท้องถิ่นมากที่สุดและน้อยที่สุด
5 อันดับแรกในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2557

	อปท. ที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกผู้บริหารท้องถิ่นมากที่สุด	ร้อยละผู้ใช้สิทธิ		อปท. ที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกผู้บริหารท้องถิ่นน้อยที่สุด	ร้อยละผู้ใช้สิทธิ
1.	อบต. เกาะสุกร	93.10	1.	เทศบาลตำบลแพรภษา	24.88
2.	เทศบาลตำบลม่วงคื่น	92.81	2.	อบต. พันท้ายนรสิงห์	25.63
3.	เทศบาลตำบลลำสินธุ์	91.55	3.	เทศบาลเมืองแสนสุข	32.29
4.	เทศบาลตำบลหนองตากยา	91.20	4.	อบต. ท่าอุแท	40.59
5.	เทศบาลตำบลกงหรา	90.76	5.	เทศบาลเมืองท่าโขลง	44.47

ที่มา: อรทัย ก๊กผล และคณะ, รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ: บทสำรวจความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นประจำปีพ.ศ.2562 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2563), 108-09.

ตารางที่ 11 : คาดการณ์จำนวนคะแนนเสียง/จำนวนผู้เข้าชื่อเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครตามเกณฑ์ของกฎหมาย

ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 จำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอนตามเกณฑ์ (อย่างน้อย 3 ใน 4)	ร่างพระราชบัญญัติฯ จำนวนเกินผู้เข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (มากกว่าร้อยละ 50)
1	กรุงเทพมหานคร	4,489,223	3,366,917	2,244,612
2	กระบี่	342,650	256,988	171,325



ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 จำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ ในการถอดถอนตามเกณฑ์ (อย่างน้อย 3 ใน 4)	ร่างพระราชบัญญัติฯ จำนวนเกินผู้เข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (มากกว่าร้อยละ 50)
3	กาญจนบุรี	627,778	470,834	313,889
4	กาฬสินธุ์	791,407	593,555	395,703
5	กำแพงเพชร	563,659	422,744	281,829
6	ขอนแก่น	1,440,935	1,080,701	720,467
7	จันทบุรี	420,077	315,058	210,038
8	ฉะเชิงเทรา	555,645	416,734	277,822
9	ชลบุรี	1,152,874	864,656	576,437
10	ชัยนาท	264,917	198,688	132,458
11	ชัยภูมิ	896,111	672,083	448,055
12	ชุมพร	395,813	296,860	197,906
13	เชียงราย	931,666	698,750	465,833
14	เชียงใหม่	1,303,580	977,685	651,790
15	ตรัง	489,798	367,349	244,899
16	ตราด	172,019	129,014	86,009
17	ตาก	386,083	289,562	193,041
18	นครนายก	205,953	154,465	102,976
19	นครปฐม	726,398	544,799	363,199
20	นครพนม	553,476	415,107	276,738
21	นครราชสีมา	2,080,476	1,560,357	1,040,238
22	นครศรีธรรมราช	1,199,779	899,834	599,889
23	นครสวรรค์	840,046	630,035	420,023
24	นนทบุรี	992,876	744,657	496,438
25	นราธิวาส	550,645	412,984	275,322
26	น่าน	387,773	290,830	193,886
27	บึงกาฬ	320,479	240,359	160,239
28	บุรีรัมย์	1,224,050	918,038	612,025



ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 จำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ ในการถอดถอนตามเกณฑ์ (อย่างน้อย 3 ใน 4)	ร่างพระราชบัญญัติฯ จำนวนเกินผู้เข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (มากกว่าร้อยละ 50)
29	ปทุมธานี	890,111	667,583	445,055
30	ประจวบคีรีขันธ์	415,578	311,684	207,789
31	ปราจีนบุรี	385,337	289,003	192,668
32	ปัตตานี	488,162	366,122	244,081
33	พระนครศรีอยุธยา	645,467	484,100	322,733
34	พะเยา	391,849	293,887	195,924
35	พังงา	202,234	151,676	101,117
36	พัทลุง	409,265	306,949	204,632
37	พิจิตร	430,402	322,802	215,201
38	พิษณุโลก	689,069	516,802	344,534
39	เพชรบุรี	380,759	285,569	190,379
40	เพชรบูรณ์	778,923	584,192	389,461
41	แพร่	372,901	279,676	186,450
42	ภูเก็ต	294,236	220,677	147,118
43	มหาสารคาม	774,205	580,654	387,102
44	มุกดาหาร	270,637	202,978	135,318
45	แม่ฮ่องสอน	173,490	130,118	86,745
46	ยโสธร	427,583	320,687	213,791
47	ยะลา	364,174	273,131	182,087
48	ร้อยเอ็ด	1,046,181	784,636	523,090
49	ระนอง	135,286	101,465	67,643
50	ระยอง	543,006	407,255	271,503
51	ราชบุรี	673,013	504,760	336,506
52	ลพบุรี	597,139	447,854	298,569
53	ลำปาง	622,169	466,627	311,084
54	ลำพูน	332,838	249,629	166,419



ลำดับ	จังหวัด	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 จำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ ในการถอดถอนตามเกณฑ์ (อย่างน้อย 3 ใน 4)	ร่างพระราชบัญญัติฯ จำนวนเกินผู้เข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (มากกว่าร้อยละ 50)
55	เลย	499,460	374,595	249,730
56	ศรีสะเกษ	1,141,399	856,049	570,699
57	สกลนคร	889,192	666,894	444,596
58	สงขลา	1,063,787	797,840	531,893
59	สตูล	231,150	173,363	115,575
60	สมุทรปราการ	1,031,792	773,844	515,896
61	สมุทรสงคราม	156,971	117,728	78,485
62	สมุทรสาคร	423,745	317,809	211,872
63	สระแก้ว	425,987	319,490	212,993
64	สระบุรี	498,593	373,945	249,296
65	สิงห์บุรี	169,561	127,171	84,780
66	สุโขทัย	480,022	360,017	240,011
67	สุพรรณบุรี	674,067	505,550	337,033
68	สุราษฎร์ธานี	805,908	604,431	402,954
69	สุรินทร์	1,073,034	804,776	536,517
70	หนองคาย	403,415	302,561	201,707
71	หนองบัวลำภู	397,004	297,753	198,502
72	อ่างทอง	225,504	169,128	112,752
73	อำนาจเจริญ	296,682	222,512	148,341
74	อุดรธานี	1,224,832	918,624	612,416
75	อุตรดิตถ์	369,079	276,809	184,539
76	อุทัยธานี	259,440	194,580	129,720
77	อุบลราชธานี	1,433,296	1,074,972	716,648
รวมทั้งสิ้น		51,214,120	38,410,590	25,607,060

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง



หมายเหตุ : จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาจากการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
ในการเลือกตั้ง พ.ศ.2562

เมื่อเปรียบเทียบเกณฑ์การถอดถอนของประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่าบางประเทศหรือบางพื้นที่
มีเกณฑ์การเข้าชื่อที่แตกต่างกัน ในกรณีของประเทศไทยพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 ใช้คะแนนเสียง
ในการถอดถอนมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง กล่าวคือ จะพิจารณาจาก
สัดส่วนคะแนนเสียงของคนที่มาลงคะแนนเท่านั้น ต่างจากของบางประเทศที่ใช้สัดส่วนคะแนนเสียง
ในการถอดถอนจากจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ กล่าวคือ พิจารณาจากสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ทั้งหมดในพื้นที่ทั้งคนที่มาลงคะแนนและไม่มาลงคะแนนถอดถอน อาทิ รัฐบรันเดินบวร์คและรัฐนอร์ทไอร์แลนด์-
เวสต์ฟาเลีย ของประเทศเยอรมนีที่กำหนดสัดส่วนไว้ร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่

