

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) สู่ประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Public Participation) อย่างสมบูรณ์ในรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สู่ประชาชนในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยรูปแบบของรัฐบาลที่วางหลักไว้ขณะนั้นเป็นกรณีที่ให้ฝ่ายบริหาร (Executive) ทำหน้าที่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา (Parliament) ซึ่งฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะกรรมการราษฎร ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร<sup>1</sup>

ช่วงเวลานับตั้งที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฯ จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นเวลา 60 กว่าปี ของการก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่ยังคงรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่ได้มีโอกาสดกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ปัญหาในท้องถิ่นซึ่งควรแก้ไขกันในท้องถิ่นก็ต้องรอให้รัฐบาลส่วนกลางแก้ไขไม่ว่าจะเป็นปัญหาการทำมาหากิน ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ<sup>2</sup> จากการที่ประชาชนมีบทบาทเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นค่อนข้างจำกัด และการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระต้องอยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการตลอดมา จึงเป็นปัญหาหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ไม่สามารถหยั่งรากมั่นคงได้ในเวลาที่ผ่านมา<sup>3</sup> การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยอยู่ที่ระดับชาติไม่ใช่ที่ระดับ

<sup>1</sup> นัยนา เกติวิชัย. (2543). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า. หน้า 2.

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณ โณ. (2553). *ปาฐกถา: ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา. หน้า 1.

<sup>3</sup> นรนิติ เศรษฐบุตรและคณะ. (2541). *รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 4.

ท้องถิ่น อันเป็นเรื่องใกล้ตัวที่ประชาชนจะสามารถตระหนักถึงคุณค่าและประโยชน์ในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้รัฐซึ่งรวมศูนย์การบริหารและการใช้อำนาจ ต้องกระจายอำนาจออกไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชน จากเจตนารมณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญยิ่งของการเมืองและการปกครองในประเทศไทยเนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานในการสร้างช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Political Participation) ในการเข้ามากำหนดนโยบาย (Policy) ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม<sup>4</sup> และรวมถึงการมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ (Control to monitor the use of state power) มีการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการเมืองและการปกครองทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมืองและการปกครองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ได้รับการยกระดับความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหมวดของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะโดยบัญญัติไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่ มาตรา 282 ถึง มาตรา 290<sup>5</sup>

การกระจายอำนาจและการเพิ่มการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการและปกครองระดับท้องถิ่นเป็นการแก้ปัญหาไม่ให้อำนาจบริหารบ้านเมืองรวมศูนย์อยู่แต่เพียงการบริหารราชการส่วนกลาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ จึงกระจายอำนาจการบริหารออกไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ที่ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นโดยตรง (Participation in local Government) เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง การถอดถอนนักการเมืองระดับท้องถิ่น และการเสนอข้อบัญญัติ

<sup>4</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). *การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 1.

<sup>5</sup> เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้แยกหมวดการปกครองท้องถิ่นไว้ จนถึงฉบับ พ.ศ. 2517 และต่อมาในฉบับ พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ทั้ง 4 ฉบับนี้ ได้แยกหมวดการปกครองท้องถิ่นมาเป็นหมวดที่ 9 ซึ่งในเนื้อหาสาระได้แสดงวิวัฒนาการเรื่องของการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ต่างจากฉบับ พ.ศ. 2540 ที่เน้นเรื่องกระจายอำนาจ ความอิสระด้านต่างๆ การมีส่วนร่วมของราษฎรในการแต่งตั้งถอดถอนบุคลากร และเสนอกฎหมายฯลฯ.

ท้องถิ่น เป็นต้น<sup>6</sup> จนมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางบทบัญญัติที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น จัดอยู่ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 3 มาตราหลักดังต่อไปนี้ คือ มาตรา 285<sup>7</sup> ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา 286 ว่าด้วย เรื่องการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และมาตรา 287 ว่าด้วยเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้เน้นย้ำถึงหลักการกระจายอำนาจและรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้น ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่เนื่องจากมีอุปสรรคที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือวางเงื่อนไขการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้<sup>8</sup>

อุปสรรคสำคัญในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอยู่ในขณะนี้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้สิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>9</sup> ส่วนในเขตกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ

<sup>6</sup> ถังกระวี ปริสุทธิญาณ. (2552). *จากรัฐธรรมนูญ 2550 สู่ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 2.

<sup>7</sup> มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

<sup>8</sup> อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). *บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 12.

<sup>9</sup> มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง.

กระทรวงมหาดไทย<sup>10</sup> หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ ในกรณีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น การเข้าชื่อถอดถอนเป็นอันตกไป แต่หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด การถอดถอนจึงมีผลตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>11</sup>

อุปสรรคของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ข้อความที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงหากไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป ซึ่งหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นมาลงคะแนนเสียงกึ่งหนึ่งพอดี การเข้าชื่อก็ยังไม่ตกไป แต่เมื่อพิจารณาตามมาตรา 23 วรรคสอง การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะมีผลทำให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิที่มาลงคะแนนเสียง ดังนั้น จึงเกิดช่องว่างระหว่างมาตรา 23 วรรคหนึ่งและมาตรา 23 วรรคสอง เพราะหากเกิดกรณีผู้มาลงคะแนนเสียงกึ่งหนึ่งพอดี การเข้าชื่อถอดถอนก็ยังไม่ตกไป แต่ก็ไม่ใช่หลักเกณฑ์ตามวรรคสองที่กำหนดให้ต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงเห็นควรให้ถอดถอนไม่น้อยกว่าสามในสี่ การลงคะแนนเสียงจึงจะมีผลให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น หากเกิดกรณีดังกล่าวการยื่นคำร้องขอถอดถอนก็ยังไม่ตกไป จะกลับไปเริ่มต้นยื่นคำร้องใหม่อีก

<sup>10</sup> มาตรา 4 ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าเป็นการดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

<sup>11</sup> มาตรา 23 การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง.

