

ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น  
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542\*

PROBLEMS WITH THE REMOVAL OF LOCAL COUNCIL MEMBERS OR LOCAL  
ADMINISTRATORS, ACCORDING TO THE ACT ON VOTING TO REMOVE  
LOCAL COUNCIL MEMBERS OR LOCAL ADMINISTRATORS, B.E. 2542

วิลาวรรณ ศิริเพชร

Wilawan Siriphet

บัณฑิต ขวयोธา

Bandit Khawyotha

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย, ประเทศไทย.

Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Thailand.

E-mail: Wilawansi@kkumail.com

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น 2) ศึกษาปัญหาพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 3) เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวิธีดำเนินการวิจัยโดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ร่างกฎหมาย

การศึกษาพบว่า การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นการให้อำนาจทางการเมืองของประชาชน ตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตน สามารถใช้อำนาจที่มีเรียกคืนอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เห็นว่าไม่ควรดำรงตำแหน่งต่อไปได้ โดยยึดหลักนิติ

---

\* Received: 23 February 2024; Revised: 15 December 2024; Accepted: 25 December 2024



ธรรมากำหนด ให้เกิดความยุติธรรมเสมอภาค และสังคมสงบสุข จะเห็นว่ากฎหมายการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย ยังไม่บัญญัติเรื่องของการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนที่ชัดเจน ผลคะแนนเสียงที่ใช้ถอดถอนมีจำนวนที่สูงเกินไป ถ้อยคำที่กำหนดในบัตรเลือกตั้งยังคลุมเครือ เกิดความสับสน ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เรื่องสัดส่วนคะแนนเสียงถอดถอนให้น้อยลง เพื่อเพิ่มโอกาสการถอดถอนกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนให้มีความชัดเจน เห็นข้อเท็จจริงถึงพฤติกรรมที่เป็นเหตุการถอดถอนข้อความในบัตรลงคะแนนเสียงให้ชัดเจน เพื่อชี้ถึงความเห็นของประชาชนที่เข้าชื่อถอดถอน

**คำสำคัญ:** การลงคะแนนเสียง, การถอดถอน, สมาชิกสภาท้องถิ่น, ผู้บริหารท้องถิ่น

## Abstract

This research aims to 1) study concepts, theories, foreign laws, Thai laws related to the removal of local political office holders, 2) study problems of the Act on Voting to Remove Local Council Members or Local Administrators B.E. 2542, 3) to analyze and find solutions to problems of the Act on Voting to Remove Local Council Members or Local Administrators B.E. 2542. It is qualitative research. The research method is to study books, articles, research reports, theses, electronic media, compare foreign laws, and draft laws.

The study found that removal from office is a political power given to the people. According to the concept of sovereignty, the people have sovereignty and can use their power to reclaim power from those who hold political positions that they believe should not continue to hold office, based on the rule of law to create fairness and equality, and a peaceful society. It can be seen that the law on the removal of political office holders in Thailand does not clearly state the grounds for removal. The number of votes used for removal is too high. The wording on the ballot paper is still ambiguous and confusing. The Act on Voting to Remove Local Council Members or Local Administrators B.E. 2542 (1999) must be amended to reduce the proportion of votes for removal to increase the chances of removal. The grounds for removal must be clearly stated,



showing the facts of the circumstances that are the grounds for removal. The text on the ballot paper must be clear to indicate the opinions of the people who signed the petition for removal.

**Keywords:** Voting, Removal, Local Council Members, Local Administrators

## บทนำ

ปัจจุบันประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองค่อนข้างสูง ประชาชนมีความต้องการที่จะเห็นการเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นจากที่เป็นอยู่ สร้างความเท่าเทียมในสังคม การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะเป็นการขับเคลื่อนระบบประชาธิปไตยนำไปสู่ระบบการเมืองการปกครองที่เป็นอำนาจของประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมทางการเมืองนอกจากจะสามารถออกเสียงเลือกตั้งแล้วกฎหมายยังเปิดช่องให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อออกเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เคยเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งได้ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งสามารถกระทำได้ และการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 286 (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2566) และในเวลาต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขึ้น นั่นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าชื่อ เกณฑ์การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 285 และในรัฐธรรมนูญ 2560 ฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 254 ความเป็นว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไปแล้วหลายฉบับ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ยังเป็นแนวทางในการปฏิบัติเช่นเดิม



เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2545) จะเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่และอำนาจในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีงบประมาณเป็นของตัวเอง มีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปเป็นผู้บริหารงานและเป็นสมาชิกสภา การบริหารงานของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องเป็นการบริหารด้วยความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรม หากผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่เป็นธรรม หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นได้ กระบวนการถอดถอน ยังเป็นการช่วยให้ประชาชนสามารถ ที่จะตรวจสอบพฤติกรรมของตัวแทนที่เลือกเข้าไปดำรงตำแหน่งอีกทางหนึ่งด้วย

ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการบัญญัติกฎหมายสำหรับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ อย่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิก หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาในการถอดถอนตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าว สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขาดความชัดเจน และกฎหมายมีความซับซ้อน อีกทั้งยังมีเงื่อนไขและขั้นตอนในการถอดถอนที่ยากในการที่จะประสบความสำเร็จ

การศึกษานี้ มุ่งเน้นถึงปัญหาในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น วิเคราะห์ปัญหากระบวนการดำเนินการในถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีเกณฑ์จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต้องมาลงคะแนนค่อนข้างสูง ทำให้การถอดถอนประสบความสำเร็จได้ยาก มูลเหตุที่ใช้เป็นเหตุในการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยไม่กำหนดให้ชัดเจนว่าเพียงมีปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียเป็นเช่นใด จึงจะเป็นเหตุให้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ถ้อยคำในบัตรลงคะแนนเสียงคำว่า “เห็นด้วย” ประชาชนอาจเกิดความสับสนในความหมาย เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ และร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่เสนอโดยหน่วยงานต่าง ๆ มาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขเพื่อให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์ได้อย่างแท้จริง



### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายต่างประเทศ และของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

### วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ศึกษาค้นคว้าบทความ ศึกษาจากหนังสือ บทความ รายงานการวิจัย สื่อข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เปรียบเทียบข้อมูลกฎหมายต่างประเทศ ร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐและบุคคลที่มีการนำเสนอ รวบรวมศึกษาข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงปัญหาการถอดถอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

### ผลการวิจัย

การวิจัยปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผลการวิจัยมีดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายต่างประเทศ และของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อำนาจที่แสดงความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงกับใคร (วิชญ์ เครืองาม, 2530) การถอดถอนออกจากตำแหน่งถือเป็นการให้อำนาจทางการเมืองของประชาชน ตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และอำนาจอธิปไตยทางตรง โดยการให้อำนาจในการเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารท้องถิ่นของตน แต่เมื่อผู้แทนที่เลือกเข้าไปเพื่อบริหารพื้นที่นั้นใช้อำนาจไม่ถูกต้อง ทุจริต แสวงหาประโยชน์อันมิ



ควรได้โดยชอบแก่ตนเองหรือผู้อื่น ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจปกครองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เห็นว่ามิพหุติกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้อำนาจการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีพฤติการณ์จนเห็นว่าไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป

1.1 จากการศึกษากฎหมายการถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะเข้าชื่อเพื่อถอดถอนเป็นจำนวนตามแต่กฎหมายของแต่ละรัฐกำหนด ซึ่งมีอัตราร้อยละ 10 จนถึงร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อมีการเข้าชื่อถอดถอนตามจำนวนที่กำหนดและได้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนแล้ว หากผลการลงคะแนนเห็นว่าควรถอดถอนมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่ถอดถอนก็ให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้ ในบางมลรัฐได้มีการกำหนดเหตุของการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนไว้อย่างชัดเจน เช่น วอร์ชิงตัน มินเนโซต้า มอนทานา จอร์เจีย โรดไอส์แลนด์ อาลาสกา แคนซัส ซึ่งเหตุที่กำหนดไว้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการทุจริตต่อหน้าที่ ประพฤติมิชอบในหน้าที่ โดยรัฐได้ระบุเหตุของการถอดถอนไว้ก็เพื่อให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนได้แย้งเหตุของการถอดถอนได้ (ชายชาญ อุทสิงห์, 2558) บัตรลงคะแนนของประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการตั้งคำถามว่า “สมควรถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่” และให้ลงความเห็นในช่อง “YES” หรือ “NO” ซึ่งบัตรลงคะแนนเสียงของประเทศสหรัฐอเมริกา ค่อนข้างมีความชัดเจนว่าต้องการถอดถอนหรือไม่ถอดถอน ทำให้ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจหลงผิดของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