4. ข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำร่างกฎหมาย

สำหรับข้อเสนอแนะในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร
ท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้เขียนเสนอว่าควรดำเนินการภายใต้แนวทางการออกแบบกฎกติกาเชิงสถาบัน
ด้านการถอดถอน (institutional recall design) ทั้งสามด้าน ดังนี้

หนึ่ง เพิ่มโอกาสและความเป็นไปได้ของการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอการถอดถอนโดยประชาชน
ควรกำหนดจำนวนหรือสัดส่วนการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยคำนึงถึงลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรแตกต่างกัน
สำหรับการกำหนดจำนวน/สัดส่วนการเข้าชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ควรกำหนด
เพียงจำนวนรายชื่อขั้นต่ำ (อาทิ ไม่เกิน 5,000 คน) ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กอาจกำหนด
ในแบบสัดส่วนร้อยละ (อาทิ ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5) และให้เลือกจำนวน/สัดส่วนที่น้อยที่สุด ในลักษณะเดียวกับ
ร่างพระราชบัญญัติฯ ในรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
ผู้บริหารท้องถิ่น ที่กำหนดให้รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน หรือ
ไม่น้อยกว่าจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

นอกจากนี้ ควรพิจารณาการใช้ถ้อยคำเพื่อกำหนดจำนวน/สัดส่วน ระหว่างคำว่า ไม่น้อยกว่า และ ไม่เกิน
ว่าทั้งสองคำมีหลักการและวัตถุประสงค์แตกต่างกัน สำหรับคำว่า ไม่น้อยกว่า จะใช้เพื่อกำหนดจำนวน/สัดส่วน
รายชื่อขั้นต่ำที่ใช้เสนอถอดถอน เพื่อให้ได้จำนวนที่มากพอจะสร้างความชอบธรรมในกระบวนการและแสดงถึง
ความต้องการของประชาชนได้ แตกต่างจากคำว่า ไม่เกิน จะใช้เพื่อกำหนดจำนวน/สัดส่วนรายชื่อขั้นสูงสุดที่ใช้
เสนอถอดถอน เพื่อมุ่งอำนวยความสะดวกและเอื้อให้เกิดการเสนอถอดถอนที่ง่ายขึ้น เพราะการกำหนด
เพียงจำนวน/สัดส่วนขั้นต่ำจะส่งผลให้การเสนอถอดถอนทำได้ยากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งจำนวนมาก ดังนั้น การกำหนดจำนวน/สัดส่วนควรให้ความสำคัญทั้งรายชื่อขั้นต่ำ/ขั้นสูงควบคู่กันด้วย



สอง ต้องจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนโดยประชาชนแบบปิดลับ ในการออกกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนควรจัดให้มีการลงคะแนนเสียงโดยประชาชนแบบปิดลับ เช่นเดียวกับที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 ที่ให้มีการลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่จัดลงคะแนนเสียง ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฯ รูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ควรแยก “ขั้นตอนการลงและรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอน” ออกจาก “ขั้นตอนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน” ให้แยกขาดออกจากกัน เพื่อให้ขั้นตอนของการถอดถอนสอดคล้องกับของต่างประเทศที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ 1) การเสนอถอดถอน จากการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อเสนอญัตติการถอดถอน (proposal) ด้วยการลงลายมือชื่อ ตามหลักเกณฑ์ด้านจำนวน/สัดส่วนของการเข้าชื่อที่แต่ละประเทศกำหนด 2) การจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน ให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนในพื้นที่ลงคะแนนโดยลับ เพื่อลงคะแนนถอดถอน/ไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่น 3) การตัดสินผลการถอดถอน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจำนวนของการออกมาลงคะแนนของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ และสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน

สาม การตัดสินผลการถอดถอนที่กำหนดจำนวนของการออกมาลงคะแนนของประชาชนและสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอนอย่างเหมาะสม ในส่วนของจำนวนของการออกมาลงคะแนนของประชาชนควรกำหนดให้มีมาใช้สิทธิอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมด แต่สัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน ควรพิจารณาระหว่างการใช้หลักการเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) ที่ใช้คะแนนเสียงสูงสุดจากจำนวนของผู้ที่ออกมาลงคะแนนเสียงและช่วยให้ถอดถอนได้ง่ายขึ้น แต่ทำให้การถอดถอนขาดความชอบธรรม กับการใช้หลักการเสียงข้างมากเด็ดขาด (supermajority) ที่ใช้คะแนนเสียงสูงสุดและมากกว่ากึ่งหนึ่งขึ้นไปของจำนวนผู้ออกมาลงคะแนนเสียง (อาทิ ตั้งแต่ร้อยละ 50, 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 เป็นต้น) แม้จะทำให้การถอดถอนทำได้ยากขึ้นแต่ผลการถอดถอนที่ได้มีความชอบธรรมมากกว่าเสียงข้างมากธรรมดา

แต่ผู้เขียนเห็นว่าควรใช้หลักการเสียงข้างมากเด็ดขาด (supermajority) เพื่อกำหนดสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน โดยให้ใช้คะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนผู้ออกมาลงคะแนนเสียง ซึ่งน้อยกว่าจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนในพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2542 แต่มากกว่าจำนวนการเข้าชื่อตามรูปแบบการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในร่างพระราชบัญญัติฯ

บรรณานุกรม

- Baybeck, Brady. "Local Political Participation." In *The Oxford Handbook of State and Local Government*, edited by Donald P. Haider-Markel, 95-109: Oxford University Press, 2014.
- Geissel, Brigitte and Stefan Jung. "Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation." *Democratization* 25, no. 8 (2018/11/17 2018): 1358-78.
<http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2017.1398735>.
- Neelima, K. "'Right to Recall' Reform Experience in Madhya Pradesh." *Economic&PoliticalWeekly* 52 (04/01 2017): 24-26.
- The electoral knowledge network. "Advantages and Disadvantages of the Recall Instrument." Last modified 2005. Accessed 14 February, 2021. <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/ese/ese08/ese08c/ese08c02>.
- Welp, Yanina. "Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability?" *Democratization* 23, no. 7 (2016/11/09 2016): 1162-79. <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2015.1060222>.
- ภัทษา ด้วงกลัด. นวัตกรรมการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม. กรุงเทพมหานคร: โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2557.
- วุฒิสาร ตันไชย และ เอกวิริ มีสุข. ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- วุฒิสาร ตันไชย และ เอกวิริ มีสุข. การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- อรทัย ก๊กผล, เกวลี เพชรศรีชาติ, มนฤดี ทองกำพ้อ, และ วิลาวัลย์ หงษ์นคร. รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ: บทสำรวจความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2563.



ภาคผนวก
ร่างพระราชบัญญัติ
การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้มีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นแทนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

“ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕

“เขตเลือกตั้ง” หมายความว่า เขตเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“ผู้กำกับดูแล” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(๑) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล และสำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลในกรณีที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติราชการแทน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้รับเลือกตั้ง อยู่ในวันที่ยื่นหนังสือแสดงเจตนาตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๑๓ และในวันดังกล่าวต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๖ การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้กระทำได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) การเข้าชื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๗ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อผู้ใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดจงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจอันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต หรือกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อกันเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้

จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามจำนวนที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

มาตรา ๘ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อผู้ใดประสงค์จะให้ผู้กำกับดูแลสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง มีสิทธิเข้าชื่อกันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

ให้นำความในมาตรา ๗ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๙ การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา ๗ ให้จัดทำเป็นหนังสือแสดงเจตนาว่าประสงค์จะถอดถอนผู้ใด ด้วยสาเหตุใด ยื่นต่อผู้กำกับดูแล พร้อมทั้งเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ ซึ่งต้องมีชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคนโดยมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ และเอกสารดังกล่าวต้องมีข้อความอย่างน้อยระบุว่า “เข้าชื่อเพื่อถอดถอน...(ชื่อและนามสกุลผู้ถูกถอดถอน)...” อยู่ทุกหน้า

(๒) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวนไม่เกินสิบคน

(๓) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๒) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามมาตรา ๕ และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

