

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศ อันประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันประกอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น

3.1 กฎหมายต่างประเทศ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึง รูปแบบการเมืองการปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนของต่างประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1 สหรัฐอเมริกา

3.1.1.1 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาคือประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐ การจัดระเบียบบริหารของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลางในระดับสหพันธ์ (Federal Government) ราชการบริหารระดับรัฐ (State Government) บริหารส่วนท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งการปกครองในแต่ละระดับท้องถิ่นนั้นมีรายละเอียด ดังนี้¹

ราชการบริหารส่วนกลางในระดับสหพันธ์

การปกครองส่วนกลางในระดับสหพันธ์ มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นศูนย์กลางปกครองทั่วทั้งประเทศ คือ เป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาสูงหรือวุฒิสภา

¹ ปฎิมา รุ่งนาค. (2556). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มงคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 66-67.

(House of Senate) จำนวน 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รัฐละ 2 คน และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representation) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน จำนวนสมาชิกของสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละรัฐ ศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล หัวหน้าศาลสูงจะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี

ราชการบริหารระดับรัฐ

ในแต่ละรัฐของสหรัฐอเมริกาจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ ทั้งนี้การปกครองในรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง กล่าวคือจะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าการรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วย ผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยของการปกครองในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แต่การจัดตั้งอำนาจหน้าที่หรือเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือในสหรัฐอเมริกามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เขตโรงเรียนซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว เป็นต้น

3.1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา²

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เกิดขึ้นที่ Los Angeles ซึ่งได้มีการรับรองกฎบัตรของเมือง (City charter) ในปี ค.ศ. 1903 (พ.ศ. 2446) โดยอนุญาตให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นเมืองแรกในสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดการเลือกตั้งถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

² ปฎิมา รุ่งนาค. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 73-75.

ในสหรัฐอเมริกา นั้นเป็นสหพันธรัฐประชาธิปไตย แบ่งการปกครอง 50 รัฐซึ่ง กระบวนการถอดถอนที่ใช้รูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) แบ่งเป็นสามรูปแบบ ดังนี้³

รูปแบบแรก การที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนเป็นการเลือกตั้งใหม่ในคราวเดียวกัน จึงเห็นว่า เมื่อมีการหาเสียง การเลือกตั้ง ย่อมเกิดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และเมื่อมีการนับคะแนน หากผู้ถูกร้องได้คะแนนเสียงชนะก็ทำหน้าที่ต่อไป หากผู้ถูกร้องได้คะแนนเสียงน้อยกว่าผู้สมัครคนอื่น ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งทันที ตัวอย่างรัฐที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น เอรินโซนา โคโลราโด แคลิฟอร์เนีย เนวาดา นอร์ท คาโรไลนา วิสคอนซิน

รูปแบบสอง การลงคะแนนเสียงถอดถอนแล้วตามด้วยการเลือกตั้งพิเศษ หมายความว่า เป็นการจัดการลงคะแนนเสียง 2 ครั้ง ในครั้งที่ 1 จัดการลงคะแนนเสียงถอดถอน และในครั้งที่ 2 จัดการเลือกตั้งใหม่ ตัวอย่างของรัฐที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ จอร์เจีย ลุยเซียนา มินนิโซตา มิชิแกน มอนแทนา นิวเจอร์ซีย์ ออริกอน โรดไอแลนด์

รูปแบบสาม เป็นการลงคะแนนเสียงถอดถอนแล้วตั้งบุคคลมาสืบต่อตำแหน่งตามรายชื่อ หมายความว่าบัตรลงคะแนนจะให้ผู้มีสิทธิตอบคำถาม ดังนี้

ข้อ 1. ท่านต้องการถอดถอนเจ้าหน้าที่ให้พ้นจากตำแหน่ง “ใช่” หรือ “ไม่”

ข้อ 2. ให้เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คุณสมบัติครบถ้วนตามรายชื่อ โดยนับคะแนนจากประชาชนที่ต้องการถอดถอนก่อน

ดังนั้นถ้าเสียงส่วนใหญ่ไม่ต้องการถอดถอนกระบวนการสืบทอดตำแหน่งย่อมสิ้นสุดลง บุคคลนั้นอยู่ในตำแหน่งต่อไป กรณีที่เป็นการถอดถอนผู้ว่าการรัฐ ผู้ที่สมัครจะสืบทอดตำแหน่งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการของพรรคการเมือง ตัวอย่างรัฐที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น วอชิงตัน อะแลสกา อิลลินอยส์

สหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้⁴

ประการแรก ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น คนใดออกจากตำแหน่ง ก็จะเป็นราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดไว้ เช่น มีสัญชาติอเมริกันอยู่ในรัฐหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ต่ำกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

³ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2552). *การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 36.

⁴ ปฎิมา รุ่งนาค. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 73-75.

ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังตามหมายศาลหรืออยู่ระหว่างการเพิกถอนการเลือกตั้ง และผู้ใช้สิทธิเริ่มเสนอให้ถอดถอนต้องเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งล่าสุดที่ผ่านมา มิฉะนั้นจะไม่ให้สิทธิดังกล่าว

ประการที่สอง มูลเหตุความผิดที่ควรได้รับการถอดถอน

เนื่องจากกระบวนการ Recall เกิดจากความต้องการของเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งต่อไป หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการที่ประชาชนเรียกคืนมาซึ่งอำนาจของตน หากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นประพฤติไม่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งต่อไปก็ถึงคะแนนเสียงให้ออกได้ ไม่จำเป็นต้องกระทำผิดกฎหมายหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ลักษณะที่เป็นการถกเถียงกันมากที่สุดในกระบวนการ Recall คือ ขาดหลักเกณฑ์ที่จำเพาะเจาะจงในทางกฎหมายสำหรับเหตุผลของกลุ่มหรือบุคคลที่พยายามสรรหาเพื่อถอดถอนข้าราชการออกจากตำแหน่ง บางครั้งข้อกล่าวหาเหล่านั้น ๆ ก็เป็นข้อกล่าวหาที่อยู่ศีลธรรม คลุมเครือ ไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง

สาระสำคัญของเหตุแห่งการถอดถอน นับได้ว่าเป็นข้อกล่าวหาที่ประชาชนมีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ประพฤติไม่เหมาะสมหรือประพฤติมิชอบ ทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้ ข้อกำหนดอันเกี่ยวกับเหตุแห่งการถอดถอนในรัฐส่วนใหญ่จำนวน 11 รัฐ ได้แก่ รัฐโอเรกอน แคลิฟอร์เนีย อารีโซนา โคโลราโด เนวาดา มิชิแกน หลุยส์เซียน่า นอร์ท ดาร์โกต้า วิสคอนซิน ไอดาโฮ และนิวเจอร์ซีย์ จะไม่กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นในรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ อาจยื่นคำร้องโดยอาจะระบุเหตุแห่งการถอดถอนใด ๆ ก็ได้ หากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐใด ๆ ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ก็อาจใช้สิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะส่งคำชี้แจงเพื่อโต้แย้งเหตุผลในการร้องขอให้ถอดถอนตนออกจากตำแหน่งได้ด้วยเช่นกัน

สำหรับบางรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ได้กำหนดให้เหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) โดยจะต้องตั้งอยู่บนเหตุที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ (Specific Ground) ประกอบด้วย รัฐอลาสก้า รัฐจอร์เจีย รัฐแคนซัส รัฐมินเนสโซตา รัฐมอนทานา รัฐโรดไอส์แลนด์ รัฐวอร์ชิงตัน และรัฐเวอร์จิเนีย ทั้งนี้ ผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำร้องจะต้องระบุความประพฤติที่ไม่เหมาะสมและการประพฤติมิชอบ (Malfeasance Or Misconduct) ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ขณะเดียวกันผู้ถูกกล่าวหาอาจใช้สิทธิโต้แย้งความถูกต้องแห่งเหตุผลในการยื่นคำร้อง (Validity Of Grounds) ในชั้นพิจารณาของศาลได้และศาลจะพิจารณาว่าข้อ

กล่าวหาที่ระบุไว้ในคำร้องต่าง ๆ (Allegations) นั้น มีน้ำหนักเพียงพอต่อการถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่

จะเห็นได้ว่าการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ เป็นเหตุผลหรือ ข้อกล่าวอ้างพิเศษที่ผู้ยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งใช้เป็นข้อกล่าวหานั้น จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานแห่งเหตุผลที่ใช้เป็นข้ออ้างในการถอดถอนนั้นว่าเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เป็นกลไกหนึ่งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเข้าไปควบคุมผู้แทนของตนและยินยอมให้ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ เจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ ดังนั้น โดยสภาพแล้วผู้ยื่น คำร้องขอจึงไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลแห่งการถอดถอนหรือหากมีเหตุผล ผู้ที่ถูกกล่าวหาที่มีอาจร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีได้ เนื่องจากกระบวนการถอดถอนดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยแท้ ตัวอย่างเช่น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนีย กำหนดไว้ว่าหากมีเหตุผลเพียงพอที่จะทำการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ก็ไม่สามารถที่จะร้องขอให้ศาลพิจารณาทบทวนเหตุผลแห่งการยื่นคำร้องดังกล่าวได้⁶

อย่างไรก็ตามเหตุผลที่เฉพาะเจาะจงที่ประชาชนใช้เป็นข้ออ้างเพื่อถอดถอนผู้แทนโดยส่วนใหญ่แล้ว จะปรากฏเหตุผลที่สำคัญคือ การประพฤติมิชอบในหน้าที่ การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือไร้ความสามารถ เมื่อเหตุแห่งการถอดถอนเฉพาะเจาะจงเหล่านี้เป็นเหตุที่พอเชื่อถือได้และมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลได้ ซึ่งอาจเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผลรุนแรงขึ้นภายหลังการถอดถอนก็ได้ ศาลที่มีเขตอำนาจที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงมีอำนาจที่จะตีความเหตุแห่งการถอดถอนอย่างจำกัด⁷

ในรัฐจอร์เจีย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาสามารถที่จะยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแห่งรัฐ เพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแห่งเหตุที่ใช้เป็นข้ออ้างในการยื่นถอดถอนได้ ทั้งนี้ การไต่สวนของศาลมิใช่เป็นการตัดสินเพื่อชี้ว่าเหตุแห่งข้อกล่าวหานั้นเป็นจริงหรือไม่ แต่เป็นเพียงการตรวจสอบว่าเหตุแห่งข้อกล่าวหานี้มีความเป็นไปได้เพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่ามีข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างได้เกิดขึ้นจริง⁸

⁵ The Recall – Tribunal of the People (pp. 34-6), Praeger, 1997.

⁶ Constitution of California, Art II, §14(a).

⁷ The Recall – Tribunal of the People. Op.cit. (pp. 38-9).

⁸ Georgia Code, §21-4-6.

ประการที่สาม จำนวนประชาชนที่จะใช้สิทธิเริ่มให้มีการถอดถอน

ในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้ลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าชื่อเสนอชื่อเรียกท้องถิ่นจำนวนราวร้อยละ 10-20 หรือร้อยละ 25 (ตามแต่รัฐธรรมนูญรัฐหรือกฎบัตรในท้องถิ่นกำหนด) โดยมากจะใช้ร้อยละ 25 ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาครั้งสุดท้ายสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกเข้ามา

ประการที่สี่ ขั้นตอนการนำเสนอโดยประชาชน

กระบวนการต่อไปนี้มีผลต่อการถอดถอนข้าราชการที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา จะมีการยื่นเสนอคำร้อง (Petition) ให้แก่องค์กรซึ่งผู้ที่จะถูกดำเนินการถอดถอนนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้เป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำร้องจะต้องมีจำนวนร้อยละ 25 ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาครั้งสุดท้าย สำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกเข้ามา คำร้องดังกล่าวจะเป็นการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้อื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กล่าวไว้ในคำร้อง โดยมีข้อแม้ว่าถ้ากฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครที่จะเข้ารับเลือกตั้งเพื่อแทนที่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกดำเนินการถอดถอนมีจำนวนได้มากกว่า 1 คน คำร้องดังกล่าวจะต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้จำนวนร้อยละ 25 ของคะแนนเสียงทั้งหมดในการเลือกตั้งทั่วไป สำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งผู้ที่ถูกดำเนินการถอดถอนนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นหนึ่งในจำนวนเจ้าหน้าที่หลายคนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา โดยคะแนนเสียงทั้งหมดนั้น จะถูกหารด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในการเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมาครั้งสุดท้าย คำร้องดังกล่าวจะประกอบด้วยเหตุผลในการถอดถอนจำนวนไม่เกิน 200 คำ โดยข้อความดังกล่าวจะใช้เป็นข้อมูลสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ซึ่งเป็นผู้เดียวในการตัดสินสภาพอันถูกต้องตามกฎหมาย ความสมเหตุสมผลและความพอเพียงของเหตุผลในการถอดถอนออกจากตำแหน่งและเหตุผลดังกล่าวจะไม่มีให้นำมาเปิดเผย

ประการที่ห้า การคืนเงินค่าใช้จ่าย

หากการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่ประสบผลสำเร็จและผู้ที่ถูกกล่าวหาถอดถอนจากราชการถอดถอน ในรัฐแคลิฟอร์เนียจะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนจะต้องคืนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวโดยการคืนเงินค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงในลักษณะนี้ยังถูกนำไปใช้กับการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นและในบางรัฐด้วย⁹

⁹ The Recall – Tribunal of the People (p. 62), Praeger, 1997.