1.2 ร่างพระราชบัญญัติการถอดถอนมีการเสนอให้จำนวนของผู้เข้าชื่อเพื่อถอดถอนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอนต้องเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เหตุในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนได้ระบุไว้ว่า “จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และอำนาจ มีความประพฤติไปในทางเสื่อมเสีย” บัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นได้เสนอให้ใช้คำว่า “ถอดถอน” หรือ “ไม่ถอดถอน” เพื่อแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนในการที่จะลงคะแนนว่าให้ถอดถอนหรือไม่ถอดถอน เพื่อแก้ปัญหาความเข้าใจผิดป้องกันการสับสนโดยไม่ต้องอธิบายหรือมีการตีความเป็นอย่างอื่น

2. เพื่อศึกษาปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผลการวิจัยทำให้ทราบว่ากฎหมายการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องของเหตุแห่งการถอดถอนไว้ให้ชัดเจน และเกณฑ์จำนวนของผู้เข้าชื่อ หรือผลคะแนนของการถอดถอนมีจำนวนที่สูงเกินไป ถ้อยคำในบัตรเลือกตั้ง



ยังมีความคลุมเครือ อาจทำให้เกิดความสับสน เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาในพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เกิดความเหมาะสมถูกต้อง สร้างโอกาสให้การถอดถอนดำเนินการได้ง่ายและประสบผลสำเร็จที่สูงขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ปัญหากระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่ทำได้ค่อนข้างยาก ซึ่งมีเกณฑ์ของจำนวนประชากรเป็นหลักในการนำไปสู่ขั้นตอนของการที่จะถอดถอน เริ่มตั้งแต่สัดส่วนจำนวนรายชื่อของการเข้าชื่อเพื่อถอดถอน จำนวนการใช้สิทธิในการที่จะถอดถอน และผลของการถอดถอน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นถึงปัญหาที่ก่อให้เกิดปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

2.1.1 ปัญหาเกณฑ์ในการเข้าชื่อเพื่อการถอดถอน ตามมาตรา 5 (1) ที่กำหนดกรณีมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน จะต้องมียุติบัตรเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) คิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นจำนวนที่เป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงทำให้โอกาสในการถอดถอนเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งเมื่อเทียบกับมาตรา 5 (2) กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาตรา 5 (3) กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 2.5 และมาตรา 5 (4) กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 3 จึงเห็นว่ามาตรา 5 ในจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนในแต่ละมาตรามีความแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขนาดใหญ่

2.1.2 ปัญหาเกณฑ์จำนวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน มาตรา 23 ที่กำหนดไว้ว่า “เมื่อมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนทั้งหมดในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การถอดถอนเป็นอันตกไป และเมื่อมีผู้มาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้คะแนนเสียงเห็นด้วยในการถอดถอนจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงนั้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) จะเห็นว่ามิประเด็นปัญหาอยู่ 2 ประเด็นคือ 1. ผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่าถอดถอนนั้นตกไป



ถึงแม้จะมีคะแนนเสียงที่เห็นด้วยในถ้อยแถลงมากกว่าคะแนนเสียงไม่เห็นด้วย ประเด็นที่ 2 มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถ้อยแถลงเกินกึ่งหนึ่ง แต่ได้คะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับการถ้อยแถลงไม่ถึง 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนก็ถือว่าการถ้อยแถลงไม่สำเร็จ ถึงแม้คะแนนเสียงที่เห็นด้วยจะมีคะแนนเสียงที่ไม่เห็นด้วยก็ตาม จะเห็นได้ว่าการลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถ้อยแถลงมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนก็เป็นจำนวนที่มากพอสมควรแล้ว หากต้องใช้คะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถ้อยแถลง 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน เห็นว่าเป็นเกณฑ์จำนวนคะแนนเสียงถ้อยแถลงที่บัญญัติไว้มีจำนวนค่อนข้างสูง ทำให้การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการลงคะแนนเสียงถ้อยแถลงประสบความสำเร็จได้น้อย จากขั้นตอนทั้งสองอย่างนี้จะสำเร็จได้นั้นเป็นการยาก

