

**ปัญหากฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542¹**

นริศรา ชาแสน²

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อปกป้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมท้แกไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเป็นการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่ในบางครั้งจะพบว่าผู้แทนที่ประชาชนได้ให้ความไว้วางใจซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ทำหน้าที่แทนประชาชนอย่างแท้จริงตามที่ควรจะเป็น แต่ในทางตรงกันข้ามกลับเข้าไปทำหน้าที่โดยหวังผลประโยชน์ทางการเมืองอันเป็นการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง เช่น การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ การประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น³

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง หากประชาชนเห็นว่าผู้แทนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเหมาะสมสามารถยื่นขอให้ถอดถอนได้ การถอดถอนเป็นการเรียกคืนอำนาจของ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ตุพร วงศ์ทองสรรค์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยาและรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อริยพร โพธิโส, ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น, *มูลนิธิ* ปีที่ 10 2556, ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2556): หน้า 132

ประชาชนที่มอบให้ผู้แทน ซึ่งเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย เป็นการเพิ่มบทบาททางการเมืองของประชาชนในการมีส่วนร่วมด้วยวิธีการแทรกแซงการทำงานของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง ซึ่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560⁴ ได้บัญญัติให้สิทธิประชาชนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง โดยมีกำหนดขั้นตอน วิธีการหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนเสียงถอดถอนไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542⁵ จากการศึกษาพบว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมีการบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2542 จนถึงปัจจุบัน มีการเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งหมด 14 ครั้ง สามารถถอดถอนได้เพียง 4 ครั้ง ซึ่งตำแหน่งที่มีการดำเนินการมาถึงขั้นตอนการลงคะแนนถอดถอนทั้งหมดเป็นผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเทศมนตรี และเคยมีการพยายามที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียง 1 ครั้ง ที่องค์การบริหารส่วนตำบล โนนภิบาล อำเภอแควดำ จังหวัดมหาสารคาม แต่ไม่สามารถลงคะแนนถอดถอนได้ เนื่องจากระดมรายชื่อไม่ถึง 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต⁶ เห็นได้ว่ามีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเท่านั้นที่มีการถอดถอนไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่มีจำนวนทั้งหมด 7,849 แห่ง แสดงให้เห็นว่ามีการใช้สิทธิของประชาชนในการถอดถอนในจำนวนที่น้อยมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในปัจจุบันที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมีการประพฤติตนไม่เหมาะสมอยู่มากมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตั้งแต่มีการประกาศใช้ยังไม่เคยมีการปรับปรุงหรือแก้ไขให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาที่ทำให้เกิดข้อสงสัย และก่อให้เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายประการ

การค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หลักเกณฑ์ของกฎหมายในการถอดถอนตามพระราชบัญญัติ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

⁶ สุนทรชัย ชอบยศและคณะ, “การเมืองภาคพลเมือง : การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย,” รัฐศาสตร์ 61,5 (พฤษภาคม 2556):24-25.

ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยมีประเด็นปัญหาที่นำมาศึกษาจำนวน 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจน ตามมาตรา 6(2) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542⁷ ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีการใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนในส่วนที่ระบุว่า “ต้องมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่กว้างและเปิดช่องให้เกิดการตีความอย่างหลากหลาย โดยไม่มีการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนอย่างชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับ การถอดถอนในระดับการเมืองระดับประเทศ พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270⁸ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1)⁹ ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการถอดถอนอย่างชัดเจน ได้แก่ ความรั่วรัยผิดปกติก การทุจริตต่อหน้าที่ การใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง พร้อมทั้งกำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยและดำเนินการถอดถอนโดยเฉพาะ เช่น วุฒิสภา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นกลไกที่สะท้อนถึงความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมในทางกฎหมาย การขาดความชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 6 (2) ที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจถอดถอนโดยปราศจากเหตุผลที่ชัดเจนและรัดกุม จนนำไปสู่การก่อกวนแก่งแย่งทางการเมือง การแทรกแซงโดยกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งในประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยมั่นคง เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และแคนาดา มีกลไกควบคุมที่ชัดเจนและรัดกุมกว่าทั้งในแง่ของการกำหนดเหตุผลแห่งการถอดถอนอย่างเฉพาะเจาะจง หรือการวางกลไกการก่อกวนการเมืองขึ้น โดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระก่อนเข้าสู่กระบวนการลงคะแนนถอดถอนของประชาชน อันเป็นแนวทางที่ช่วยลดปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความยุติธรรมในกระบวนการถอดถอน