ไม่ได้ หรือดำเนินกระบวนการต่อไปก็ไม่ได้ ทำให้เกิดความเสียหายสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เกิดความสับสนในการใช้บังคับกฎหมาย

อุปสรรคประการต่อมา การที่กฎหมายกำหนดจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้นุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง เป็นการกำหนดจำนวนไว้ค่อนข้างสูง เพราะถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปได้ยากมากที่จะประสบความสำเร็จได้ กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่มีการเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2556 มีจำนวนทั้งสิ้น 4,244,465 คน<sup>12</sup> ดังนั้น หากจะมีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร คือจำนวน 2,122,233 คนขึ้นไป และต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยให้ถอดถอนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง จากจำนวนคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งดังกล่าว คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ คือ ไม่น้อยกว่า 1,591,675 คะแนน จึงจะทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นแค่สิทธิไม่ได้เป็นหน้าที่เหมือนกับการเลือกตั้ง จึงอาจทำให้ประชาชนไม่ให้ความสนใจในการลงคะแนนเสียงถอดถอน

การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในทางปฏิบัติดำเนินการได้ยากกว่าการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมาก เช่น การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 23 (9)<sup>13</sup> กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

<sup>12</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร ข้อมูลเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2556 เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.

<sup>13</sup> มาตรา 23 สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภากรุงเทพมหานคร.

พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวิเคราะห์การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้รับเลือกตั้งมาเฉพาะภายในเขตเลือกตั้งเท่านั้น แต่เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน กฎหมายกลับกำหนดให้ต้องใช้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในกรุงเทพมหานครเป็นเกณฑ์ในการลงคะแนนเสียงถอดถอน ซึ่งจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครดังกล่าวมาแล้ว ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครมาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง คือ จำนวน 2,122,233 คนขึ้นไป และต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยให้ถอดถอนไม่น้อยกว่าสามในสี่ จำนวนคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งดังกล่าว คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ คือไม่น้อยกว่า 1,591,675 คะแนน จึงจะทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีปัญหาที่ มาตรา 23 วรรคหนึ่งกับวรรคสอง ไม่สอดคล้องกันทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย หากจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงหลังปิดหีบนับคะแนนมีจำนวนกึ่งหนึ่งพอดี และปัญหาสัดส่วนจำนวนคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกำหนดไว้ค่อนข้างสูง หรือปัญหาการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ได้รับเลือกตั้งมาเฉพาะภายในเขตเลือกตั้ง แต่เวลาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนต้องใช้เกณฑ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกต คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>14</sup> ซึ่งปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้และรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงและสัดส่วนการลงคะแนนเสียงเพื่อแก้ไขข้อจำกัดและเงื่อนไขทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากขึ้น กล่าวคือ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23 พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยยกเลิก มาตรา 23 วรรคหนึ่ง เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย และแก้ไขสัดส่วนจำนวนคะแนนเสียงที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ที่มีผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง โดยใช้เกณฑ์คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งมี

<sup>14</sup> มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

ผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และควรแยกบทบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นออกจากกัน เพราะหากใช้หลักเกณฑ์การลงคะแนนเสียงถอดถอนเหมือนกัน การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ยากกว่าการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมาก เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งมาเฉพาะเขตเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้รับเลือกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้การลงคะแนนเสียงถอดถอนสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริงจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อวิเคราะห์การถอดถอนออกจากตำแหน่งในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา
3. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
4. เพื่อพิจารณาการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง มีปัญหากฎหมาย ดังนี้ การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป ดังนั้น หากมีผู้มาใช้สิทธิกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การเข้าชื่อถอดถอนก็ยังไม่ตกไป แต่ก็ไม่ใช่หลักเกณฑ์ตาม มาตรา 23 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ในกรณีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง ทำให้เกิดปัญหาหากผู้มีสิทธิลงคะแนนมาลงคะแนนเสียงกึ่งหนึ่งพอดี การเข้าชื่อถอดถอนยังไม่ตกไปแต่ก็

ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะคะแนนเสียงไม่เกินกึ่งหนึ่งตามมาตรา 23 วรรคสอง หากเกิดกรณีดังกล่าว อาจทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการลงคะแนนเสียงถอดถอน และก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงควรปรับปรุงแก้ไขโดยการยกเลิกข้อความในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง

2. มาตรา 23 วรรคสอง มีปัญหากฎหมาย คือ ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง การถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจึงจะมีผลทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งจำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามสี่เป็นคะแนนที่ค่อนข้างสูง การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวดำเนินการให้สำเร็จได้ยากมาก และการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งมาเฉพาะเขตเลือกตั้งเท่านั้น แต่เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้เกณฑ์คะแนนเสียงทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23 วรรคสอง โดยแยกการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น กับการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากกันเพราะหากใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นดำเนินการได้ยากยิ่งกว่าการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมาก จึงควรแก้ไข ดังนี้ ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง สำหรับการแก้ไขการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ใช้ข้อความเดียวกัน แต่ควรให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นภายในเขตที่ได้รับเลือกตั้งมาเท่านั้น

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะกรณีมาตรา 23 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และสัดส่วนจำนวนคะแนนเสียงที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง ศึกษาการถอดถอนตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ และศึกษาเปรียบเทียบการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกา



## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ศึกษาเปรียบเทียบกับกรถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกา ศึกษาหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ วารสาร กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น
2. นำเอาการถอดถอนจากตำแหน่ง ของสหรัฐอเมริกามาใช้ให้เหมาะสมกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย
3. เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
4. สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น