มาตรา ๑๐ เมื่อผู้กำกับดูแลได้รับหนังสือแสดงเจตนาและเอกสารตามมาตรา ๙ และพิจารณาแล้วเห็นว่าเอกสารถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาสามสิบวัน โดยในการประกาศหรือเผยแพร่ดังกล่าวต้องกำหนดระยะเวลาร้องคัดค้านหรือขอลอนชื่อไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศ

การพิจารณา การปิดประกาศ และการเผยแพร่ตามวรรคหนึ่งต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงเจตนา

ในกรณีที่ผู้กำกับดูแลเห็นว่า หนังสือแสดงเจตนาหรือเอกสารที่ได้รับไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๙ ให้ผู้กำกับดูแลแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในเรื่องใด พร้อมทั้งส่งเรื่องคืนให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนต่อไป

เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้กำกับดูแลตามวรรคหนึ่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว

มาตรา ๑๑ ผู้ใดมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ โดยตนมิได้สมัครใจ หรือมิได้ลงลายมือชื่อ หรือประสงค์จะถอนตนจากการเข้าชื่อ ให้ผู้นั้นมีหนังสือแจ้งให้ผู้กำกับดูแลทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประกาศตามมาตรา ๑๐ และให้ผู้กำกับดูแลส่งถอนชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการปลอมลายมือชื่อ ให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการ ให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต่อไป

มาตรา ๑๒ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ แล้ว ให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีการถอนชื่อจนมีรายชื่อเหลือไม่ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้ยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบ

(๒) ในกรณีที่ไม่ว่าจะมีการถอนชื่อหรือไม่ หากมีรายชื่อเหลืออยู่ครบตามจำนวน ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้ผู้กำกับดูแลประกาศให้ประชาชนทราบและให้ถือว่าการถอดถอนมีผล ตั้งแต่วันที่ประกาศ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนพ้นจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ประกาศเป็นต้นไป

มาตรา ๑๓ การเข้าชื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๖ (๒) ให้จัดทำเป็นหนังสือแสดงเจตนาว่าประสงค์จะให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนผู้ใด ด้วยข้อกล่าวหาใด ยื่นต่อผู้กำกับดูแล และให้นำความในมาตรา ๙ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่จำนวนผู้เข้าชื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ และให้เปลี่ยนข้อความที่ต้องระบุไว้ในเอกสารทุกหน้าเป็น "เข้าชื่อเพื่อสอบสวนและถอดถอน ... (ชื่อและนามสกุลผู้ถูกสอบสวน) ..." แทน

ในการระบุข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ผู้เข้าชื่อต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำ ที่เป็นเหตุแห่งการกล่าวหาหานั้นด้วย

มาตรา ๑๔ เมื่อผู้กำกับดูแลได้รับหนังสือแสดงเจตนาและเอกสารตามมาตรา ๑๓ แล้ว ให้ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปและให้นำความในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับ ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ เมื่อพ้นกำหนดเวลาคัดค้านหรือถอนชื่อตามประกาศตามมาตรา ๑๔ แล้ว ให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีการถอนชื่อ จนมีรายชื่อเหลือไม่ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบ

(๒) ในกรณีที่ไม่ว่าจะมีการถอนชื่อหรือไม่ หากมีรายชื่อเหลืออยู่ครบตามจำนวน ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้ง ข้อกล่าวหาให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ พ้นกำหนดเวลาคัดค้านหรือถอนชื่อ

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการสอบสวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๖ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกกล่าวหา มีสิทธิทำคำชี้แจงเป็นหนังสือเพื่อแก้ข้อกล่าวหายื่นต่อคณะกรรมการสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการสอบสวนขยายให้ แต่จะขยายให้ได้ครั้งเดียวไม่เกินสามสิบวัน

เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หากคณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลา ผู้กำกับดูแลอาจขยายระยะเวลาการสอบสวนออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