สหรัฐอเมริกาใช้ระบบการ Recall อยู่ในรัฐต่าง ๆ ประมาณ 19 รัฐ โดยมากกระบวนการ Recall จะใช้กันมากในท้องถิ่น ซึ่งมีความพยายามที่จะใช้ระบบ Recall ในระดับรัฐเคยมีการพยายามถอดถอนผู้ว่าการรัฐหนึ่ง แต่ไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อผู้ต้องการให้มีการถอดถอนผู้ว่าการรัฐออกจากตำแหน่ง เนื่องด้วยประชากรในมลรัฐมีมาก เป็นการยากที่จะทำการรวบรวมลายมือชื่อได้ หลายครั้งที่มีการพยายามถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ก็ประสบความล้มเหลวเนื่องจากไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้เพียงพอ

ทั้งนี้ การนำกระบวนการถอดถอนไปใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับรัฐที่ประสบความสำเร็จแล้ว ได้แก่ การถอดถอนนายลินน์ เจ. แพร์เซอร์ ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มที่มีแนวคิดเอนเอียงไปทางสังคมนิยมซึ่งตัวเองเป็นสมาชิกในกลุ่มนั้นกับกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งอิสระ กลุ่มผู้มีแนวคิดอนุรักษนิยม และกลุ่มผู้มีแนวคิดทุนนิยม ประกอบกับตัวเองและพรรคการเมืองที่เขาสังกัดอยู่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ฝ่ายตรงกันข้ามกับกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งอิสระ และปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างธนาคารของรัฐกับโรงงานผลิตสินค้าและอุตสาหกรรมลิฟท์ ทั้งนี้ เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) ได้มีการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 70,000 รายชื่อ เพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนนายลินน์ เจ. แพร์เซอร์ นายวิลเลียม เลมแก อัยการสูงสุด และนายจอห์น ฮาแกน กรรมการการเกษตร ออกจากตำแหน่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารในหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งกำหนดให้วันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) เป็นวันลงคะแนนเสียงถอดถอน ผลการลงคะแนนเสียงปรากฏว่า ชาวนอร์ธ คาโรไลน่า ส่วนใหญ่ ลงคะแนนเสียงถอดถอนนายลินน์ เจ. แพร์เซอร์ ออกจากตำแหน่ง และมีการลงคะแนนเสียงเลือกนายริคน์วาลด์ เอ เนสโตส์ เป็นผู้ว่าการรัฐแทน ในวันเดียวกันนั่นเอง ด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครั้งที่ได้เลือกนายลินน์ เจ. แพร์เซอร์ เข้าสู่ตำแหน่ง จำนวน 4,102 เสียง ต่อมาวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) นายริคน์วาลด์ เอ เนสโตส์ ก็ได้สาบานตนเพื่อเข้ารับตำแหน่งผู้ว่าการรัฐ ถือได้ว่านายลินน์ เจ. แพร์เซอร์ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับผู้ว่าการรัฐคนแรกที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) นับตั้งแต่มีการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ได้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายเกรย์ เดวิส ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนีย การถอดถอนนายเกรย์ เกิดขึ้นหลังจากที่เขาได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการรัฐเพียง 11 เดือนเท่านั้น ในการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายเกรย์ มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจำนวน 9.4 ล้านคน ซึ่งในจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงดังกล่าว มากกว่าร้อยละ 11 เป็นผู้ที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ เมื่อปี ค.ศ. 2002 และมีผู้

ลงคะแนนเสียงถอดถอนนายเกรย์ฯ ออกจากตำแหน่งจำนวนร้อยละ 55 สาเหตุที่ทำให้ นายเกรย์ฯ ถูกลดถอนออกจากตำแหน่ง เกิดจากการบริหารงบประมาณที่ผิดพลาด ซึ่งในขณะนั้นได้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้น ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่นายเกรย์ฯ เองก็ไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามและกลุ่มทางการเมืองอื่น ๆ ได้รวมตัวกันและเรียกร้องให้เขาออกจากตำแหน่ง จนในที่สุด ก็นำมาซึ่งการยื่นคำร้องถอดถอนเขาออกจากตำแหน่ง ซึ่งการลงคะแนนเสียงถอดถอนเขาออกจากตำแหน่ง ถูกจัดขึ้นในวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) โดยประชาชนได้เลือกนายอาร์โนลด์ ชวาร์เซเน็กเกอร์ (Arnold Schwarzenegger) จากพรรคริพับลิกัน ซึ่งชนะการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียแทนนายเกรย์ เดวิส¹⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา มีทั้งระดับรัฐและท้องถิ่น แต่ระบบดังกล่าวใช้ได้ผลดีในท้องถิ่นเนื่องด้วยประชาชนในท้องถิ่นมีน้อยกว่า การรวบรวมลายมือชื่อผู้ต้องการให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง เป็นไปได้ง่ายกว่า และคนในท้องถิ่นจะรู้จักและคุ้นเคยกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งดีกว่าในระบบรัฐ โดยวิธีการ Recall นี้ เป็นการถอดถอนผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ออกจากตำแหน่งได้คนเดียวไม่ได้ถอดถอนทั้งสภา บางรัฐถึงขนาดให้มีการถอดถอนผู้พิพากษาได้ด้วย สิทธิริเริ่มให้ถอดถอนเกิดจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันจำนวนหนึ่งรวมร้อยละ 10-20 หรือร้อยละ 25 อยู่ที่รัฐธรรมนูญหรือ Charters ของท้องถิ่นกำหนดร้องขอและผู้ถูกขอให้ออกจากตำแหน่งยังไม่ยอมออกแล้วก็จะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนครบกำหนดเวลา ผู้ที่ขอลออกจากตำแหน่งจะสมัครเข้ารับเลือกอีกได้

ทั้งนี้มีหลักประกันต่าง ๆ เพื่อความยุติธรรมให้ โดยผู้ที่ถูกขอให้ออกนี้จะเขียนคำแก้ข้อกล่าวหาพร้อมกันในหนังสือเวียนที่ถูกส่งไปชักชวนให้ประชาชนที่ปลดเขาออกจากตำแหน่งเห็นถึงเหตุผลที่ได้ทำงานมาและกล่าวแก้ก็จะมิพิมพ์ในบัตรเลือกตั้ง แต่ถ้าผู้ขอให้ออกกลับได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่อีก ประชาชนที่เป็นตัวการชักชวนให้ปลดผู้นั้นออกจากตำแหน่งเห็นถึงเหตุผลที่ได้ทำงานมาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ทั้งหมด ในบางรัฐกำหนดให้ผู้ชักชวนนี้ต้องนำมวางไว้ล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งด้วย หรือรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมดให้ซึ่งกระบวนการทั้งหมดจะได้รับการรับรองจากกฎหมาย

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายจะเริ่มตั้งแต่การจัดการเลือกตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ

¹⁰ ชายชาญ อุทสิงห์. (2558). *รูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 111-112.

เพื่อหาตัวผู้เข้ารับตำแหน่งแทน หลังจากที่มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนแล้ว เช่น ในรัฐโคโลราโด จะต้องนำเงินรายได้จากผู้เสียภาษีมาใช้จ่ายในการจัดการลงคะแนนเสียงจำนวน 500,000 ดอลลาร์ โดยการถอดถอนนายวอล์คเกอร์ฯ รัฐวิสคอนซิน ต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 13.5 ล้านดอลลาร์ และรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้เสียค่าใช้จ่ายไปกับการถอดถอนนายเกรย์ฯ เป็นจำนวน 53-66 ล้านดอลลาร์ ซึ่งส่งผลให้ต้องลดค่าใช้จ่ายทางการศึกษา การสาธารณสุข กองทุนช่วยเหลือผู้มีปัญหาสุขภาพจิต คุ้มครองอาหารและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเลือกตั้งต่าง ๆ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้รัฐหรือท้องถิ่นสามารถที่จะนำไปใช้จ่ายตามลำดับความสำคัญได้ สุดท้ายแล้วรัฐบาลเองอาจไม่สามารถที่จะหารายได้เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเลือกตั้งอันสืบเนื่องจากการถอดถอนได้ในที่สุด¹¹

3.1.2 ประเทศแคนาดา

3.1.2.1 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตย การบริหารราชการของประเทศแคนาดา แบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น กล่าวคือ¹²

รัฐบาลกลาง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่มิเสี่ยงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวน 20 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงสุดและผู้พิพากษาอื่น ๆ

รัฐบาลท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศแคนาดา มี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ซึ่งระดับเทศบาลจะประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ประเทศแคนาดามี 3,235 เทศบาล เทศบาลนครใหญ่ ๆ จำนวน 12 เทศบาล มีอำนาจในการบริหารงานและบริหารเงินคล้ายกับจังหวัด รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความอิสระของท้องถิ่น

3.1.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศแคนาดา¹³

ประเทศแคนาดา เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารในท้องถิ่นได้โดยตรง โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น หรือพระราชบัญญัติ Recall and Initiative

¹¹ ชายชาญ อุทสิงห์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 77-78.