2.2 ปัญหาเหตุแห่งการถ้อยแถลงสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถ้อยแถลงสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้มีได้กำหนดมูลเหตุแห่งการถ้อยแถลงไว้เป็นการชัดเจน เพียงแต่ได้ระบุไว้ในมาตรา 6(2) ว่า “รายละเอียดในข้อเท็จจริงและพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะให้มีการลงคะแนนเสียงถ้อยแถลงนั้น มีการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุทำให้ “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) จะเห็นได้ว่า จากมาตราดังกล่าวมิได้ระบุความผิดที่จะเป็นเหตุผลในการถ้อยแถลงไว้อย่างชัดเจน ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีพฤติกรรมเสื่อมเสียว่าเป็นเช่นใด จึงจะเป็นเหตุผลจนไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งก่อให้เกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่จะทำให้กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถ้อยแถลงสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความไม่โปร่งใส ขาดความเป็นธรรม ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และอาจส่งผลทำให้กลุ่มนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้นหาเหตุต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเหตุในการถ้อยแถลงสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ เนื่องจากเหตุในการกล่าวหาเหล่านั้น มีความคลุมเครือไม่ชัดเจน เพราะหากประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ก็สามารถเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถ้อยแถลงสมาชิกสภา หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้





2.3. ปัญหาบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนแล้ว จำเป็นต้องมีบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อชี้ให้เห็นถึงความคิดของประชาชนที่ได้เข้าชื่อถอดถอน ซึ่งปัญหาคือ มาตรา 13 วรรคสอง ที่ได้บัญญัติให้การออกเสียงลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่องที่ “เห็นด้วย” และ “ไม่เห็นด้วย” กับการให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน” (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) ซึ่งถ้อยคำดังกล่าว อาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนกับความหมายของคำว่า “เห็นด้วย” เช่น ประชาชนอาจคิดว่าคำว่า “เห็นด้วย” อาจจะเป็นการเห็นด้วยกับการถอดถอน หรือเห็นด้วยกับการที่จะให้ผู้ถูกร้องนั้นดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ อาจทำให้การลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิถอดถอนก็เป็นได้ อีกทั้งยังไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้

3. เพื่อวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า

3.1 ปัญหากระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนในการที่จะถอดถอน และทำให้การถอดถอนนั้นประสบความสำเร็จได้ยาก ปัญหาสัดส่วนจำนวนในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนฯ จะสังเกตได้ว่า หากมีจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากขึ้น สัดส่วนเกณฑ์จำนวนของผู้เข้าชื่อถอดถอนก็มีจำนวนลดลง ทำให้จำนวนของผู้เข้าชื่อนั้นมีความเหลื่อมล้ำกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดใหญ่และขนาดเล็กมากจนเกินไป เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมในสัดส่วนการเข้าชื่อเพื่อถอดถอน ก่อให้เกิดภาระในเรื่องจำนวนของผู้เข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก จากการศึกษากฎหมายถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกา และร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงถอดถอนฯ ตามที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ได้เสนอนานั้น เพื่อไม่ให้เกิดการเหลื่อมล้ำของจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน ลดสัดส่วนการเข้าชื่อ เพื่อเพิ่มโอกาสของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้สูงขึ้น จึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวนคะแนนเสียงของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ก่อนข้างมีความ



ซับซ้อนยุ่งยาก เพราะต้องเข้าหลักเกณฑ์สองประการ คือ 1. ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 2. คะแนนเสียงต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ทำให้ยากต่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่สามารถประสบความสำเร็จในการถอดถอนได้ เนื่องจากแม้จะมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนถึงกึ่งหนึ่ง แต่คะแนนเสียงในการถอดถอนยังต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน เมื่อคิดเป็นร้อยละแล้วจะอยู่ที่ร้อยละ 75 ของผู้มาใช้สิทธิถอดถอน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สูง ทำให้ยากต่อการถอดถอนให้สำเร็จได้ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนฯ การนำหลักการเสียงข้างมากมาใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินผลของการลงคะแนนเสียงถอดถอน ซึ่งเป็นการใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการเลือกตั้งทั่วไป อีกทั้งยังเป็นหลักการของประชาธิปไตย เพื่อให้การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทยมีความชอบธรรม (คณาธิป ไกยชน, 2566) และมีโอกาสประสบผลสำเร็จที่สูงขึ้น ควรแก้ไขมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.2 เหตุในการร้องขอที่จะให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งตามมาตรา 6 (2) ว่าการ “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” นั้น นับว่าเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้กว้างมาก อีกทั้งยังครอบคลุมแม้กระทั่งบุคคลนั้นไม่ได้กระทำความผิด เพียงแต่อาจบกพร่องต่อหน้าที่หรือทำงานไม่มีประสิทธิภาพประชาชน ก็สามารถเข้าชื่อถอดถอนได้ “การไม่สมควรดำรงตำแหน่ง” อาจจะเป็นข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมที่ผู้ดำรงตำแหน่งมีการปฏิบัติตน หรือปฏิบัติหน้าที่เสื่อมเสียประการใดประการหนึ่งก็เป็นได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงชื่อเพื่อขอให้ถอดถอนได้ทุกเรื่องทุกกรณี จากการศึกษาประชาชนส่วนใหญ่มักใช้ข้อกล่าวหาในการเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่งนั้น มักจะใช้ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องของการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ และไม่ใส่ใจความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อให้กระบวนการถอดถอนมีมูลเหตุให้ต้องมีการเข้าชื่อถอดถอนผู้นั้น ต้องระบุพฤติกรรมอันเป็นเหตุให้ต้องเข้าชื่อถอดถอนให้ชัดเจน เพื่อให้การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้น มีความชอบธรรมและน่าเชื่อถือ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีเพิ่มเติมคำนิยามคำว่า “เหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป”