มาตรา ๑๗ เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดแล้ว ผู้กำกับดูแลจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้ หากเห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นผู้อุปสรรคต่อการสอบสวน หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความผิด และผู้นั้นยังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ให้ผู้กำกับดูแลสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใดในช่วงที่หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยถือเสมือนว่าผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนปรากฏผลการสอบสวนดังกล่าว การจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง

ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

มาตรา ๑๘ เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้กำกับดูแลสั่งถอดถอนผู้นั้นโดยพลัน ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ถูกถอดถอนไว้ด้วย และให้ผู้ถูกถอดถอนพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่คำสั่งหรือนับแต่วันที่สั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้กำกับดูแลสั่งยุติเรื่อง

เมื่อมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้ผู้กำกับดูแลแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยพลัน

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา การเข้าชื่อเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ (๒) ในเหตุเดียวกันจะกระทำมิได้ แต่ไม่ตัดสิทธิการเข้าชื่อเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ (๑)

มาตรา ๒๐ ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในการเข้าชื่อเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง

มาตรา ๒๑ ผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใดหรือข่มขู่ด้วยประการใดเพื่อให้บุคคลใดเข้าชื่อหรือมิให้เข้าชื่อ ในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ หรือเพื่อให้บุคคลใดถอนชื่อหรือมิให้ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง

มาตรา ๒๒ ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อเข้าชื่อหรือไม่เข้าชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ หรือเพื่อถอนชื่อหรือไม่ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง

มาตรา ๒๓ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึง พระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคหนึ่งกำหนดวิธีการและจำนวนราษฎร ที่ต้องมีในการถอดถอนหรือในการดำเนินการเพื่อให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลง หรือเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้วิธีการและถือจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๒๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้มีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นแทนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ วิธีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๖)

กำหนดวิธีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็น ๒ วิธี ดังนี้

(๑) การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และให้มีผลเป็นการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) การเข้าชื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเพื่อให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการสอบสวนว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดตามเหตุที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และให้ผู้กำกับดูแลสั่งให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หากผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริง

๒.๒ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๕)

กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้รับเลือกตั้ง และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือถูกจำกัด

สิทธิในการเข้าซื้อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

๒.๓ ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท (ร่างมาตรา ๔ บทนิยาม คำว่า “ผู้กำกับดูแล”)

กำหนดผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้

(๑) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล และสำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลในกรณีที่ได้รับมอบหมาย จากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติการแทน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับกรุงเทพมหานคร

๒.๔ การเข้าซื้อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๗ และร่างมาตรา ๙ ถึงร่างมาตรา ๑๒)

กำหนดขั้นตอนการเข้าซื้อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น ดังนี้

(๑) เหตุในการเข้าซื้อเพื่อถอดถอน (ร่างมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง)

ผู้มีสิทธิเข้าซื้อจะเข้าซื้อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นได้ต่อเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการ ดังต่อไปนี้

๑) จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจอันจะเป็น เหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

๒) มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบ เรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต

๔) กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

(๒) จำนวนผู้มีสิทธิเข้าซื้อเพื่อถอดถอน (ร่างมาตรา ๗)

ผู้มีสิทธิเข้าซื้อเพื่อถอดถอนต้องมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ไปใช้ สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง โดยให้ถือตามจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่สมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

(๓) เอกสารที่ต้องยื่นเพื่อขอถอดถอน (ร่างมาตรา ๙)

๑) หนังสือแสดงเจตนาว่าประสงค์จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ด้วยสาเหตุใด

๒) บัญชีรายชื่อผู้เข้าซื้อ ซึ่งต้องระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และลายมือชื่อของผู้เข้าซื้อทุกคน โดยจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ และเอกสาร ดังกล่าวต้องระบุข้อความว่า “เข้าซื้อเพื่อถอดถอน...(ชื่อและนามสกุลผู้ถูกถอดถอน)...” อยู่ทุกหน้า ห้างนี้ เพื่อให้ผู้เข้าซื้อที่ลงลายมือชื่อได้ทราบว่า เอกสารที่ตนลงลายมือชื่อนั้นเป็นหนังสือแสดงเจตนา ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด

๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวนไม่เกินสิบคน

๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อว่ามีสิทธิเข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามร่างมาตรา ๕ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้รับเลือกตั้งอยู่ในวันที่ยื่นหนังสือแสดงเจตนา และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และรับรองว่ามีสิทธิเข้าชื่อทุกคนได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

(๔) การพิจารณาและการปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ (ร่างมาตรา ๑๐)

๑) ให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาและตรวจสอบหนังสือแสดงเจตนาและเอกสารประกอบการยื่นขอถอดถอนว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ผู้กำกับดูแลแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วน

๒) เมื่อหนังสือแสดงเจตนาและเอกสารประกอบการยื่นขอถอดถอนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) ให้ผู้กำกับดูแลสั่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผยแพร่หนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเวลา ๓๐ วัน

๔) ในประกาศที่ปิดไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่เผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดเวลาร้องคัดค้านหรือขอลอนชื่อไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน แต่ไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศ

๕) การพิจารณา การปิดประกาศ และการเผยแพร่หนังสือแสดงเจตนาและเอกสารประกอบการยื่นขอถอดถอน จะต้องกระทำภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงเจตนา

(๕) การร้องคัดค้านและการขอลอนชื่อ (ร่างมาตรา ๑๑ และร่างมาตรา ๑๒ (๑))

ผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อโดยมิได้สมัครใจ หรือมิได้ลงลายมือชื่อหรือผู้ที่ประสงค์จะถอนตนจากการเข้าชื่อ มีสิทธิร้องคัดค้านหรือขอลอนชื่อได้ โดยให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กำกับดูแลทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประกาศตามร่างมาตรา ๑๐ และให้ผู้กำกับดูแลส่งถอนชื่อนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ ทั้งนี้ หากมีการถอนชื่อจนรายชื่อเหลือไม่ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๗ ให้ผู้กำกับดูแลยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อทราบ

(๖) ผลของการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๑๒ (๒))

ในกรณีที่ไม่ว่าจะมีการถอนชื่อหรือไม่ หากมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเหลืออยู่ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๗ ให้ผู้กำกับดูแลประกาศให้ประชาชนทราบและให้ถือว่าการถอดถอนมีผลตั้งแต่วันที่ประกาศ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ประกาศเป็นต้นไป

๒.๕ การเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๘ และร่างมาตรา ๑๓ ถึงร่างมาตรา ๑๘)

กำหนดขั้นตอนการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

(๑) เหตุในการเข้าชื่อเพื่อขอให้สอบสวนและถอดถอน (ร่างมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับร่างมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง)

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อจะเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ต่อเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการต่าง ๆ เช่นเดียวกับเหตุในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนตามร่างมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑) จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจอันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

๒) มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต

๔) กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอน (ร่างมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง)

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนและถอดถอนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า โดยให้ถือตามจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

(๓) เอกสารที่ต้องยื่นเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอน (ร่างมาตรา ๑๓ ประกอบกับร่างมาตรา ๘)

๑) หนังสือแสดงเจตนาว่าประสงค์จะให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ด้วยข้อกล่าวหาใด

๒) เอกสารอื่นตามที่ระบุไว้ในร่างมาตรา ๙ เว้นแต่จำนวนผู้เข้าชื่อให้เป็นไปตามจำนวนที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๘ และข้อความที่ระบุในเอกสารทุกหน้าให้เปลี่ยนเป็น "เข้าชื่อเพื่อสอบสวนและถอดถอน...(ชื่อและนามสกุลผู้ถูกสอบสวน)..." ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เข้าชื่อที่ลงลายมือชื่อได้ทราบว่า เอกสารที่ตนลงลายมือชื่อนั้นเป็นหนังสือแสดงเจตนาว่าประสงค์จะให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด

(๔) การพิจารณาและการปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอน (ร่างมาตรา ๑๔ ประกอบกับร่างมาตรา ๑๐ และร่างมาตรา ๑๑)

