

ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542¹

วัชรทัต ขนอม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มีผลบังคับใช้ สามารถถอดถอนสำเร็จได้เพียงแค่ 4 ครั้งเท่านั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขบางประการ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน การบังคับใช้กฎหมาย หรือการใช้สิทธิต่างๆ ของประชาชนทำได้ยาก การถอดถอนจึงไม่มีประสิทธิภาพ การลงคะแนนเสียงของประชาชนไม่สำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 พบว่ายังมีปัญหาย่อยหลายประการ สามารถสรุปได้ ดังนี้
ประการแรก ปัญหาการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ลงคะแนนถอดถอนตามมาตรา 5(1) ได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ดังนี้

(1) ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินจำนวน 100,000 คน จะต้องมีการเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น³

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้สูงเกินไปซึ่งในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปได้ลำบากเพราะในปัจจุบันด้วยสภาพแวดล้อม และสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น ทำให้การรวมตัวของ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรล เสงี่ยมวิทยา และรองศาสตราจารย์จุฑพร วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 5(1)

ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นไปได้อ่อนแอ ข้างยาก ทำให้การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนลดน้อยลงไป ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อีกทั้งผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับแนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน⁴ จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดสัดส่วนของจำนวนผู้เข้าชื้อถอดถอนมากเกินไปส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีข้อบังคับหรือเงื่อนไขบางประการเป็นการขัดขวางประชาชน ทำให้การถอดถอนโดยประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ เท่ากับว่าเป็นการขัดแย้งกับแนวความคิดการให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง⁵ และไม่สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนด้วย⁶ เพราะเป็นการขัดขวางการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนมาบริหารท้องถิ่น แต่เมื่อผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความต้องการของประชาชนก็ควรเป็นประชาชนเป็นคนถอดถอนเช่นกัน

ประการที่สอง ปัญหาพฤติกรรมแห่งการถอดถอนของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 6(2) กฎหมายบัญญัติกว้างเกินไป กล่าวคือ คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีรายละเอียด ดังนี้

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะประสงค์ให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างไรจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป⁷

จะเห็นได้ว่าคำว่า “การปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างไรจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” ตามมาตรา 6(2) นั้นมีความหมายที่กว้าง ทำให้มีการตั้งข้อกล่าวหาแบบไม่มีหลักเกณฑ์ ไม่เป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียแต่อย่างใด ทำให้มีการตั้งข้อกล่าวหาแบบเพื่อกลั่นแกล้งกันได้ อาทิ เช่น ข้อกล่าวหาที่ว่าขาดภาวะผู้นำ ไม่รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกด้วยกัน ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีคุณธรรม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการตั้งข้อกล่าวหาข้างต้นนั้น พฤติกรรมและความรับผิดชอบไม่ถึงขนาดที่จะต้องถอดถอนออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด และ

⁴ชาติชาย ณ เชียงใหม่, การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 359.

⁵เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์, 2516), หน้า 153-154.

⁶โกสิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลชัย, 2529), หน้า 11.

⁷พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 6(2)

การที่มาตรา 6(2) กล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ แบบนี้ทำให้เกิดการถกเถียงกันเกี่ยวกับการเมืองด้วยเช่นกัน เพราะส่วนมากแล้วผู้แทนของผู้เข้าชื่อจะเป็นนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามเมื่อถอดถอนได้สำเร็จแล้วตนเองหรือไม่ก็พวกพ้องของตนก็จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเสียเอง ซึ่งหากเกิดกรณีแบบนี้ขึ้นก็จะเป็นการทำให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น นั้นต้องแบกรับความรับผิดชอบในการเลือกตั้งด้วย อีกทั้งยังทำให้ไม่เกิดความยุติธรรมแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกเข้าชื่อถอดถอนด้วย

เมื่อศึกษาเทียบดูกับการถอดถอนจากตำแหน่งของบุคคลทางการเมืองในระดับประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 ได้กล่าวไว้ว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หากมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ พุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้⁸ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(1) กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ พุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อพระราชบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นได้⁹

จะเห็นได้ว่าพฤติการณ์ในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับประเทศนั้นมีความชัดเจน เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสนจึงควรปรับใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกเข้าชื่อถอดถอน และเพื่อให้ข้อกล่าวหาเหล่านั้นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และมองได้ว่าไม่เป็นไปตามแนวคิดการให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง และทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน¹⁰ เพราะถึงแม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพก็ตาม แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นกัน

ประการที่สาม ปัญหาการยื่นคำร้องขอให้ลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 5 วรรคแรก และมาตรา 7 กล่าวคือ

มาตรา 5 วรรคแรก ได้กล่าวไว้คือ การเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเสนอคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด¹¹

⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 270

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234

¹⁰สถาบันพระปกเกล้า, รายงานวิจัยปัญหาอุปสรรคและทางออก: ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 4.