3.3 การลงคะแนนถอดถอนจำเป็นต้องมีบัตรลงคะแนน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าชื่อถอดถอน คำว่า “เห็นด้วย” ในบัตรลงคะแนนเสียงตามมาตรา 13 อาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนกับความหมาย เช่น ประชาชนอาจคิดว่าคำว่า “เห็นด้วย” อาจจะเห็นด้วยกับการถอดถอน หรือเห็นด้วยกับการให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ อาจทำให้การลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิถอดถอนก็ได้ จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศและร่างพระราชบัญญัติการถอดถอนหลายฉบับต่าง ๆ ที่มีผู้เสนอมา เมื่อมีการแก้ไขข้อความในช่องลงคะแนนเสียงถอดถอน จะทำให้เกิดความชัดเจนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดจึงควรมีการแก้ไขมาตรา 13 โดยข้อความในบัตรลงคะแนนเสียงให้มีความชัดเจน เพื่อให้ประชาชนไม่เกิดความเข้าใจสับสน หรือเข้าใจผิดในการลงคะแนนเสียงถอดถอน

## อภิปรายผล

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ใช้กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยตรงของประชาชน เป็นรูปแบบอย่างหนึ่งเพื่อการตรวจสอบ ควบคุม การใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ให้อำนาจของประชาชนใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง หลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผู้บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันพบว่า มีการเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเพียง 16 ครั้ง และถอดถอนสำเร็จเพียง 4 ครั้ง (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2564) เห็นได้ว่า กระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาจจะมีสาเหตุเกิดจากประชาชนขาดความเข้าใจในกระบวนการ การกำหนดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ลงคะแนนกำหนดไว้ค่อนข้างสูง ขั้นตอนการลงคะแนนเสียงที่กำหนดไว้ว่า ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีคะแนนเสียงในการถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน จึงทำให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นไปได้ค่อนข้างยาก ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เพื่อเพิ่มโอกาสการถอดถอนให้ประสบความสำเร็จ และเกิดความยุติธรรม เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของปวงชน จึงควรแก้ไข



พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 23 โดยศึกษาเทียบเคียงจากร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ....ที่เสนอโดย คณะรัฐมนตรี และนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ และคณะ ความเห็นของวุฒิสภา ต้นไชย กล่าวว่า การกำหนดเงื่อนไขจำนวนผู้มาใช้สิทธิไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน และยังต้องมีผู้ลงคะแนนเห็นด้วยกับการถอดถอนอีกไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาลงคะแนนเสียง เป็นเรื่องที่ยากและเป็นอุปสรรค ทำให้การถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จ จึงเห็นควรให้มีการปรับแก้กฎหมายใหม่ และปัญหาเหตุในการถอดถอนที่กำหนดเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปไว้ค่อนข้างกว้างและไม่ชัดเจน ผู้ศึกษาได้แนวทางการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอน จากกฎหมายถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐจอร์เจีย วอร์ชิงตัน มินเนโซตา ที่ได้มีการกำหนดเหตุของการถอดถอนเอาไว้หลายประการ และปฏินา รุ่งนาค ก็มีความเห็นพ้องว่า การไม่กำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของเหตุแห่งการกระทำ ที่จะนำไปสู่การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการระบุเหตุที่กว้างเกินไป อาจจะส่งผลถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยวิธีการถอดถอน เห็นควรให้มีการเพิ่มคำนิยาม “มูลเหตุแห่งการถอดถอน” ไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ปฏินา รุ่งนาค, 2555) บัตรลงคะแนนเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความคิดของประชาชนที่มาลงคะแนนเสียงถอดถอน ชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง หากข้อความในบัตรมีความหมายไม่ชัดเจน สร้างความสับสน อาจทำให้การลงคะแนนเสียงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนก็เป็นได้ ผู้ศึกษาจึงเป็นควรแก้ไขมาตรา 13 วรรคสอง ว่าการออกเสียงลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่องที่ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” โดยแก้ไขข้อความจากเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย เป็น ถอดถอน หรือ ไม่ถอดถอน โดยมีผู้เห็นพ้องกับผู้ศึกษา ได้แก่ มาลี ปานม่วง นิจจารีย์ ภาคินปริพรรค์ มีความเห็นให้แก้ไขการทำเครื่องหมายลงคะแนนในบัตรลงคะแนนเสียงในช่อง “เห็นด้วย” กับ “ไม่เห็นด้วย” เป็น “ถอดถอน” กับ “ไม่ถอด

### สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ยังมีข้อบกพร่องของกระบวนการดำเนินการถอดถอนมีหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สูงทำให้ยากต่อการถอดถอน อีกทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำไม่เท่า



เทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ การลงคะแนนเสียงถอดถอน ที่มีเกณฑ์ในการคิดผลของการถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียง ซึ่งมีจำนวนที่สูงถึงร้อยละ 75 ของผู้มาลงคะแนนเสียง เหตุของการเข้าชื่อถอดถอนที่ยังขาดความชัดเจน ทำให้สามารถถอดถอนด้วยเหตุใดๆ ก็ได้ อีกทั้งยังข้อความบนบัตรลงคะแนนเสียงที่ไม่มีความชัดเจน ที่อาจทำให้การตีความหมายของผู้ลงคะแนนเสียง ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิลงคะแนน ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่ จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้สมบูรณ์ โดยลดสัดส่วนของการเข้าชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ให้มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงและไม่สูงจนเกินไป เพื่อเพิ่มโอกาสในการถอดถอน และลดสัดส่วนของคะแนนที่จะมีผลต่อการถอดถอนให้น้อยลง และให้เป็นไปตามหลักเสียงข้างมากเหมือนเช่นการเลือกตั้งทั่วไป เพิ่มเติมเหตุที่เข้าชื่อถอดถอนให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการกลั่นแกล้ง แก้ไขข้อความในบัตรลงคะแนนเสียงให้เกิดความชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในความหมาย และให้การลงคะแนนเสียงตรงตามเจตนารมณ์ของผู้มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอน ทั้งที่กระบวนการดังกล่าวต้องมีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ยกเว้นค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้อำนวยการเลือกตั้ง รวมถึงกำหนดให้ผู้ถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในกรณีเลือกตั้งใหม่ กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนจึงขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานหรือบุคคลที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ข้อเสนอแนะจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือการพัฒนากฎหมายให้สมบูรณ์ โดยระบุหน่วยงานหรือบุคคลที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายการลงคะแนนเสียงถอดถอน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือประชาชนผู้ร้องถอดถอน เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยเพิ่มเติมในอนาคต



## เอกสารอ้างอิง

- คณาธิป ไกยชน. (2564). การเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติการเข้าซื้อเสนอ  
กฎหมาย พ.ศ. 2564. เรียกใช้เมื่อ 10 กันยายน 2566 จาก <https://shorturl.asia/gDzT3>
- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาเพลส.
- ชายชาญ อุทิสงห์. (2558). รูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง  
โดยประชาชน. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัย  
ธุรกิจบัณฑิต.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2564). ร่าง พ.ร.บ.การเข้าซื้อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นฉบับใหม่ :  
ประชาธิปไตยทางตรงที่ถูกทำลาย?. เรียกใช้เมื่อ 2 เมษายน 2566 จาก  
<https://shorturl.asia/eXECg>.
- ปัทมา รุ่งนาค. (2555). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอน  
สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น. ใน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก  
(6 เมษายน 2560).
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.  
2542. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 166 ตอนที่ 104 ก หน้า 12 (26 ตุลาคม 2542).
- วิชณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (26 มกราคม 2564). รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย.  
หนังสือราชการ. นร 0503/3351.