

ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹

ณรงค์ชัย ศรีสุทอง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี วิธีการและขั้นตอนรวมถึงปัญหาอุปสรรคในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยอ้างอิงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง โดยมีงบประมาณ และบุคลากรเป็นของตนเองด้วย นอกจากนี้หัวใจของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นก็คือการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารท้องถิ่นของตน และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนของตนเองได้ด้วย ซึ่งผู้แทนของประชาชนในที่นี้หมายถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นของตนให้เจริญก้าวหน้า รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นของตนด้วย

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการกระจายอำนาจอย่างหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่แทนตน ในการบริหารท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีทั้งหมด 5 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทุกรูปแบบกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นที่จะต้องกำหนดวิธีการบริหารท้องถิ่นของตน โดยหากผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นคนดี มีจิตสาธารณะก็จะสามารถบริหารท้องถิ่นนั้นๆให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ปราศจากการทุจริตได้ ในทาง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัชรดา เอื้อวรรณกิจ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กลับกันหากเลือกตั้งแล้วได้บุคคลที่ไม่มีคุณภาพ ท้องถิ่นนั้นอาจจะเกิดการทุจริตในการบริหารจัดการ ทั้งใน ด้านงบประมาณและการบริการบุคลากร ซึ่งอาจส่งผลกระทบแก่ท้องถิ่นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้สิทธิประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งระดับระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้ รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งตรวจสอบอำนาจรัฐทุกระดับ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังให้ความสำคัญกับประชาชน โดยยังคงสิทธิความสำคัญในการ มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบ การทำงานของนักการเมืองได้ทุกระดับ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับล้วนให้อำนาจ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในการกำหนดทิศทาง และอนาคตของประเทศชาติด้วยการใช้อำนาจของ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยสามารถเลือกตั้งและถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นของตนได้

เมื่อมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็มีบทบัญญัติให้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 249 – 254 และที่สำคัญในมาตรา 254 ได้ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบผู้แทนของตนที่ได้รับ เลือกตั้งเข้าไปเพื่อบริหารท้องถิ่น โดยให้สามารถมีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นใน ท้องถิ่นของตนเองได้ แต่กระบวนการและวิธีการไม่สามารถดำเนินได้โดยง่าย ในทางปฏิบัติมีปัญหา หลายประการ ยุ่งยากและซับซ้อนเกี่ยวพันกับบุคคลหลายฝ่าย ทำให้การถอดถอนสำเร็จได้ยาก ซึ่ง นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ มีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นแล้ว รวม 13 ครั้ง ในจำนวนนี้มีท้องถิ่นเพียง 4 แห่งเท่านั้นที่ถอดถอนได้สำเร็จ จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ทำให้มีประเด็นที่ ต้องศึกษาเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ทำให้การถอดถอนเป็นไปได้โดยยาก โดย ประเด็นปัญหาสำคัญคือบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นมาตราที่กำหนดเหตุแห่งการถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยในวรรคหนึ่งได้บัญญัติเหตุแห่งพฤติการณ์การถอดถอนไว้ว่า “การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุ ที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” ผู้ศึกษาพบว่า การถอดถอนเริ่มจากมูลเหตุและพฤติการณ์ที่ผู้ถูกร้องกระทำ หรือปฏิบัติในอำนาจหน้าที่หรือ

นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ทั้งในเรื่องงานและเรื่องส่วนตัว ถือเป็นการกำหนดมาตรฐานที่ค่อนข้างกว้าง เพราะคำว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป มีความหมายกว้างขวาง และสามารถตีความได้หลากหลาย อีกทั้งยังไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกร้องเพราะเป็นเหตุครอบจักรวาล หากมีการกลั่นแกล้งกันในการเมืองหรือเป็นเรื่องที่มีใช่เป็นการเสียหายต่อองค์กร ก็อาจจะโดนฝ่ายตรงข้ามสร้างประเด็นขึ้นเพื่อขอให้มีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนได้ ด้วยมูลเหตุที่ว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป”

การถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นหรือนักการเมืองระดับชาติ เป็นสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่สามารถกระทำได้ โดยอาศัยหลักที่ว่า เลือกได้ก็ต้องถอดได้ เมื่ออาสาเข้ามาเป็นตัวแทนรับใช้ประชาชนแล้ว ก็ต้องทำหน้าที่ให้ดีเพื่อไม่ให้ประชาชนที่เลือกผู้แทนเข้ามาต้องผิดหวัง หรือหากประพฤติตัวไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ก็ต้องโดนประชาชนถอดถอนได้ตามกฎหมายที่มีในขณะนั้น ซึ่งมูลเหตุแห่งการถอดถอนนั้นจะด้วยสาเหตุประการใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับกรณีการประพฤติตนของนักการเมืองคนนั้นๆ ประชาชนผู้ตรวจสอบจะเป็นผู้แสดงเจตนาเองว่า สมควรให้อยู่ต่อหรือให้พ้นจากตำแหน่งไป เหตุที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้ถอดถอนนั้น โดยส่วนตัวของผู้ศึกษา คิดว่ามีประเด็นที่กว้างมาก จนอาจทำให้เกิดการกลั่นแกล้งกันของนักการเมืองฝั่งตรงข้าม ซึ่งอาจยิ่งเป็นเครื่องมือในการทำลายกันได้ ก็ไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกร้องในบางกรณีที่ถูกร้องเป็นคนดี ที่ใส่ใจประชาชน จากเหตุผลที่กล่าวมา ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาหลักที่ต้องได้รับการแก้ไขให้เข้ากับยุคสมัยและครอบคลุมมากขึ้น