¹² ปฎิมา รุ่งนาค. อังแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 71.

¹³ ปฎิมา รุ่งนาค. อังแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 75-78.

Act จึงมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและวิธีการให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา นำรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ โดยให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้แทนของตนเองก่อนครบวาระในการดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งและการริเริ่มเสนอกฎหมาย (The Recall and Initiative Act, 1996) (พ.ศ. 2539) โดยมีการใช้ครั้งแรกในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของจังหวัด British Columbia (B.C.) ซึ่งวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้บริหารมีกระบวนการ ดังนี้

ประการแรก ผู้มีสิทธิริเริ่มเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

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

ประการที่สอง มูลเหตุที่ควรได้รับการถอดถอน

The Recall and Initiative Act ไม่ได้กำหนดเหตุไว้ว่า การดำเนินการถอดถอนมีสาเหตุมาจากอะไร และเป็นความผิดประเภทใดที่ควรได้รับการถอดถอน มูลเหตุ ทุก ๆ สาเหตุสามารถร้องขอให้มีการถอดถอนได้ ส่วนการตัดสินใจในการเข้าชื่อเพื่อสนับสนุนการถอดถอนเป็นวิจรรณญาณของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนที่จะตัดสินใจ

ประการที่สาม จำนวนประชากรที่ใช้สิทธิริเริ่มให้มีการถอดถอน

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

ประการที่สี่ กระบวนการยื่นคำร้อง

บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. เพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้งที่ผู้ยื่นคำร้องได้ลงทะเบียนเลือกตั้งไว้ ทั้งนี้ไม่สามารถดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ในช่วง 18 เดือนแรก หลังการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่ง

ประการที่ห้า รูปแบบคำร้องขอ

คำร้องขอในการดำเนินการถอดถอนตาม The Recall and Initiative Act ทั้งคำร้องในการริเริ่มให้มีการถอดถอนและคำร้องขอให้ลงลายมือชื่อสนับสนุนให้ถอดถอนผู้บริหารของ B.C. เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. กำหนด กล่าวคือถ้าการยื่นคำร้องสมบูรณ์และเป็นไปตามข้อกำหนดของ The Recall and Initiative Act แล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะแจ้งผลการอนุมัติให้ผู้สนับสนุนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและโฆษกประจำสถานีวิทยุที่ถูกต้องกล่าวหา พร้อมแจ้งด้วยว่าจะออกหนังสือร้องเรียน (Petition) หนังสือเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอน ภายใน 7 วัน นอกจากนี้ The Recall and Initiative Act ยังอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน B.C. สามารถเสนอกฎหมายใหม่ ๆ หรือขอเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เดิมได้ เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. ออกหนังสือร้องเรียนเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงลายมือชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนผู้บริหาร B.C. แล้วผู้ริเริ่มขอให้มีการถอดถอนมีเวลา 60 วัน ในการรวบรวมลายมือชื่อ จำนวนร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เคยลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งของผู้บริหาร B.C. นั้น และเป็นผู้ที่ในปัจจุบันได้ลงทะเบียนในฐานะผู้ลงคะแนนเสียงไว้ใน B.C. แล้ว

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. (British Columbia) จะเป็นผู้ดำเนินงานที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในกระบวนการถอดถอน คณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า กระบวนการถอดถอนมีรูปแบบที่ยุติธรรมและเป็นกลาง กล่าวคือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนแล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะมีเวลา 42 วัน ที่จะดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จนั้น ขั้นตอนแรกในกระบวนการตรวจสอบเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบลายมือชื่อเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ลายมือชื่อที่ได้รับนั้นมีเพียงพอตามที่กำหนด ทั้งนี้หากลายมือชื่อไม่ครบตามที่กำหนดการเรียกร้องครั้งนี้ถือว่าล้มเลิก และประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง B.C. จะแจ้งให้ผู้สนับสนุนและสมาชิกสถานวิทยุ B.C. ทราบต่อไป

กรณีที่มีลายมือชื่อเพียงพอตามที่กำหนดไว้ ขั้นตอนต่อไปคือ การตรวจสอบลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือร้องเรียน เพื่อทำให้มั่นใจว่าผู้ที่ลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนตรงตามลายมือชื่อในแฟ้มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้จะไม่นับลายมือชื่อของผู้ที่ไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับที่พำนักอาศัยไว้ นอกจากนี้จะมีการตรวจสอบสถานการณ์ลงทะเบียนของผู้ช่วยเหลือเสี่ยงด้วย เพื่อให้มั่นใจว่าลายมือชื่อที่ได้รับการรวบรวมดังกล่าวได้รับการดำเนินการโดยบุคคลที่ได้รับอำนาจกระทำเช่นนี้ได้

หากหนังสือร้องเรียนมีลายมือชื่อที่ขอบด้วยกฎหมายและมีจำนวนเพียงพอตามที่กำหนด และข้อกำหนดทางการเงินเป็นไปตามที่ผู้สนับสนุนกำหนดไว้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสิ้นสุด

การดำรงตำแหน่งของตน และจะมีการจัดการเลือกตั้งซ่อมขึ้นภายใน 90 วัน ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนนั้น สามารถเข้าเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งซ่อมได้ด้วย เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อม หากผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่ง ก็สามารถกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิมได้ทันที แต่ถ้าหากมีบุคคลอื่นที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงสูงที่สุดก็จะดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้การถอดถอนจะเป็นไปตามหลักการเสียงข้างมากของประชาชนในท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งมาบังคับใช้โดยอนุโลม

ประการที่หก การให้เงินทุนสนับสนุน

The Recall and Initiative Act ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้เงินสนับสนุนด้านการเงินและการรณรงค์เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนอยู่หลายมาตรา ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการใช้จ่ายเงิน หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการใช้จ่ายเงิน นิยามของการบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินการในการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการใช้จ่ายเงินบริจาคที่ได้รับมา ข้อจำกัดต่าง ๆ ในการใช้จ่ายเงิน การบันทึกรายการต่าง ๆ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จะต้องนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง หากเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ทางการเงินอาจส่งผลให้การยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งเกิดความล้มเหลวได้ หรืออาจส่งผลให้ได้โทษหนักขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า วิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศแคนาดา ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะถอดถอนผู้บริหารออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ โดยกฎหมายปกครองท้องถิ่นของประเทศแคนาดา มิได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง โดยระบุ เพียงว่าทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบก็จะมีหนังสือแจ้งให้ประชาชนมาลงชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนในการรวบรวมต้องมีจำนวนร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เคยลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งเมื่อมีครบจำนวนแล้วและรายชื่อมีความถูกต้อง กฎหมายปกครองท้องถิ่นจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อม โดยผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ก็สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อมได้ โดยจะมีบุคคลอื่นที่สนใจมาลงสมัครด้วย หากปรากฏว่าผู้บริหารที่ถูกถอดถอนได้คะแนนเสียงข้างมากก็ให้กลับมาดำรงตำแหน่งต่อ หากมีบุคคลอื่นได้รับคะแนนเสียงที่มากกว่า ก็ต้องให้บุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดดำรงตำแหน่งแทน

จากการศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ในประเทศแคนาดา พบว่ากระบวนการถอดถอนดังกล่าว เปิดโอกาสให้

ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการถอดถอนเฉพาะขั้นตอนการริเริ่มและการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่กระบวนการในการชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่ กลับไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ทำการชี้ขาดแต่อย่างใด การชี้ขาดได้ตกเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีเงื่อนไขว่าลายมือชื่อที่ประชาชนได้ยื่นมานั้น หากมีจำนวนครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐก็จะชี้ขาดและประกาศว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาได้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและตำแหน่งนั้นก็จะว่างลง ซึ่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะของกระบวนการถอดถอนรูปแบบผสม (Mix Recall) กล่าวคือแม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนก็ตาม แต่การตัดสินชี้ขาดจะเป็นหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยอาศัยการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อชี้ให้เห็นว่าประชาชนได้เห็นด้วยกับการถอดถอนเป็นเครื่องตัดสินแทนการเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงดังเช่นกระบวนการถอดถอนในสหรัฐอเมริกา

3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

3.1.3.1 รูปแบบระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตร และประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของประเทศญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิจึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ระบุหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ไว้ในหมวด 8 ดังนี้¹⁴

มาตรา 92 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องตราขึ้นโดยอำนาจแห่งกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น

¹⁴ Kayama Michihiro. (2008). *Local Government in Japan*. Japan: Council of Local Authorities for International Relations. pp. 1-2.

มาตรา 93 องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น ทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น

มาตรา 94 องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป ปฏิบัติการและออกข้อบัญญัติได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งข้างมาก ภายในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้

ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ตรากฎหมายที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) (Local Autonomy Law) ซึ่งกำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็น 2 รูปแบบ¹⁵ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ จังหวัดและเทศบาล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เขตการปกครองพิเศษ สหการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การดูแลรักษาทรัพย์สิน และบริษัทเพื่อการพัฒนา สำหรับขอบเขตในการศึกษาครั้งนี้คือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ดังนี้¹⁶

ประเภทแรก จังหวัด

จังหวัดเป็นองค์กรกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ดำเนินกิจการในลักษณะที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขวางและเป็นกิจการที่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันจังหวัดมีจำนวน 47 จังหวัด อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่สำหรับโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานไม่แตกต่างกัน ยกเว้นแต่จังหวัดประเภทโทะ (To) ซึ่งสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศหรือนครหลวงโตเกียวนั่นเอง ทั้งนี้ จังหวัดอาจแบ่งได้ตามชื่อเรียก ได้แก่ โทะ (To) โด (Do) ฟุ (Fu) และเคน (Ken)¹⁷ ทั้งนี้ โครงสร้างของจังหวัดแบ่งเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ สภาจังหวัด และฝ่ายบริหาร ดังนี้

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 141-142.

¹⁶ Jichi Kenshu Kyokai. (1973). *Local Government Reform in Japan*. Japan: Local Autonomy College ministry of Home Affai. p. 8-11.

¹⁷ ปรัชญา เวศาโรจน์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย* โครงสร้างส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.. หน้า 11.

สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 40-120 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่น มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทั้งนี้ สภาจังหวัดกำหนดโครงสร้างภายในไว้ให้มีประธาน รองประธาน คณะกรรมการ และสำนักงานเลขาธิการสภาจังหวัด เพื่อดำเนินงานของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่สภาจังหวัดในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ การอนุมัติงบประมาณประจำปี การกำหนดหลักการเกี่ยวกับอัตราภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และขอบข่ายการกระทำ สัญญาต่าง ๆ ของท้องถิ่น การตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น ตรวจสอบบัญชี การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัด

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประเทศญี่ปุ่นจึงได้เปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารตั้งแต่ ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) เป็นต้นมา จากเดิมประเทศญี่ปุ่นมีราชการส่วนภูมิภาคในรูปจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งของรัฐบาล¹⁸ ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแต่งตั้งผู้ช่วย ในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดเป็นผู้บริหารระดับสูงได้ และต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดก่อน

คณะกรรมการบริหาร (Administrative Boards)

การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเด่นจากประเทศอื่น ๆ ตรงที่มีคณะกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการเฉพาะด้านซึ่งต้องใช้ความรู้ทางเทคนิค¹⁹ เป็นการคู่ขนานกับผู้ว่าราชการจังหวัด สร้างความเป็นกลางในการบริหารงานอีกทั้งเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในฐานะกรรมการท้องถิ่นได้ คณะกรรมการบริหารกิจการเฉพาะ

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 139.

¹⁹ ถนอม สุขสารท และสุรัชย์ สุพโปฎก. (2512). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์. หน้า 23.

ด้านในจังหวัดมีอยู่หลายคณะด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Personal or Equity Committee) สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee) คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee) คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน (Expropriation Committee) คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishing Grounds Administration Committee)²⁰ ในที่นี้จึงขอพิจารณาในส่วนของคณะกรรมการบริหารกิจการเฉพาะด้านที่สำคัญ ดังนี้

คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3-4 คน²¹ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผ่านความเห็นชอบของสภาจังหวัด ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาทั้งหลาย เช่น การกำหนดหลักสูตร อุปกรณ์การเรียนการสอน และสถานะของครู ทั้งนี้ มีการจัดตั้งสำนักงานฝ่ายบริหารขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษา เพื่อดำเนินงานด้านบริหารของคณะกรรมการให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง และสำนักงานนี้ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศึกษาธิการจังหวัด (Chief of Education) ด้วย

คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการเลือกตั้งผ่านสภาจังหวัด และคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะสังกัดพรรคการเมืองไม่ได้ ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น²²

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Personal or Equity Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด และไม่อาจสังกัดพรรคการเมืองได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการยุติธรรม (Equity Committee) ประเภทหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่มิชอบ หรือสภาพการทำงาน และคณะกรรมการบุคคล (Personal Committee) อีกประเภทหนึ่งนั้น เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจกว้างกว่าประเภทแรก ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร

²⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ*. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 158-159.

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 15. หน้า 141.

²² ถนอม สุขสารท และสุรัช สุฟโปฏก. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 19. หน้า .