ประการที่สอง ปัญหากระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 6(2).

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1).

ตามบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 7¹⁰ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹¹ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ในการรับคำร้องขอให้ถอดถอนจากผู้แทนของผู้เข้าชื่อให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนและส่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกร้องทำคำชี้แจง และส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ที่กำกับดูแล หรือกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรใดมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้มีการถอดถอนหรือคำชี้แจงของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อน ทำให้ไม่มีการกลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน และประชาชนอาจไม่มีข้อมูลอย่างเพียงพอหรือข้อมูลที่ได้รับอาจไม่ตรงกับความจริง และกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ส่งคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาที่เท่ากับว่าประชาชนไม่มีข้อมูลใด ๆ ที่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การกำหนดเช่นนี้เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ถูกร้องและขัดกับหลักนิติรัฐซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องหรือได้รับการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันในลักษณะเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมแห่งสภาพของสิ่งนั้น เมื่อยังไม่มีคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้ถูกร้องหรือยังไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนจึงไม่เป็นธรรมต่อตัวผู้ถูกร้อง

ประการที่สาม ปัญหาการใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งก็คือผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยต้องมีการเข้าชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงถอดถอนทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใช้เกณฑ์เดียวกัน แต่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562¹² สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากหมู่บ้านละสองคน สมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเทศบาลเมือง จำนวน 18 คน เทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาลนคร จำนวน 24 คน องค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 .

¹² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562.

มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 24 คน เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับความเป็นจริงและส่งผลถึงการเข้าชื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่สำเร็จ เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้ง จึงเป็นตัวแทนของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ นั้นๆ ไม่ใช่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่กฎหมายกำหนดให้การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกินกว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่แท้จริงในพื้นที่ของสมาชิกสภา และผู้มีสิทธิเลือกตั้งกล่าวไม่เคยลงคะแนนเสียงให้กับสมาชิกสภาของหมู่บ้านหรือเขตเลือกตั้งอื่น เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งส่วนการถอดถอนใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนจึงเป็นอุปสรรคในการถอดถอน และไม่ยุติธรรมกับตัวสมาชิกสภาผู้ถูกลงชื่อให้ถอดถอน และประชาชนในเขตที่เลือกสมาชิกสภาผู้ถูกถอดถอน เพราะสมาชิกสภาเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตที่ทำหน้าที่แทนประชาชนในเขตพื้นที่ ในการรักษาสิทธิต่างๆของประชาชน

ประการที่ 4 ปัญหาบทลงโทษไม่ครอบคลุมกับกระบวนการถอดถอนทั้งระบบ

ตามมาตรา 25¹³, 26¹⁴ และมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542¹⁵ กำหนดบทลงโทษไว้เฉพาะการลงคะแนนเสียงถอดถอนที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้นไม่มีการกำหนดโทษในขั้นตอนการเข้าชื่อ ซึ่งการถอดถอนอาจมีการทุจริตหลายรูปแบบ เช่น การปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หลอกหลวงให้ลงชื่อในคำร้อง หรือสัญญาจะให้ทรัพย์สิน สิ่งของเพื่อจูงใจให้ลงชื่อในคำร้อง การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดโทษในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะอาจนำไปสู่ความไม่สุจริตและไม่โปร่งใสในกระบวนการถอดถอน ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกเสนอถอดถอน และบั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบกฎหมาย ซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐที่เน้นว่ากฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และสามารถบังคับใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้วางหลักประกันไว้ตั้งแต่ระดับต้น โดยมีการพิมพ์ “คำเตือน” ไว้อย่างชัดเจนบนทุกหน้าของคำร้องถอดถอน เช่น “คำเตือน: เป็นความผิดทางกฎหมายหากบุคคลใดลงชื่อแทนผู้อื่น หรือลงชื่อมากกว่าหนึ่งครั้ง หรือลงชื่อทั้งที่รู้ว่าไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registered Elector หรือ Eligible Elector) หรือหากไม่ได้อ่านข้อความทั้งหมดด้วยความเข้าใจในความหมาย ห้ามลงชื่อในคำร้องนี้”¹⁶ ขณะที่ประเทศแคนาดา

¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 25.

¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 26.

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 27.

กำหนดให้ผู้ลงชื่อในคำร้องถอดถอนต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง และสามารถลงชื่อได้เพียงครั้งเดียว พร้อมทั้งต้องระบุที่อยู่และต้องมีพยานรับรองซึ่งเป็นผู้ช่วยหาเสียงที่ลงทะเบียนไว้แล้วรับรู้การลงชื่อด้วย จากการศึกษาจึงเห็นว่า การกำหนดบทลงโทษให้ครอบคลุมกระบวนการถอดถอนตั้งแต่ต้นนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสการบิดเบือนเจตจำนงของประชาชน ป้องกันการปลอมแปลงลายมือชื่อข่มขู่ หรือการให้สินบน ซึ่งล้วนเป็นการบ่อนทำลายความชอบธรรมของกระบวนการถอดถอน และการป้องกันมิให้กลุ่มการเมืองใช้กระบวนการนี้เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม

ตามประเด็นปัญหาทั้งสี่ประการดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเหตุแห่งการถอดถอน และลดปัญหาความคลุมเครือซึ่งอาจนำไปสู่การตีความโดยอาศัยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่มากเกินไปจนสมควร จึงควรกำหนดมาตรฐานในการถอดถอนให้แน่นอนยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการทำความเข้าใจว่า การกระทำลักษณะใดถือเป็นเหตุผลอันชอบด้วยกฎหมายสำหรับการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้งยังช่วยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบถึงมาตรฐานด้านการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติที่คาดหวังได้อย่างชัดเจน รวมถึงเป็นการกำหนดเกณฑ์ที่แน่นอนให้แก่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องถอดถอนในการวินิจฉัยว่าคำร้องนั้นมีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงหรือไม่

เสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

จากเดิม มาตรา 6 บัญญัติว่า คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นคนใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะประสงค์ให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างไรจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 6 บัญญัติว่า คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะประสงค์ให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้น มีการกระทำหรือพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ อันเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

(ก) กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือส่อไปในทางทุจริตในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) ละเว้นหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง

(ค) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม หรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสียที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ง) ใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น

ประการที่สอง ปัญหากระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกร้องขอให้ถอดถอน ควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระและมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการรับคำร้องถอดถอน รวมถึงการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่จากผู้ว่าราชการจังหวัด ไปสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทหลักในการจัดการเลือกตั้งและดูแลความเรียบร้อยของกระบวนการประชาธิปไตย ถือเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยลดโอกาสการเกิดอคติและการแทรกแซงทางการเมืองได้เป็นอย่างดี เป็นรูปธรรม ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตรวจสอบรายชื่อและจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อสนับสนุนก่อนที่จะดำเนินการจัดให้มีการลงประชามติถอดถอน จึงเสนอให้มีการแก้ไข มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 7 วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา 8 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

จากเดิม มาตรา 5 วรรคหนึ่ง “การเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเสนอคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 5 วรรคหนึ่ง “การเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