ประเด็นที่สอง ปัญหาตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในบทบัญญัติ (1) (2) (3) และ (4) ซึ่งบัญญัติกำหนดจำนวนประชาชนในท้องถิ่นผู้เข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยจำแนกออกเป็นตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละท้องถิ่น ดังนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายถอดถอนได้วางหลักเกณฑ์ แห่งการถอดถอนไว้ในขั้นแรกคือการเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยยึดจากจำนวนผู้เข้าชื่อที่มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นๆ และต้องเป็นบุคคลที่มีอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งล่าสุด ที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น หลักเกณฑ์การเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้ถอดถอนนั้นเป็นการกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่สามารถเข้าชื่อได้และต้องครบตามจำนวนที่ระบุไว้ในกฎหมายถอดถอนด้วย ในกรณีท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กย่อมเป็นปัญหาหลักเพราะส่วนมากคนในท้องถิ่นที่ห่างไกล จะย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ แต่ไม่ได้ย้ายทะเบียนบ้านมาด้วย ซึ่งก็เป็นประชากรแฝงในเมืองใหญ่ การเข้าชื่อนั้นย่อมเป็นไปได้ยาก ที่จะได้จำนวนครบตามกฎหมายกำหนด อีกกรณีหนึ่ง การเข้าชื่อต้องมีหลักฐานประจำตัวและต้องลงชื่อรับรองทุกคน การบัญญัติเช่นนี้ ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่กล้าลงชื่อ เพราะกลัวอิทธิพลของผู้ถูกร้อง ซึ่งเมื่อลงชื่อแล้วก็เท่ากับประกาศตัวเป็นศัตรูกับผู้ถูกร้อง หรือนักการเมืองท้องถิ่นคนนั้นๆ ล้วนแล้วแต่เป็นผู้มีอิทธิพลทั้งสิ้น บางกรณีประชาชนอาจโดนข่มขู่ไม่ให้ร่วมลงชื่อ เพราะท้องถิ่นขนาดเล็ก คนในท้องถิ่นย่อมรู้จักมักคุ้นกันดี การที่มีประเด็นให้เกิดการถอดถอนย่อมเป็นที่รู้กันในท้องถิ่น ชุมชนอย่างรวดเร็ว ซึ่งการกำหนดสัดส่วนผู้ลงชื่อเพื่อขอให้ถอดถอนนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและชุมชน ท้องถิ่นต่างๆ การที่ประชาชนในท้องถิ่นจะให้ความร่วมมือกันเป็นไปได้ยาก เพราะเกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมือง และยิ่งกว่านั้น ย่อมมีฝ่ายสนับสนุนนักการเมืองที่คอยช่วยเหลือนักการเมืองและคอยกีดกันไม่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อ ได้ตลอดเวลา

ประเด็นที่สามปัญหาตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกประเด็นหลักได้ 2 ประเด็น คือวรรคหนึ่ง หากผู้มาลงคะแนนเสียงเพื่อออกตอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่ากระบวนการออกตอนเป็นอันตกไป ถึงแม้ว่าในการนับคะแนน คะแนนในส่วนที่เห็นด้วยให้ออกตอนจะมากกว่าในส่วนที่ไม่เห็นด้วยก็ตาม เช่น มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1,000 คน มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง 400 คน (ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง) ผลการลงคะแนน เห็นด้วยให้ออกตอน 380 คน ไม่เห็นด้วย 20 คน กรณีนี้การออกตอนถือว่าไม่สำเร็จเพราะหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 วรรคแรก บัญญัติต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อออกตอน เกินกว่ากึ่งหนึ่ง หรือตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปตามตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งตามหลักการเลือกตั้งนั้น ผู้มีคะแนนสูงสุดเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง แต่การออกตอนกลับใช้หลักผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิในการแสดงออกในทางการเมืองของประชาชน และเป็นการจำกัดสิทธิการตรวจสอบ การออกตอน ซึ่งบุคคลที่เป็นผู้แทนของประชาชน และเข้าสู่ตำแหน่งโดยประชาชน และหากคะแนนออกตอนมากกว่าคะแนนไม่ออกตอน ไม่ว่าจะมาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งหรือไม่ ก็ควรให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชน

ตามมาตรา 23 วรรคสอง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง และมีการลงคะแนนเสียงเพื่อออกตอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เห็นด้วยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือในกรณีตรงข้ามหากมีผู้มาลงคะแนนเสียงเพื่อออกตอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เกินกึ่งหนึ่งแต่คะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับการออกตอน น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงก็ถือว่าออกตอนไม่สำเร็จและเป็นอันตกไป เช่นกัน ถึงแม้ว่าคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการออกตอนจะมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เห็นด้วยกับการออกตอนก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1,000 คน และมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อออกตอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 560 คน (เกินกึ่งหนึ่งตาม มาตรา 23 วรรคแรก) ผลการลงคะแนนเสียง หากเห็นด้วยให้ออกตอนจำนวน 400 คน (น้อยกว่า สามในสี่ ตามมาตรา 23 วรรคสอง) และไม่เห็นด้วย 160 คน กรณีเช่นตัวอย่างที่อ้างถึงนี้ การออกตอนก็ต้องตกไป ด้วยผู้ลงคะแนนเสียงเห็นด้วยน้อยกว่าสามในสี่ของผู้มาลงคะแนนเสียงเพื่อออกตอนทั้งหมด (ต้องเห็นด้วย 420 คนขึ้นไป) ถึงแม้ว่าคะแนนเสียงเห็นด้วยจะมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เห็นด้วยก็ตาม ก็ไม่สามารถออกตอนนักการเมืองท้องถิ่นได้ เพราะกฎหมายออกตอนระบุไว้อย่างชัดเจน จากกรณีปัญหานี้ ทำให้เห็นว่าการที่กฎหมายออกตอนบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นการผิดพลาดหลัก เสียงข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่ หรือคะแนนสูงสุด เพราะการที่ลงคะแนนเห็นด้วยกับการออกตอนมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงก็ถือว่ามากพอแล้ว หากต้องใช้คะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนสามในสี่ ผู้ศึกษาเห็นว่าคงเป็นเรื่องยาก เพราะผู้ถูกร้อง เป็นธรรมดาต้องมีผู้สนับสนุน หรือ

ฐานเสียงจากกลุ่มที่สนับสนุนหรือเครือญาติ เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ซึ่งขั้นตอนการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นยึดหลักเสียงข้างมาก การถอดถอนก็ต้องยึดหลักเกณฑ์เดียวถึงจะเป็นประชาธิปไตยโดยประชาชน เพื่อประชาชน อย่างแท้จริง ปัญหาตามมาตรา 23 นี้ทำให้การถอดถอนไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจโดยแท้จริง

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาสามารถสรุปประเด็นและข้อเสนอแนะที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในทางปฏิบัติว่า สามารถนำมาใช้ในสังคมไทยได้จริงหรือและมีวิธีการแก้ไขอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อลดความสลับซับซ้อน และขั้นตอนปฏิบัติที่ยุงยาก เพื่อนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมาย ในบางมาตรา ที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

1. ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ให้เพิ่มเติมข้อความที่เป็นเหตุแห่งพฤติกรรมแห่งการถอดถอนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยใช้ถ้อยคำนี้ เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้อง หากสามารถระบุมูลเหตุแห่งการถอดถอนได้ชัดเจน กระบวนการถอดถอนก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้เปลี่ยนจาก “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” เป็น “ด้วยเหตุที่ว่าประพฤติดนเลื่อมเสีย มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายได้ด้านงบประมาณโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน”

2. ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 (1) (2) (3) (4) ที่กำหนดสัดส่วนจำนวนของผู้เข้าชื่อเพื่อขึ้นคำร้องขอที่แต่เดิมกฎหมายกำหนดไว้หนึ่งในห้า หรือสองหมื่นคน หรือสองหมื่นห้าพันคน หรือสามหมื่นคน มาเป็นหนึ่งในสี่ หรือหนึ่งหมื่นคน แล้วแต่ว่าจะถึงจำนวนใดก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดหนึ่งในสี่ เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลหรือเมืองพัทยา ส่วนหนึ่งหมื่นคน เหมาะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจจะยึดหลักเกณฑ์ตามที่ต่างประเทศใช้คือ ใช้สัดส่วน 25% ของจำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ได้ โดยให้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ได้สัดส่วนตามสภาพท้องถิ่น เพื่อให้การเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนถอดถอนนั้นสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น โดยยึดประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลัก

3. ควรมีการแก้ไข มาตรา 23 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ที่กำหนดการที่ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้น ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และต้องได้เสียงสามในสี่ด้วยจึงจะถอดถอนสำเร็จ ซึ่งเป็นการกำหนดสัดส่วนที่สูงจนเป็นเงื่อนไขในทางปฏิบัติ นั้นควรมีการเปลี่ยนแปลง โดยเสนอความเห็นที่ ควรใช้ระบบเสียงข้างมากของผู้ที่มาใช้สิทธิเป็นหลัก เพื่อจะได้ง่ายต่อการถอดถอน และจะเป็นการช่วยให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- ขงยุทธ์ สิงห์ธวัช. “การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยโก้น อังหัดน่าน” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์. ม. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551
- ปรีชา กงภูธร. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” การศึกษาแบบอิสระ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา, 2553
- บริบูรณ์ รักษาดี. “ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต,มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2550