และฝ่ายสภาในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง การคัดเลือกและการสอบแข่งขัน ทั้งนี้ จังหวัดทุกจังหวัดต้องมีคณะกรรมการประเภทนี้เสมอ²³

ประเภทที่สอง เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ประเทศญี่ปุ่นมีเทศบาลจำนวน 3,235 เทศบาล โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Shi) เทศบาลเมือง (Cho หรือ Machi) และเทศบาลตำบล (Son หรือ Mura) กล่าวคือ²⁴

เทศบาลนคร (Shi) ซึ่งอาจแบ่งย่อยเป็นเทศบาลนครและเทศบาลมหานคร สำหรับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครนั้นต้องมีประชากรมากกว่า 50,000 คน โดยประชากรต้องอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากกว่าร้อยละ 60 และต้องประกอบอาชีพเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม หรืออาชีพที่ต้องทำงานในเมือง หรืออาศัยอยู่กับผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวมากกว่า ร้อยละ 60 อีกทั้งจะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเมืองหรือสิ่งอื่นตามที่ขออนุญาตกำหนดไว้ เช่น มีสำนักงานรัฐบาลหรือเทศบาล สถาบันการศึกษา และโรงพยาบาลตั้งอยู่ เป็นต้น

เทศบาลเมือง (Cho หรือ Machi) มีลักษณะความเป็นเมืองมากกว่าเทศบาลตำบล อยู่ในศูนย์กลางการค้า การคมนาคม และโรงงานต่าง ๆ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ แก่ประชาชน

เทศบาลตำบล (Son หรือ Mura) มีลักษณะเป็นชนบทประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณ 3-8 หมู่บ้าน

สำหรับในประเด็นเรื่องโครงสร้างของเทศบาลทั้งสามประเภทนั้น มีการจัดองค์กรภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะเดียวกันซึ่งประกอบด้วย สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁵

สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทอาจมีจำนวนแตกต่างกันไปตามจำนวนของประชากรในพื้นที่ กล่าวคือสภาเทศบาลนครมีสมาชิกจำนวน 30-100 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกจำนวน 12-30 คน และสภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกจำนวน 12-30 คน

สภาเทศบาลในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การตราแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่าง ๆ การอนุมัติงบประมาณประจำปี การกำหนด

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 15. หน้า 141.

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 15. หน้า 138.

²⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 20. หน้า 156-158.

หลักการเกี่ยวกับอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และขอข่ายการกระทำสัญญาต่าง ๆ ของท้องถิ่น การตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่น ตรวจสอบบัญชี การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

ฝ่ายบริหาร

เทศบาลได้แบ่งฝ่ายบริหารเป็น 2 ส่วนเช่นเดียวกับจังหวัด คือ นายกเทศมนตรี และคณะกรรมการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชี (Chief accountant) และสมุหบัญชี (Treasurer) ได้ เพื่อช่วยปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน และมีวาระ 4 ปี เช่นกัน

นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด เช่น การบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล การเสนอร่างกฎหมายให้สภาเทศบาลพิจารณา การบริหารงบประมาณ การจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ การบริหารงานบุคคล การเรียกประชุมสภา เสนอปัญหาให้สภาเทศบาลพิจารณา การยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นต้น

คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับโครงสร้างของจังหวัด โดยกฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลอำนาจของนายกเทศมนตรี ซึ่งคณะกรรมการจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานและดำเนินกิจการเฉพาะด้านจึงต้องมีความ เป็นกลาง ปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นคณะกรรมการบริหารงานต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกของคณะกรรมการบริหารงานมีที่มาจากการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี โดยการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เว้นแต่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) เท่านั้น ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นซึ่งคัดเลือกคณะกรรมการจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ โดยคณะกรรมการบริหารนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3-4 ปี เป็นฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่แบบไม่เต็มเวลา เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการบริหารในเทศบาล ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) คณะกรรมการบุคคล (Personal (or Equity) Committee) สำนักงาน

ผู้สอบบัญชี (Inspection Committee) ซึ่งมีรายละเอียดเช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารในระดับจังหวัดซึ่งได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบริหารบางประเภทที่มีอยู่เฉพาะในโครงสร้างของฝ่ายบริหารของเทศบาลเท่านั้น ได้แก่ คณะกรรมการการเกษตรกรรม (Agricultural Committee) คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน (Realty Valuation Re-examination Committee)²⁶ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารไม่มีอำนาจจัดทำหรือบริหารงบประมาณ เสนอร่างกฎหมาย กำหนดอัตราภาษี เก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ และไม่มีอำนาจในการส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาท้องถิ่น

เมื่อได้ศึกษาโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ทั้งในกรณีของจังหวัดและเทศบาลนั้น สังเกตได้ว่าลักษณะโครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายระบบประธานาธิบดี (President System) ที่โครงสร้างที่มาและอำนาจของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เพราะต่างถือว่าตนมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง แต่ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างสภาและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นก็ไม่ได้มีลักษณะเหมือนกับระบบประธานาธิบดีทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากว่าในระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถยื่นญัตติเพื่อให้มีการอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งในระดับจังหวัด และในระดับเทศบาล โดยหากสภามีมติดังกล่าวด้วยเสียงตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี ก็จะต้องลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันละกัน ในฝั่งของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีก็จะมีอำนาจในการสั่งยุบสภาท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้ภายในระยะเวลา 10 วัน หลังจากที่สภาได้ลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหาร ซึ่งในกรณีนี้ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งฝั่งสมาชิกสภา และผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Council of Local Authorities for International Relations, 2004, p. 47) ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสภาและผู้บริหารตามที่ได้กล่าวมาจะมีความใกล้เคียงกับรูปแบบการบริหารงานในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นได้มีการประสานหลักการของทั้งระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภาเข้ามาไว้ด้วยกัน²⁷

²⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 158-159.

²⁷ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. *การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จากที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ กล่าวคือจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนและมีเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง โดยจังหวัดจะเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลทั้งหมดในพื้นที่ แต่จังหวัดมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลให้คำแนะนำเทศบาลเท่านั้นไม่อาจบังคับบัญชาหรือสั่งการได้ เนื่องจากเทศบาลหาใช่หน่วยงานในสังกัดของจังหวัดไม่ จังหวัดและเทศบาลมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน มีเพียงความแตกต่างของขนาดพื้นที่และศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น สำหรับประเด็นการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น อีกทั้งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในฝ่ายบริหารเอง โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นผ่านทางโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อันถือเป็นลักษณะเด่นของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

3.1.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นของประเทศไทย²⁸

รัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ได้รับรองสิทธิของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นให้มีสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญในการสร้างความหลากหลาย และการกระจายอำนาจโดยการเคารพต่อความเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ได้แก่ สิทธิเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การริเริ่มกฎหมาย การลงประชามติ การขอให้ตรวจสอบการยุบสภา การถอดถอน และการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) โดยนำมาใช้กับกระทรวงในส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ โดยประเทศไทยได้กำหนดขั้นตอนในการขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้

²⁸ เสาวลักษณ์ ปิติ. (2556). *แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 56-58.

การริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative)

ตามมาตรา 74 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนอย่างน้อย 1 ใน 50 หรือร้อยละ 2 สามารถร้องขอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยการเข้าชื่อต่อราชการเพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบัญชีของคณะกรรมการหรือไม่ และต้องเสนอบัญชีรายชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อริเริ่มกฎหมายดังกล่าวแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ตรวจสอบต่อไป หากประชาชนในท้องถิ่นทักท้วงว่ามีรายชื่อใดไม่ถูกต้องคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งท้องถิ่นจะเป็นผู้วินิจฉัยประเด็นนี้ และหากประชาชนไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง ในระดับสูงได้ ทั้งนี้เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้รับคำร้องเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วต้องทำความเข้าใจประกอบพิจารณาพร้อมข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นมีดุลพินิจว่าจะรับข้อเรียกร้องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ กรณีจึงเห็นได้ว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน ถือเป็นสิทธิในการกำหนดความเป็นอยู่ของตนเองในท้องถิ่นผ่านทางข้อเรียกร้องขอให้ประกาศใช้ แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนนั่นเอง

การจัดทำแผนท้องถิ่น

แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนโดยตรง แต่แผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยประเทศญี่ปุ่นใช้กระบวนการจัดประชุมระหว่างคณะกรรมการจังหวัดและตัวแทนของประชาชน รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น สวัสดิการสังคม การเกษตร ธุรกิจ หรือเป็นกลุ่มบุคคลในท้องถิ่น เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มสตรี กรณีหนึ่ง และการรับฟังความคิดเห็นโดยอาศัยพื้นที่เป็นเกณฑ์อีกกรณีหนึ่ง

การร้องขอให้ตรวจสอบ (Audit of business)

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 50 หรือร้อยละ 2 โดยการเข้าชื่อร้องขอให้ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในประเด็นเรื่องรายได้ รายจ่าย และการบริหารงานของท้องถิ่น โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายบริหารและคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้คณะกรรมการตรวจสอบจะรายงานผลการตรวจสอบไปยังสภาท้องถิ่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร คณะกรรมการบริหารที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนของประชาชนผู้ร้องขอ อีกทั้งติดประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

การร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่น

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะเสนอเรื่องไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ออกเสียงอีกต่อหนึ่ง หากประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยกับการยุบสภาท้องถิ่นจะทำให้ สภาท้องถิ่นนั้นต้องยุบไปตามมติดังกล่าว ทั้งนี้ในการใช้สิทธิร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่นจะต้อง ดำเนินการภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

การลงประชามติ (Referendum)

เมื่อสภาท้องถิ่นมีมติให้ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประเด็นสำคัญของ ท้องถิ่นใด หากฝ่ายบริหารเห็นว่าประชาชนอาจไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติหรือนโยบายดังกล่าว เช่น การทิ้งขยะของภาคอุตสาหกรรม พลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น ดังนั้นประชาชนสามารถแสดง ทัศนคติได้โดยตรงผ่านการลงประชามติได้

การถอดถอน

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดมีสิทธิ ยื่นถอดถอนได้ ทั้งนี้การถอดถอนอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี ได้แก่ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามมาตรา 76 การถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหารและการถอดถอนเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 81 กล่าวคือการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง จึงต้องเสนอให้ประชาชนลงมติถอดถอนโดยคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งได้ กำหนดไว้และผู้เรียกร้องต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้หากปรากฏว่าประชาชน เสียงส่วนมากมีมติเห็นด้วยกับการถอดถอนของผู้เรียกร้อง จะเป็นผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจาก ตำแหน่ง

อย่างไรก็ตามการร้องขอให้มีการถอดถอนในกรณีนี้จะกระทำได้อีกเมื่อบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งได้ดำรงตำแหน่งหรือผ่านการร้องเรียนมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี สำหรับการร้องขอให้ มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยผ่านความเห็นชอบจากสภา ท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้ง เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด รองนายกเทศมนตรี หัวหน้า สมุห์บัญชี หัวหน้าฝ่ายการคลัง กรรมการของคณะกรรมการบริหาร ดังนั้นการร้องขอต้องดำเนินการ ผ่านหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้ประชาชนลงประชามติดังเช่นกรณีแรก โดย หัวหน้าฝ่ายบริหารจะเสนอชื่อเรียกร้องต่อสภาท้องถิ่น และหากสภาท้องถิ่นมีมติ 3 ใน 4 ของ จำนวนสมาชิกที่มาประชุมให้ถอดถอน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป อย่างไรก็ตาม การยื่นข้อเรียกร้องให้ถอดถอนในกรณีนี้จำเป็นต้องดำเนินการต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำรงตำแหน่งมาแล้ว อย่างน้อย 1 ปี และสำหรับกรรมการของคณะกรรมการบริหารต้องดำรงตำแหน่งมาแล้ว 6 เดือน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นมืออยู่ในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีระดับการมีส่วนร่วมที่เข้มข้น โดยเริ่มจากระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ระดับการศึกษาหรือโดยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน การร้องขอให้ตรวจสอบและการขอให้ยุบสภา ระดับความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชุมเชิงปฏิบัติการในการจัดทำแผนร่วมกับประชาชน ตลอดจนระดับเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนผ่านทางกรทำประชามติและการถอดถอน

3.2 กฎหมายไทย

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นเป้าหมายหลักที่ถูกนำมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขให้แก่ประชาชน การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานสาธารณะของแต่ละท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ ของหลักแห่งการปกครองตนเอง ซึ่งท้องถิ่นที่บริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลย่อมที่จะสามารถ ก่อให้เกิดความอยู่ดีมีสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จึงเป็นแนวคิดอีกทางเลือกหนึ่งที่สามารถจะนำมาต่อยอดเพื่อขับเคลื่อนความโปร่งใส ให้เกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชน สามารถที่จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ เพื่อควบคุมผู้แทนหรือนักการเมืองในระดับท้องถิ่นให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้มอบอำนาจแก่ผู้แทนหรือนักการเมืองเหล่านั้น ที่เข้าไปปกครองหรือบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 286²⁹ “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง...

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มาตรา 286.

การลงคะแนนเสียงตามวาระหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด”

3.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 285³⁰ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง...”

3.2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 254³¹ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

3.2.2 กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542³²

แนวคิดการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นโดยประชาชน ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อ เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ประการแรก เหตุแห่งการร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งโดยประชาชน พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเหตุแห่งการร้องขอเพียงว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไปเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติออกจากตำแหน่ง โดย

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 285.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 254.

³² พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ที่ได้กำหนดเหตุในการร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้เป็นข้อ ๆ อย่างละเอียด เช่น ทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ เป็นต้น

เหตุที่ใช้เป็นข้ออ้างในการกล่าวหาผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นว่า “ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป” จึงขึ้นอยู่กับความพอใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้มีสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเพื่อชี้ชะตาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชน การกล่าวอ้างโดยอาศัยเหตุแห่งการยื่นคำร้องดังกล่าว จึงเป็นข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ใด ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเป็นการถอดถอนเพื่อให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก่อนที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง การถอดถอนดังกล่าวยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสเข้ามาบริหารงานหรือปกครองท้องถิ่นแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง และทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องตระหนักต่อประชาชนอยู่เสมอว่าต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นหลัก หากกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว อาจถูกประชาชนถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ประการที่สอง เกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อถอดถอน

มาตรา 5 วรรคแรก³³ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ดังนี้

ข้อแรก จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่เกิน 100,000 คน จะต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5

ข้อสอง จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เกิน 100,000 - 500,000 คน จะต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 20,000 คน

ข้อสาม จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เกิน 500,000 - 1,000,000 คน จะต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 25,000 คน

ข้อสี่ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เกิน 1,000,000 คน จะต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 30,000 คน

³³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

ทั้งนี้ การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่น ให้ถือตามบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี

ประการที่สาม การยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน

มาตรา 6³⁴ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดในคำร้อง ดังนี้

ข้อแรก รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน ตลอดจนสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

ข้อสอง รายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริง พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้น ปฏิบัติหน้าที่หรือประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุให้ไม่สมควรให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

ข้อสาม รายละเอียดเกี่ยวกับรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อสี่ รายละเอียดเกี่ยวกับคำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อฯ ว่าผู้เข้าชื่อ ทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