จากเดิม มาตรา 7 “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา 5 แล้วให้ดำเนินการส่งคำร้องให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องและให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้วหรือเมื่อครบกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำร้องให้ทราบตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนด เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 7 “เมื่อคณะกรรมการเลือกตั้งได้รับคำร้องตามมาตรา 5 แล้วให้ดำเนินการส่งคำร้องให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนภายใน 7 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการเลือกตั้งได้รับคำร้องและให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคณะกรรมการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องหรือคำชี้แจงข้อเท็จจริงแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้วหรือเมื่อครบกำหนด 30 วันนับแต่วันที่รับแจ้งคำร้องให้ทราบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องและพิจารณาคำชี้แจงดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

จากเดิม มาตรา 8 “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตาม มาตรา 7

ในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้ง คำร้องตามมาตรา 5 คำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถ้าหากมี และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการกำนันผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร

และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับกับการเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อต่อบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา 7วรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียง ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาถ้าหากมีนั้นแล้วเสร็จตามมาตรา 7/1

ในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้ง คำร้องตามมาตรา 5 คำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถ้าหากมี ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาถ้าหากมี และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการกำนันผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

ประการที่สาม ปัญหาการใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น

การกำหนดให้เฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนนั้น ถือเป็นหลักการที่ช่วยให้กระบวนการถอดถอนมีความสอดคล้องกับกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย และยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกเสนอชื่อให้ถอดถอน ตลอดจนประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย จึงเสนอให้มีการ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในส่วนของบทนิยาม และแก้ไขเพิ่มมาตรา 5

จากเดิม “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า

“เขตเลือกตั้ง” หมายความว่า เขตเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

“ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ได้รับการเลือกตั้ง การนับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อให้ถือตามจำนวนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

จากเดิม มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุ ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 5 “การเข้าชื่อร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดนั้น เพราะเหตุ ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้ง ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน

- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคน
 (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคน”

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น”

ประการที่สี่ ปัญหาบทลงโทษไม่ครอบคลุมกับกระบวนการถอดถอนทั้งระบบ

เสนอให้มีการเพิ่มเติม มาตรา 25/1 ว่า “ผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้ใด หรือข่มขู่ด้วยประการใด เพื่อให้บุคคลเข้าชื่อหรือมิให้เข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเพื่อให้บุคคลใดถอนชื่อหรือมิให้ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา 10 ปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง”

มาตรา 25/2 ว่า “ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 10,000 ถึง 200,000 หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา 10 ปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง”

การเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทลงโทษในกฎหมาย เช่น มาตรา 25/1 และ 25/2 ซึ่งระบุโทษต่อผู้ที่ให้เงิน ทรัพย์สิน หรือข่มขู่บุคคลอื่นให้เข้าชื่อหรือไม่เข้าชื่อ รวมถึงการปลอมลายมือชื่อหรือใช้ลายมือชื่อปลอมในกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการทุจริตและการบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะหากไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน กลุ่มการเมืองหรือผู้มีอำนาจอาจใช้อิทธิพล เงิน หรือการข่มขู่เพื่อชักจูงหรือกดดันให้บุคคลลงชื่อหรือถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อการถอดถอน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความบริสุทธิ์และความชอบธรรมของกระบวนการดังกล่าว การกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมจึงเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความมั่นใจของประชาชนในระบบ ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดโทษให้ศาลสามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำผิดเป็นระยะเวลา 10 ปี ถือเป็นมาตรการเชิงยับยั้ง (deterrence) ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งช่วยลดแนวโน้มการกระทำผิดในอนาคตได้

เอกสารอ้างอิง

อริยพร โปธิโส, ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น, **จุลนิตี** ปีที่ 10 2556, ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2556): หน้า 132.

นิจารีย์ ภาคิณปริพรรห์. “ปัญหากฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

วัชรทัต ขนอม. “ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542.” **ค้นคว้าอิสระ** นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2566.

สุนทรชัย ชอบยศและคณะ, “การเมืองภาคพลเมือง : การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย,” **รัฐสภาสาร** 61, 5 (พฤษภาคม 2556): 24-25.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542