

กลไกทางกฎหมายในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและ
ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

Legal Mechanism for the Recall of Bangkok Metropolitan Administration
Councilors and Administrators of Bangkok Metropolitan Administration

นัชพน ฤทธิคำรพ¹

Nattcharphon Richkamrophi

Received May 30, 2022 & Revise September 13, 2022 & Accepted October 11, 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ วิเคราะห์กลไกกระบวนการและขั้นตอนดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ วิจัยเอกสาร ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ มาศึกษาวิเคราะห์ตามกระบวนการและขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา การวิเคราะห์เชิงสถิติ และการวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา ทั้งนี้ โดยมีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า 1) ควรปรับปรุงบทบัญญัติหลายมาตราของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 2) ปรับการใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 3) ปรับคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหมาะสมกับกระบวนการถอดถอน 4) ปรับรูปแบบของบัตรลงคะแนนเสียง 5) องค์กรหรือหน่วยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอนยังไม่ชัดเจน 6) ปรับปรุงบทลงโทษ 7) เพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน 8) ปรับปรุงกระบวนการถอดถอนที่สร้างภาระให้กับประชาชน 9) สร้างบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในกลไกทางกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนถอดถอน

คำสำคัญ : กลไกทางกฎหมาย, การถอดถอน, สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

¹คณะนิติศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Faculty of Law Police Cadet Academy

E-mail : aekrachaisri@gmail.com



Abstract

The purpose of this research was to study the concepts and theory of people's participation in the removal of members of local councils and local administrators in Thailand and abroad. Analysis of mechanisms, processes and procedures for the removal of Bangkok Councilors and BMA administrators, and analysis of problems and obstacles in public participation in the removal of Bangkok Councilors and BMA administrators. as well as suggesting guidelines for amendments to the law and the enforcement of legal mechanisms relating to the removal of Bangkok Councilors and Bangkok Executives; which is a qualitative research and document research both in Thailand and abroad including other relevant documents to bring information Let's study and analyze according to the process and data collection process. Data analysis by content analysis method forensic analysis and logical analysis. according to qualitative research methodology The results showed that 1) several provisions of the Voting to Remove Members of Local Assembly or Local Administrators Act 1999 that are contrary to or inconsistent with the 2017 Constitution should be revised; Local administrative organizations for the removal of the Bangkok Councilor or the Governor of Bangkok 3) Adjust the qualifications of voters to suit the removal process 4) Improve the form of ballot papers 5) Organizations or units that will be responsible for expenses 6) Improving penalties 7) Increasing people's political participation 8) Improving the process of impeachment that burdens the people. 9) Build personnel with expertise in legal mechanisms and removal procedures.

Keywords: legal mechanism, recall, BMA council members, BMA administrators

บทนำ

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นกลไกที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับได้วางกลไกควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตั้งแต่การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารและการให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจกันเอง แต่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540) มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยได้วางกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยมีประสิทธิภาพและครบถ้วนยิ่งขึ้น คือ กำหนดให้มี “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง” ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงกำหนดเรื่อง “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง” ไว้แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิม คือ ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนและเพิ่มเติมข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอน ได้แก่ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนั้นยังคงหลักการไว้ตามเดิม

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของท้องถิ่น ประชาชนซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงาน ของผู้บริหาร พิจารณาก่อนการอนุมัติข้อบังคับต่างๆ ดังนั้นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ไม่ซื่อสัตย์ยุติธรรม ก็อาจถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 254 บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการ และขั้นตอนของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ แต่การปฏิบัติบังคับใช้มักประสบปัญหาสำคัญดังนี้

1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งกระบวนการเข้าสู่การถอดถอนจะง่ายเกินไป เพราะถ้าเข้าชื่อครบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็สามารถเข้าสู่หลักเกณฑ์ของการถอดถอนได้เลย ไม่มีหน่วยงานใดๆ เข้ามาตรวจสอบผู้ที่จะถูกถอดถอนก่อนว่ามีความผิดเพียงพอหรือไม่