¹¹พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 5 วรรคแรก

มาตรา 7 ได้กล่าวไว้ว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา 5 แล้วให้ดำเนินการส่งคำร้องให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องและให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้วหรือเมื่อครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้แจ้งคำร้องให้ทราบตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนด เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป¹²

ตามบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคแรก และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ได้รับคำร้องจากผู้แทนผู้เข้าชื่อให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนและส่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและส่งคำร้องดังกล่าวให้กับคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลมิได้มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือพิจารณาข้อกล่าวหาแต่อย่างใดแต่มีหน้าที่แค่เป็นสื่อกลางหรือเป็นแค่นายไปรษณีย์ในการจัดส่งคำร้องระหว่างผู้แทนผู้เข้าชื่อให้ลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกยื่นให้ถอดถอนและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งขั้นตอนปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นนี้เป็นการทำให้กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเกิดความล่าช้า และยังเป็นการเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติงานโดยไม่จำเป็นซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลประโยชน์ของประชาชนอีกด้วย

ประการที่สี่ ปัญหาการกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนตามมาตรา 8 วรรคแรก ที่นานเกินไปตามมาตรา 8 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 7¹³

จะเห็นได้ว่าระยะเวลา 90 วันตามมาตรา 8 วรรคแรกนั้น เป็นระยะเวลาที่นานเกินไป เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เพราะกว่าที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่มารับตำแหน่งนั้นต้องใช้เวลานานพอสมควร

¹²พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 7

¹³พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 8 วรรคแรก

เนื่องจากเมื่อมีการประกาศผลลงคะแนนเสียงแล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าการลงคะแนนเสียงนั้น ไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วันตามมาตรา 24 วรรคแรก และจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่เข้ามาแทนที่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2562 ภายในเวลา 60 วัน ตามมาตรา 11¹⁴ ซึ่งถ้ารวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วจะได้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามารับหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ต้องใช้ระยะเวลาหลายเดือนซึ่งไม่เป็นผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแน่นอน

อีกทั้งผู้ศึกษาเห็นว่าไม่สอดคล้องกับแนวความคิดการปกครองตนเอง¹⁵ เพราะเมื่อประชาชนไม่สามารถกระทำการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นได้ตามที่ต้องการได้โดยเร็ว เนื่องจากการที่รัฐกำหนดระยะเวลาในการถอดถอนที่นานเกินไป ซึ่งถือได้ว่าประชาชนยังไม่ได้ใช้อำนาจอธิปไตยของตนอย่างแท้จริง

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนตามมาตรา 5(1) ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขมาตรา 5(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ดังนี้

จากเดิม มาตรา 5 “การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง 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 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

¹⁴พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2562, มาตรา 11

¹⁵ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), หน้า 34-36.

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น มาตรา 5 “การเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี”

2. ปัญหาพฤติกการณ์แห่งการถอดถอนของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกฎหมายบัญญัติกว้างเกินไป ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ดังนี้

จากเดิม มาตรา 6 “คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
- (2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติกการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป
- (3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 6 “คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตร ประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการ ปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ดังนี้

(ก) มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ

(ข) กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

(ค) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(ง) จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(จ) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(ฉ) มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะ กระทำ กับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำ กับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์ แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทน หรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน

(ช) จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรีอันเป็น เหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(ซ) ทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่และ อำนาจ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือมีความประพฤติ ในทางซึ่งจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ส่วน ราชการ

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนน เสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง”

3. ปัญหาการยื่นคำร้องขอให้ลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตาม มาตรา 5 และมาตรา 7 ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 วรรคแรก และมาตรา 7 พระราชบัญญัติว่าด้วย การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ดังนี้

จากเดิม มาตรา 5 วรรคแรก “การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการ ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้”

มาตรา 7 “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้อง และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำร้องให้ทราบตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนดแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป พร้อมทั้งจัดส่งคำร้องตามมาตรา 5 และคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาถ้าหากมีไปด้วย”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 5 วรรคแรก “การเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้”

มาตรา 7 “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้อง และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำร้องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องหรือคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำร้องให้ทราบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป”

4. ปัญหาการกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนตามมาตรา 8 วรรคแรก ที่นานเกินไป ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 วรรคแรก พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ดังนี้

จากเดิม มาตรา 8 วรรคแรก “ให้คณะกรรมการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 7”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นมาตรา 8 วรรคแรก “ให้คณะกรรมการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้องหรือคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 7”

เอกสารอ้างอิง

- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล. (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545).
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. หลักรัฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์, 2516).
- ปธาน สุวรรณมงคล. การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ. (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554).
- โกคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลชัย, 2529).
- สถาบันพระปกเกล้า. รายงานวิจัยปัญหาอุปสรรคและทางออก: ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2562.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542.