หากคำร้องขอมียละเอียดครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ยื่น คำร้องขอดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร)

ประการที่สี่ การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร) ได้รับคำร้องขอเรียบร้อยแล้ว จะต้องส่งคำร้องขอดังกล่าว ไปยังสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหา ภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันที่รับคำร้อง และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาจะต้องจัดทำคำชี้แจงข้อกล่าวหาตามคำร้องภายในสามสิบวัน ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นับแต่วันที่รับ

³⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

แจ้งคำร้อง หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาแล้วหรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวัน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ภายในสี่วัน เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาต่อไป

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยจะประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กระบวนการในการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่งจะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่งจะกำหนดให้ลงคะแนนเสียงในช่อง “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” กับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งที่ถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น

ประการที่ห้า ผลของการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง

หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ให้ถือว่า การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นบุคคลนั้นเป็นอันตกไปและจะมีการร้องขอให้มีการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้

ทั้งนี้ หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวน ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มีการลงคะแนนเสียง

3.2.3 กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น

3.2.3.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จะปฏิรูปให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมถึงออกระเบียบประกาศ ข้อกำหนด การวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนในการเลือกตั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น สำหรับการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

รวมถึงการพิจารณาเรื่องคัดค้านการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

มาตรา 22³⁵ นอกจากหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย

1) หน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่น

2) ออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่น

...

5) ส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชน ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด...

3.2.3.2 ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อกำหนดฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ดังนี้³⁶

ข้อ 4³⁷ ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือ

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560. มาตรา 22.

³⁶ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2565.

³⁷ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ข้อ 4.

หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดนี้

...

ข้อ 5³⁸ เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ให้จัดทำประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ตามแบบ ถ.ถ. 1 และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปปิดประกาศพร้อมกับคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการลงคะแนนเสียงนั้น

3.2.3.3 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 14³⁹ ภายใต้บังคับมาตรา 75 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด เว้นแต่ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด

³⁸ ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ข้อ 5.

³⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562. มาตรา 14.

มาตรา 109⁴⁰ ในกรณีที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือไม่ให้ศาลสั่งให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาล

ค่าใช้จ่ายที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง เมื่อหักค่าใช้จ่ายของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วที่เหลือจากนั้นให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

⁴⁰ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562. มาตรา 109.

ตารางที่ 5 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและไทย

ประเทศ ปัญหากฎหมาย	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ญี่ปุ่น	ไทย
1. กระบวนการ ถอดถอนโดยประชาชน ด้วยวิธีการลงคะแนนเสียง ลงชื่อสนับสนุน หรือลงมติ ในขั้นตอนสุดท้าย	แตกต่างกันไปตาม รัฐธรรมนูญของรัฐหรือ กฎบัตรของท้องถิ่น มี 3 รูปแบบ 1. การถอดถอนถือเป็นการ เลือกตั้งใหม่ในคราวเดียวกัน 2. การลงคะแนนถอดถอน แล้วตามด้วยการเลือกตั้ง พิเศษ 3. ลงคะแนนเสียงถอดถอน แล้วแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อ มาสืบต่อตำแหน่ง	พระราชบัญญัติการถอดถอน เจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง และการริเริ่มกฎหมาย (The Recall and Initiative Act, 1996) (พ.ศ. 2539) การถอดถอนถือเป็นการ เลือกตั้งใหม่ ทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ ประธานคณะกรรมการการ เลือกตั้ง เมื่อตรวจสอบแล้ว จะมีหนังสือแจ้งให้ ประชาชนมาลงชื่อสนับสนุน ให้มีการถอดถอน	กฎหมายปกครองตนเอง ของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) (Local Autonomy Law) บัญญัติไว้ มาตรา 76 การถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น มาตรา 81 การถอดถอน หัวหน้าฝ่ายบริหารและ การถอดถอนเจ้าหน้าที่ การถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่าย บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็น ตำแหน่งที่มาจากเลือกตั้ง	ไม่มีกฎหมายบัญญัติ รับรองสิทธิของประชาชน ในการลงคะแนนเสียง ถอดถอน รัฐธรรมนูญแห่ง- ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 กำหนดให้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ประเทศ ปัญหากฎหมาย	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ญี่ปุ่น	ไทย
<p>1. กระบวนการถอดถอนโดยประชาชนด้วยวิธีการลงคะแนนเสียง ลงชื่อสนับสนุน หรือลงมติในขั้นตอนสุดท้ายการถอดถอนโดยให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอน</p>		<p>เมื่อครบจำนวนและรายชื่อมีความถูกต้องจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อม ผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่งแต่สามารถลงเลือกตั้งซ่อมได้</p>	<p>จึงต้องเสนอให้ประชาชนลงมติถอดถอนโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดไว้และผู้เรียกร้องต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว</p>	
<p>2. การกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนโดยให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอน</p>	<p>รัฐธรรมนูญของรัฐหรือกฎบัตรในท้องถิ่น ในรัฐจอร์เจีย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาสามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแห่งรัฐ</p>	<p>ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอน มีเพียงการตรวจสอบที่ปรากฏในหนังสือร้องเรียน</p>	<p>ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอน</p>	<p>ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอน</p>

ประเทศ ปัญหากฎหมาย	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ญี่ปุ่น	ไทย
	เพื่อขอให้ศาลตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมาย	ว่าตรงตามลายมือชื่อผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง		
3. การกำหนด ผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการลงคะแนนเสียง ถอดถอน	รัฐธรรมนูญของรัฐหรือ กฎบัตรในท้องถิ่น ในรัฐแคลิฟอร์เนีย หากการลงคะแนนเสียง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐไม่สำเร็จและผู้ที่ถูก กล่าวหาพ้นจากการถูก ถอดถอน ผู้ที่ได้รับการ สนับสนุนค่าใช้จ่ายการ รณรงค์หาเสียงสนับสนุน จะต้องคืนเงินค่าใช้จ่าย	พระราชบัญญัติการถอดถอน เจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง และการริเริ่มกฎหมาย (The Recall and Initiative Act, 1996) (พ.ศ. 2539) ในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย พระราชบัญญัติว่าด้วยการ ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการเสนอกฎหมาย โดยประชาชน ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการให้การสนับสนุน ด้านการเงินและการรณรงค์ เพื่อถอดถอนออกจาก ตำแหน่งโดยประชาชน	ไม่มีกฎหมายบัญญัติ ผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการลงคะแนนเสียง ถอดถอน	ไม่มีกฎหมายบัญญัติ ผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการลงคะแนนเสียง ถอดถอน

จากการเปรียบเทียบ ผู้วิจัยสรุปได้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการสร้างและยกระดับประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นทั่วโลก มีการออกกฎหมายและใช้กระบวนการถอดถอนในระดับท้องถิ่นอย่างหลากหลายจากการการศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย พบว่าแต่ละประเทศมีกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน หลักเกณฑ์การตรวจสอบข้อเท็จจริงในการถอดถอน และการกำหนดผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอนแตกต่างกันไป ในบางประเทศ ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้รวมถึงประเทศไทย จึงเป็นปัญหาที่ผู้วิจัยจะต้องทำการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยคำนึงถึงสิทธิของประชาชนและผลประโยชน์โดยรวมของประเทศเป็นสำคัญ