2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถูกถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพราะการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนอาจจะได้คะแนนที่ไม่แท้จริงอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม อาจได้คะแนนมาจากขบวนการจัดตั้งระดมกันเข้ามาเพื่อกลั่นแกล้งทำลายกันทางการเมือง

3) ปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการลงคะแนนเพื่อถอดถอน กรณีมีการถอดถอนควรกำหนดเพิ่มโดยให้ผู้ที่ถูกถอดถอนเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่าย

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (Act on Voting for the Removal of Members of Local Councils or Local Administrators, B.E. 2542) ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอนเนื่องจากตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2542 ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยทันเหตุการณ์ปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเลือกตั้งทั่วไปไม่ว่าการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและการเลือกตั้งระดับประเทศหรือระดับชาติได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยกับเหตุการณ์อยู่เสมอ การศึกษาวิจัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการ



ลงคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยทันเหตุการณ์ตามสภาพบ้านเมืองปัจจุบัน โดยให้การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยสุจริตยุติธรรมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อวิเคราะห์กลไกทางกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กลไกและกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ระเบียบการวิจัยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เฉพาะกลไกทางกฎหมายในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

การทบทวนวรรณกรรม

ประวัติพัฒนาการของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แนวความคิดเกี่ยวกับการถอดถอนเพื่อให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งเริ่มมีมานานแล้ว ซึ่งต่อมาประเทศอังกฤษได้นำมาปรับใช้เป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจในทางทุจริตประพฤติมิชอบหรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศ โดยรัฐสภาของอังกฤษได้นำมาบังคับใช้และปฏิบัติติดต่อกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐสภา แนวความคิดนี้เกิดขึ้นในสมัยที่พระมหากษัตริย์ของอังกฤษทรงมีพระราชอำนาจมากในการบริหารปกครองประเทศสามารถแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระองค์ได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์นี้ทำให้สมาชิกรัฐสภาเกิดความไม่พอใจและเกิดความขัดแย้งขึ้น รัฐสภาโดยสภาสามัญได้ใช้อำนาจฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีที่ประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนางเพื่อพิจารณาโทษ เมื่อสภาขุนนางพิจารณาแล้วได้มีการพิพากษาลงโทษปรับและจำคุก พร้อมทั้งถอดถอนออกจากตำแหน่งหน้าที่ วิธีการนี้เรียกว่า “การถอดถอน” (Impeachment) ซึ่งต่อมาแนวความคิดนี้ได้แพร่หลาย



ไปยังประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่บ่อยครั้งมักมีผู้เข้าใจว่า การถอดถอนนั้นเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา (Pathumwat. P. (2014) ทั้งนี้ อาจด้วยสาเหตุว่า การถอดถอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นมีการวางรูปแบบกระบวนการหรือวิธีการที่ดีและมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังปรากฏว่าประเทศสหรัฐอเมริกา มีการดำเนินการตามกระบวนการของการถอดถอนอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะการกล่าวหาหรือกล่าวโทษประธานาธิบดีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดทางฝ่ายบริหารของประเทศ

ประเภทของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา สามารถแบ่งประเภทของการถอดถอนออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

1) การถอดถอนทางการเมือง

การถอดถอนทางการเมือง (Political Impeachment) ประกอบด้วยกรณีต่างๆ ดังนี้

(ก) กรณีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในฐานฝ่ายบริหาร หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว บุคคลผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป

(ข) กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งนั้นๆ เมื่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติด้วยคะแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพไป

(ค) กรณีที่วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ออกจากตำแหน่ง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

(ง) กรณีพรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงตามกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก สมาชิกผู้นั้นต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น

2) การถอดถอนทางกฎหมาย

การถอดถอนทางกฎหมาย ได้แก่ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทำให้บุคคลผู้นั้นขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด เป็นผลให้บุคคลผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยผลของกฎหมายนั้น

ระดับบุคคลในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การถอดถอนบุคคลออกจากราชการทางการเมืองแบ่งออกได้เป็นสองระดับ คือ บุคคลระดับชาติและบุคคลระดับท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง



ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007)) ได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นไว้ในทำนองเดียวกัน มีสาระโดยสรุปดังนี้

1) บุคคลระดับชาติ กระบวนการถอดถอนจะเริ่มจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร้องขอต่อวุฒิสภาเพื่อให้มีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งหรือข้าราชการระดับสูงซึ่งมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติดำเนินไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270-274 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 248 ยังบัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาในการถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อกล่าวหาหรือพิจารณาชี้มูลความผิดตามที่มีผู้ร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เสมือนเป็นองค์กรที่มีอำนาจให้คุณให้โทษกับผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จึงต้องมีกระบวนการและวิธีการถอดถอนที่พิเศษและแตกต่างจากกรณีอื่นๆ โดยเฉพาะเมื่อวุฒิสภาได้รับคำร้องขอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะพิจารณาดำเนินการโดยไม่ต้องผ่านการไต่สวนหรือพิจารณาจากองค์กรใดๆ ได้เลย และหากข้อกล่าวหาอันมีมูล วุฒิสภามีมติให้กรรมการ ปปช. นั้นพ้นจากตำแหน่งต่อไปซึ่งวุฒิสภามีมติด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) (Organic Act on Prevention and Suppression of Corruption, B.E. 2542 (1999) ซึ่งกระทำไต่สวนมากกว่าหรือต้องใช้จำนวนเสียงที่มากกว่ากรณีอื่นๆ ที่มีจำนวนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าเท่านั้น

ทั้งนี้ มูลเหตุที่จะถอดถอนมีอยู่ 5 เหตุ ได้แก่ (1) มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ (2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2) บุคคลระดับท้องถิ่น กระบวนการจะเริ่มจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งที่เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเมืองพัทยา หรือ



ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้แก่นายกองคการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยา ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 ทั้งนี้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ 2 ประการดังนี้

2.1) ต้องมีการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดร่วมกันเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน ถ้าเป็นการดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2.2) ต้องมีการลงคะแนนเสียงถอดถอน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องลงคะแนนเสียงว่าจะถอดถอนหรือไม่ถอดถอน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104 ก หน้า 12 วันที่ 26 ตุลาคม 2542)

กลไกและกระบวนการของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น

1) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกระบวนการวิธีหนึ่งของหลักประชาธิปไตยทางตรง ที่มีการใช้อย่างแพร่หลายน้อยที่สุด ดังเห็นได้ว่ามีเพียงไม่กี่ประเทศที่นำการใช้สิทธิถอดถอนไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมาย (Beramendi, Virginia et al. eds., 2008) ประเทศที่นำการใช้สิทธิถอดถอนโดยพลเมืองเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นไปใช้ ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินามีการใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศโคลัมเบียมีการใช้สิทธิถอดถอนผู้ว่าราชการมลรัฐและนายกเทศมนตรี ประเทศเยอรมนีมีการใช้สิทธิถอดถอนผู้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในเมือง เช่น เบอร์ลิน เบรเมน และบาวาเรีย ประเทศเปรูมีการใช้สิทธิถอดถอนนายกเทศมนตรีและ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งระดับภูมิภาค ประเทศไต้หวันมีการใช้สิทธิถอดถอนกับสมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค สมาชิกสภาเทศบาลนายกเทศมนตรีเมืองและเคาน์ตี ผู้บริหารทาว์นชิพ ประเทศสหรัฐอเมริกา (18 มลรัฐ) ก็มีการใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและมลรัฐ

แม้การใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งไม่ให้ประพฤติปฏิบัติในทางบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง แต่ประเด็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศมีความเสี่ยงของการใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในท้องถิ่นเช่นกัน โดยเฉพาะการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนผ่านทางสภาท้องถิ่น เช่น การกำหนดกระบวนการถอดถอนให้ประชาชนต้องกระทำผ่านทาง



สมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศโบลิเวีย ในนามของกฎหมายการลงคะแนนเสียงเพื่อสร้างการตรวจสอบ (Constructive Censorship Vote) หรือ “Voto Constructive de Censura” อนุญาตให้สภานคร (Town Council) สามารถถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ โดยใช้คะแนนเสียงข้างมากจำนวน 3 ใน 5 ของสมาชิกสภา ในกรณีที่นายกเทศมนตรีประพฤติฝ่าฝืนกฎระเบียบที่วางไว้ แต่ในทางปฏิบัติในปี ค.ศ. 1997 หลังจากมีการเข้ารับตำแหน่งของนายกเทศมนตรีตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นเวลาหนึ่งปี ปรากฏว่ามีการใช้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำนวนมากถึงร้อยละ 30 ของจำนวนนายกเทศมนตรีทั้งหมด เพื่อนำคนที่สภานครต้องการเข้าสู่ตำแหน่งแทน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้กระบวนการถอดถอนเป็นเครื่องมือการเมืองมากกว่าจะเป็นเครื่องมือตรวจสอบการกระทำทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Yakup Beris Y. et al 2008) ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพราะนายกเทศมนตรีถูกเลือกทางอ้อมผ่านทางสภามากกว่าเป็นการได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

2) การถอดถอนผู้มีตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีระเบียบกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งได้เคยผ่านการประกาศใช้แล้ว จำนวนทั้งสิ้น 3 ฉบับ ทั้งในรูปแบบของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ที่ได้บัญญัติกระบวนการถอดถอนบุคคลต่างๆดังกล่าว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540

มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2540 ในหมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติเรื่องสิทธิการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นของประชาชนเอาไว้ โดยระบุว่า เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นเห็นว่าบุคคลต่างๆ ดังกล่าว ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็สามารถเข้าชื่อเป็นจำนวน 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อลงคะแนนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นจำนวน 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยบุคคลที่กล่าวถึงประเภทแรกนั้น หมายถึงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเมืองพัทยา ส่วนบุคคลที่กล่าวถึงประเภทหลังหมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และเมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวมาร่วมลงชื่อถอดถอน ก็จะนำมาสู่กระบวนการถอดถอนโดยการลงคะแนนเสียง ซึ่งผู้มาลงคะแนนเสียงจะต้องมีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

2.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560

มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 ในหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อความคล้ายคลึงกับ มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่มีความแตกต่างในสาระสำคัญอยู่ตรงนี้ ไม่ได้มีการระบุจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อถอดถอน หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ และการลงคะแนนเสียงเอาไว้ โดยบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายอื่นที่จะออกมารองรับต่อไป ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 254 บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข



ตามกฎหมายบัญญัติ” และกฎหมายอนุบัญญัติคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการ วิธีการและขั้นตอนของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ด้วย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการดำเนินการศึกษาวิจัย โดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ หนังสือ และตำรากฎหมาย วารสารกฎหมาย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ และสารนิพนธ์ เอกสารรายงานวิจัยต่าง ๆ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ มาศึกษาวิเคราะห์ตามกระบวนการและขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์เชิงนิติวิธี (Legal Method Analysis) และการวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) ทั้งนี้ โดยมีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งสามารถนำไปสู่การสรุปผลการวิจัยอภิปรายผล และข้อเสนอแนะของการวิจัย

2.การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ หนังสือและตำรากฎหมาย วารสารกฎหมาย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ เอกสารรายงานวิจัยต่าง ๆ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลจากข้อ 1.6.2 ข้างต้นจนอ้อมตัวครบถ้วนแล้ว ผู้วิจัยได้ใช้วิธีตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) เกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ วิเคราะห์กลไกทางกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กลไกและกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล



ผลการวิจัย

1.วิเคราะห์กลไกทางกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ พบว่า

กลไกทางกฎหมายเพื่อดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ คือ

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีบทบัญญัติหลายมาตราที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560

2) การใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เหมาะสมกับการลงคะแนนเสียงประชามติถอดถอน (3) คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เหมาะสมกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4) แบบของบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังสร้างความสับสนให้กับประชาชนในการใช้สิทธิถอดถอน