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและการปิดประกาศหนังสือแสดงเจตนาและบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเพื่อขอให้มีการสอบสวนและถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้นำหลักเกณฑ์ตามร่างมาตรา ๑๐ และร่างมาตรา ๑๑ ซึ่งบังคับใช้กับการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๕) การร้องคัดค้านและการขอถอนชื่อ (ร่างมาตรา ๑๑ และร่างมาตรา ๑๕ (๑))
มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกรณีของการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) ผลของการเข้าชื่อขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๑๕ (๒))

ในกรณีที่ไม่ว่าจะมีการถอนชื่อหรือไม่ หากมีรายชื่อเหลืออยู่ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๘ ให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งข้อกล่าวหาให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาทราบ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาคัดค้านหรือถอนชื่อ ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการสอบสวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๗) สิทธิของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในการทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา (ร่างมาตรา ๑๖)

สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิทำคำชี้แจงเป็นหนังสือเพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้ โดยยื่นต่อคณะกรรมการสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบสวนอาจขยายระยะเวลาในการยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้แต่ให้ขยายได้ครั้งเดียวไม่เกินสามสิบวัน

(๘) อำนาจของผู้กำกับดูแลในการสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ (ร่างมาตรา ๑๗)

๑) เหตุในการสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่

เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามร่างมาตรา ๑๕ (๒) แล้ว ผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ หากเห็นว่ามีความเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑.๑) การคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

๑.๒) มีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นการอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

๑.๓) เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง

๒) การดำเนินการภายหลังที่มีการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

๒.๑) ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความผิด และผู้นั้นยังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ให้ผู้กำกับดูแลสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใดในช่วงที่หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยถือเสมือนว่าผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

๒.๒) ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนปรากฏผลการสอบสวนดังกล่าว การจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง

๓) การอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

๓.๑) สิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาในการอุทธรณ์

ให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

๓.๒) ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ก. ในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของนายอำเภอ ให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ข. ในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ค. ในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(๔) การดำเนินการภายหลังจากที่ปรากฏผลการสอบสวน (ร่างมาตรา ๑๘)

๑) กรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา

๑.๑) การออกคำสั่งถอดถอน

ให้ผู้กำกับดูแลสั่งถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาโดยพลัน ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย และให้ผู้กำกับดูแลแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยพลัน

๑.๒) รูปแบบของคำสั่งถอดถอน

ในคำสั่งถอดถอนให้ระบุพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ผู้ถอดถอนไว้ด้วย

๑.๓) การมีผลของคำสั่งถอดถอน

ก. ในกรณีที่ไม่มีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีคำสั่งถอดถอนแล้ว ให้ผู้ถอดถอนพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่มิคำสั่ง

ข. ในกรณีที่มิคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีคำสั่งถอดถอนแล้ว ให้ผู้ถอดถอนพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่สั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

๒) กรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา

ให้ผู้กำกับดูแลสั่งยุติเรื่อง และให้แจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยพลัน

๒.๖ บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา ๒๐ ร่างมาตรา ๒๑ และร่างมาตรา ๒๒)

เนื่องจากการกระทำความผิดตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะร้ายแรง จึงได้กำหนดโทษอาญาทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ และกำหนดให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิด สำหรับความผิดดังต่อไปนี้

(๑) การลงลายมือชื่อปลอมในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๒๐)

(๒) การให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใดหรือข่มขู่ด้วยประการใดเพื่อให้บุคคลใดเข้าชื่อหรือมิให้เข้าชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ หรือเพื่อให้บุคคลใดถอนชื่อหรือมิให้ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ (ร่างมาตรา ๒๑)

(๓) การเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อเข้าชื่อหรือไม่เข้าชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อหรือเพื่อถอนชื่อหรือไม่ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ (ร่างมาตรา ๒๒)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น เพราะมีขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อน รวมทั้งทำให้ประหยัดงบประมาณในการดำเนินการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นอีกด้วย