5) องค์กรหรือหน่วยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอนยังไม่ชัดเจนแน่นอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง

6) บทลงโทษยังไม่ครอบคลุมกับการถอดถอนทั้งระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในกระบวนการถอดถอนที่เกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบ

7) อุปสรรคการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังสร้างปัญหาความยากลำบากให้กับประชาชนจนไม่สามารถถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ง่าย

8) ปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการถอดถอนที่ประชาชนไม่เข้าใจเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนดังกล่าวได้สร้างภาระให้กับประชาชนและ

9) การปฏิบัติงานด้านกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในกลไกทางกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในเข้าชื่อการเสนอญัตติเพื่อให้ประชาชนแสดงประชามติถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามบทบัญญัติมาตรา 30(8) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบนักการเมืองที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น กระบวนการที่ให้ประชาชนออกเสียงถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเริ่มต้นด้วยการที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเห็นว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความต้องการของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ควรพึงปฏิบัตินำไปสู่ความเสียหายแก่



กรุงเทพมหานคร หรือปฏิบัติการอันไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียทางศีลธรรมและจริยธรรมต่อตำแหน่งหรือหน้าที่ราชการ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดร่วมกันเสนอญัตติเพื่อให้สภาพิจารณาลงมติให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าควรจะถอดถอนผู้ว่ากรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระหรือไม่ ทั้งนี้ต้องระบุข้อกล่าวหาไว้ในญัตติถอดถอนอย่างชัดเจน เมื่อมีการอภิปรายญัตตินี้แล้วจะอภิปรายนอกประเด็นข้อกล่าวหาในญัตตินี้ไม่ได้

การลงมติในการถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เมื่อสภากรุงเทพมหานครมีมติเห็นสมควรให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานครดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมติของสภากรุงเทพมหานครภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครได้มีมติ ทั้งนี้ให้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติมีเสียงข้างมากเห็นควรให้ถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งคู่จะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มีการออกเสียงเป็นประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติมีเสียงข้างมากเห็นควรให้ถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งคู่จะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มีการออกเสียงประชามติ ในกรณีนี้กฎหมายได้ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้รองปลัดกรุงเทพมหานครหรือข้าราชการกรุงเทพมหานครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้

ส่วนกลไกกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้ให้ประชาชนใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่น โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างจากการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คือ เริ่มต้นจากว่าหากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้นั้นไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งก็สามารถเข้าชื่อร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอื่นให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้ยึดถือหลักเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่นต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ ดังนั้น การถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระจึงมีสามขั้นตอนคือ (1) การเสนอถอดถอนโดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของการลงลายมือชื่อโดยประชาชนเพื่อเสนอญัตติการถอดถอนโดยประชาชน และการรวบรวมเสียงข้างมากเพื่อริเริ่มการถอดถอนโดยฝ่ายสภาท้องถิ่น (2) การจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนว่ามีการจัดการลงคะแนนเสียงแบบปิดลับให้ประชาชนหรือไม่และ (3) การตัดสินผลการถอดถอนจากจำนวนของการออกมาลงคะแนนของประชาชนและสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน



การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำหรับคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคำร้องไปให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้อง และให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหายื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับความชี้แจงหรือวันครบกำหนด 30 วันที่ได้แจ้งคำร้องให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนทราบแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดทำประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงภายใน 90 วันหลังจากที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับผลของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน หากมีผู้มีสิทธิลงคะแนนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลนั้นโดยอาศัยเหตุเดียวกันนั้นอีกไม่ได้ แต่หากมีผู้มาลงคะแนนเพื่อถอดถอนเกินกว่ากึ่งหนึ่งและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารนั้นไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันลงคะแนนเสียงได้ทันที

2.เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระพบว่า

กลไกทางกฎหมายเพื่อดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาอุปสรรคหลายประการมีข้อเสนอแนะสามารถสรุปได้คือ

- (1) ปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีบทบัญญัติหลายมาตราที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560
- (2) การใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เหมาะสมกับการลงคะแนนเสียงประชามติถอดถอนต้องแบ่งให้ชัดเจน
- (3) ควรกำหนดเกณฑ์ของคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหมาะสมกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (4) แบบของบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังสร้างความสับสนให้กับประชาชนในการใช้สิทธิถอดถอนควรออกแบบบัตรเลือกตั้งให้เหมาะสม
- (5) ควรมืองค์กรหรือหน่วยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอนเพราะปัจจุบันยังไม่ชัดเจนแน่นอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง



(6) บทลงโทษยังไม่ครอบคลุมกับการถอดถอนทั้งระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในกระบวนการถอดถอนที่เกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบ ควรเพิ่มบทลงโทษ

(7) ต้องพยายามสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชน เนื่องจากยังมีปัญหาความยากลำบากให้กับประชาชนจนไม่สามารถถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ง่าย

(8) ปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการถอดถอนที่ประชาชนไม่เข้าใจเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนดังกล่าวได้สร้างภาระให้กับประชาชน ควรสร้างความรู้ความเข้าใจทางถูกต้องให้กับประชาชน

(9) การปฏิบัติงานด้านกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในกลไกทางกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ควรสร้างและพัฒนาบุคลากร

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุป

1.วิเคราะห์กลไกทางกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ พบว่า

กลไกทางกฎหมายเพื่อดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ คือ

1) มีกฎหมายหลายฉบับที่ต้องแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีบทบัญญัติหลายมาตราที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560

2) การใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เหมาะสมกับการลงคะแนนเสียงประชามติถอดถอน (3) คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เหมาะสมกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4) แบบของบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังสร้างความสับสนให้กับประชาชนในการใช้สิทธิถอดถอน

5) องค์กรหรือหน่วยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอนยังไม่ชัดเจนแน่นอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(6) บทลงโทษยังไม่ครอบคลุมกับการถอดถอนทั้งระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในกระบวนการถอดถอนที่เกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบ

7) อุปสรรคการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังสร้างปัญหาความยากลำบากให้กับประชาชนจนไม่สามารถถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ง่าย ในแนวทางเดียว



จากการศึกษาของ Daesaman N. & Jaroonroj Na Ayutha P. (2019) พบว่าระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดบึงกาฬโดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการใช้สิทธิเลือกตั้งมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ด้านการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง และด้านการจัดตั้งและการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

8) ปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการถอดถอนที่ประชาชนไม่เข้าใจเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนดังกล่าวได้สร้างภาระให้กับประชาชนและ

9) การปฏิบัติงานด้านกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในกลไกทางกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

ด้วยกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดใหญ่และเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยที่มีบทบาทสำคัญทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจการค้า สังคมวัฒนธรรมและการศึกษาของประเทศไทย ส่วนรูปแบบการปกครองเป็นการจำลองรูปแบบมาจากรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือมีการเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่เป็นผู้บริหารในการกำหนดนโยบายการบริหาร ซึ่งข้าราชการประจำต้องนำไปปฏิบัติให้บังเกิดเกิดผลในทางปฏิบัติ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติคือสภากรุงเทพมหานครมีหน้าที่เป็นผู้ออกกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการท้องถิ่นของฝ่ายบริหารและการถอนถอนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้อีกด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขตโดยมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บริหารระดับพื้นที่ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และมีสภาเขตเป็นฝ่าย นิติบัญญัติในระดับพื้นที่ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารของฝ่ายบริหารและดูแลความเดือดร้อนของประชาชนในเขตพื้นที่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2542) และจากการประเมินผลการพัฒนากรุงเทพมหานครที่ผ่านมา บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งแม้ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก แต่คงยังได้รับอิทธิพลจากกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นการสะท้อนการบริหารตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน พร้อมทั้งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสภาเขตโดยตรงจากประชาชนด้วย จึงทำให้บทบาทผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครกับสภาเขตมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงบทบาทเพื่อสนองตอบกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองอันเป็นรากฐานในการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมือง การแสดงบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารที่กำหนดนโยบายในการบริหารกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหัวใจของ



การปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ส่วนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นกฎหมายสำคัญที่มีประโยชน์ต่อประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครทั้งส่วนกลางและสำนักงานเขตต่างๆ ที่กระจายอยู่ในกรุงเทพมหานครซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีความระมัดระวังและถูกควบคุมให้มีการบริหารอย่างรอบคอบ

2.เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระพบว่า

1) ปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2) ปรับปรุงเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 3) กำหนดเกณฑ์ของคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหมาะสมกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4) ควรออกแบบของบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 5) ควรมีองค์กรหรือหน่วยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอน 6) บทลงโทษยังไม่ครอบคลุมกับการถอดถอนทั้งระบบ 7) สร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชน สอดคล้องกับ Phrakhru Pariyatworamathee (Achirawitchayanana Ariyamathiko)(2022) ระบุว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่เป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเองเร็วขึ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิทธิพื้นฐานของคนรุ่นใหม่อยู่แล้ว คนรุ่นใหม่จึงสามารถใช้สิทธินี้ได้อย่างเต็มที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่จะทำให้ความต้องการผลประโยชน์ของพวกเขาถูกมองเห็นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่จะทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะในระบอบประชาธิปไตยการมองเห็นความต้องการและผลประโยชน์ที่หลากหลายของผู้คน ย่อมทำให้ระบบการเมืองสามารถพัฒนาการผลิตนโยบายที่ตอบโจทย์สังคม ดังนั้น รัฐจึงควรมีนโยบายทางการเมืองเพื่อคนรุ่นใหม่อย่างเป็นรูปธรรม คือ รัฐจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ โดยไม่จำ เป็นต้องยึดติดว่าการมีส่วนร่วมนั้นจะอยู่ในรูปแบบใด รัฐควรเปลี่ยนแนวคิดจากการเน้นการแก้ปัญหาให้กับเยาวชนมาเป็นการสร้างโอกาสให้กับเยาวชน และรัฐจำ เป็นต้องลงทุนเพิ่มเติมในด้านเยาวชนศึกษา เพื่อทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านจากภาวะพึ่งพิงไปสู่ความเป็นอิสระอย่างลุ่มลึกและหลากหลายมากยิ่งขึ้น 8) ควรสร้างความรู้ความเข้าใจทางถูกต้องให้กับประชาชน 9) ควรสร้างและพัฒนาบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

จากการศึกษากลไกทางกฎหมายในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ค้นพบองค์ความรู้ดังนี้



- 1) บทบัญญัติหลายมาตราของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560
- 2) การใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เหมาะสมกับการลงคะแนนเสียงประชามติถอดถอน
- 3) คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เหมาะสมกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 4) แบบของบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังสร้างความสับสนให้กับประชาชนในการใช้สิทธิถอดถอน
- 5) องค์กรหรือหน่วยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอนยังไม่ชัดเจน
- 6) บทลงโทษยังไม่ครอบคลุมกับการถอดถอนทั้งระบบ
- 7) อุปสรรคการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่สามารถถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ง่าย
- 8) ปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการถอดถอนที่สร้างภาระให้กับประชาชน
- 9) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในกลไกทางกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้

จากสรุปผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารกรุงเทพมหานครดังนี้

- 1) ควรเพิ่มโอกาสและความเป็นไปได้ของการรวบรวมรายชื่อของประชาชนเพื่อเสนอถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้บริหารกรุงเทพมหานครจำนวนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครเพื่อให้การเสนอถอดถอนได้ง่าย ทั้งนี้ต้องระบุหลักฐานและเหตุผลถอดถอนที่ชัดเจน โดยมีบทลงโทษการเสนอถอดถอนที่เป็นการกลั่นแกล้งทางการเมือง
- 2) ควรตัดสินผลการถอดถอนที่กำหนดจำนวนประชาชนที่ลงคะแนนเสนอถอดถอนควรให้มีการมาใช้สิทธิอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมด (absolute majority) แต่สัดส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้ถอดถอนควรใช้หลักการเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) ก็เพียงพอในการถอดถอนเพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถทำการถอดถอนได้ง่ายขึ้น
- 3) ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่จัดการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงถอดถอนแบบปิดลับ จัดการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนโดยประชาชนแบบปิดลับ โดยแยก “ขั้นตอนรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอน” และ “ขั้นตอนลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงมติถอดถอน” ออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อให้ประชาชนเข้าใจขั้นตอนการถอดถอนได้อย่างชัดเจนไม่สับสน และมีกฎหมายลงโทษการทุจริตในการถอดถอน



4) ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอถอดถอนและการลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงมติถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้บริหารกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงถอดถอนทั้งสองขั้นตอนให้ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองและการทุจริตในการถอดถอน

5) ควรสร้างเสริมให้ประชาชนเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความรู้ความชำนาญในกลไกทางกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนถอดถอนเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการวิจัยกลไกทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบในกระบวนการและขั้นตอนการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2) ควรมีการวิจัยรูปแบบการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาเครือข่ายภาคประชาสังคมในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เข้มแข็ง

3) ควรมีการวิจัยประเมินผลการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4) ควรมีการวิจัยเปรียบเทียบกลไกทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นของไทย

เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 1, วันที่ 11 ตุลาคม 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1, วันที่ 24 สิงหาคม 2550

ปณิธิ์ ปทุมวัฒน์. (2557). The USA Impeachment Overview: ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา จากเครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย (ข้อมูลออนไลน์) สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684> [22 มกราคม 2557]

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 1, วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก หน้า 1, วันที่ 18 เมษายน 2554

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542,



- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104 ก หน้า 12 วันที่ 26 ตุลาคม 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2542). จากเทศบาลสู่กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร.
- กรุงเทพมหานคร, สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร
- โพธิ์คิน ขวอห์นล้ำและปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา(2563)การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัด
- บึงกาฬ, วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี, 12(2),354-367
- พระครูปริยัตินิเทศ (อชิรวินญาณันท์ อริยเมธีโก)(2565)การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่,วารสาร
- บัณฑิตสาเกตปริทรรศน์,7(1),81-93
- Beramendi, Virginia et al. eds. (2008). Direct Democracy: The International IDEA Handbook. Stockholm, International IDEA.
- Yakup Beris Y., et al (2008). Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance, Social Development. Working Papers Paper No. 113, July 2008, Washington, DC: World Bank.

Translated Thai References

- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007), Government Gazette, Volume 124, Part 47 Kor, page 1, date August 24, 2007
- Pathumwat. P. (2014). The USA Impeachment Overview: The system for removing persons fromUS location from the Thai Public Law Network (Online information). Retrieved from <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684> [22 January 2014].
- Bangkok Public Administration Act, B.E. 2518
- Bangkok Public Administration Act, B.E. 2528 (1985)
- Bangkok Office of Policy and Planning. (1999) From Municipality to Bangkok. Bangkok Metropolitan Administration, Bangkok Office of Policy and Planning
- Daesaman N.& Jaronroj Na Ayutha P.(2019)POLITICAL PARTICIPATION OF THE PEOPLE IN BUENG KAN PROVINCE, Pathumthani University Academic Journal, 12(2),354-367
- Phrakhru Pariyatworamathee (Achirawitchayanan Ariyamathiko)(2022)political participation of the new generation, Journal of Graduate Saket Review, 7(1),81-93
- The Act on Prevention and Suppression of Corruption, B.E. 2542 (1999), Government Gazette Volume 116, chapter 114 A, page 1, November 17, 1999.



The Act on Counter Corruption (No. 2), B.E. 2554, Government Gazette, Volume 128,
Part 26 Kor, page 1, dated 18 April 2011.

The Act on Voting for the Removal of Members of Local Councils or Local Administrators,
B.E.2542

