

ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน¹

นันทวัน แสนอุบล²

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการถอดถอน ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง เนื่องจากมีบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคในภาคปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิถอดถอนไม่เหมาะสมกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติคือการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 2542 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ แต่ความหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ต้องเป็นบทนิยามที่เหมาะสมกับการถอดถอนควรมีการกำหนดเพื่อเพิ่มคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หรือผู้มีสิทธิลงคะแนน หรือผู้มีสิทธิคัดค้านไว้ แต่เมื่อใช้คำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” จึงทำให้ประชาชนมีความสับสนในเรื่องการเข้าชื่อใช้สิทธิถอดถอน ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะถูกตัดสิทธิไม่ให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในคราวต่อไป จึงมีข้อสังเกตตามมาว่า เขาเหล่านั้นจะถูกตัดสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนด้วย และหากเขาลงชื่อในคำร้องโดยไม่มีสิทธิจะส่งผล ทำให้คำร้องไม่สมบูรณ์ได้ เพราะต้องถูกตัดรายชื่อของผู้ไม่มีสิทธิออกจากบัญชีทำให้จำนวนผู้เข้าชื่อไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัครด้วยกันและประชาชนใช้สิทธิเลือกอย่างอิสระ แต่กระบวนการถอดถอนเป็นการรวมตัวของประชาชนจำนวนมาก เพื่อตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งและได้ประพฤติปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งที่ประชาชนได้เลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่ง ดังนั้นผู้มีสิทธิถอดถอนจึงต้องแตกต่างจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือประชาชนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ท้องถิ่นในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบเห็นการกระทำความผิดหรือการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต) จังหวัดขอนแก่น
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทุจริตต่อหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

2. ปัญหาการกำหนดอำนาจวินิจฉัยคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 24 เมื่อมีการประกาศผลการลงคะแนนเสียงแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นว่า การลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยเร็วถ้าเห็นว่าการลงคะแนนเสียงนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงใหม่ เว้นแต่การลงคะแนนเสียงใหม่จะไม่ทำให้ผลการลงคะแนนเสียงเปลี่ยนแปลงไป ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านนั้นเสีย

วิธีพิจารณาการคัดค้านการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ซึ่งตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้ได้กำหนดว่าหลังประกาศผลแล้วภายใน 30 วัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยได้ 2 กรณี คือ ลงคะแนนเสียงถอดถอนใหม่หรือยกคำร้อง เมื่อเทียบเคียงกับการเลือกตั้งท้องถิ่น กรณีการให้อำนาจในการพิจารณา การคัดค้านหลังการประกาศผล คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องส่งความเห็นการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิไปยังศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัย ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในวิธีปฏิบัติจริงดังนั้นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อำนาจพิจารณาการทุจริตการลงคะแนนเสียงถอดถอนหลังประกาศผลต้องให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญมากกว่าเนื่องจากศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ประชาชนให้การยอมรับและนับถือว่าเป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางมากที่สุด

3. ปัญหาบทลงโทษที่ไม่ครอบคลุมกับการถอดถอนทั้งระบบ

ซึ่งกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้เฉพาะในกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น ตามมาตรา 25 ถึงมาตรา 27 แต่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีบทกำหนดโทษในกระบวนการเข้าชื่อซึ่งการถอดถอน ครั้งที่ผ่านมามีการทุจริตหลายรูปแบบ เช่น ปลอมลายมือชื่อ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือหลอกลวงให้ลงชื่อในคำร้อง หรือสัญญาจะให้ทรัพย์สิน สิ่งของ เพื่อจูงใจให้ลงชื่อในคำร้องการลงชื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน ซึ่งยังไม่มีกำหนดโทษในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะจากสภาพปัญหาที่กฎหมายไม่มีสภาพบังคับ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในกระบวนการถอดถอนและทำให้การปฏิบัติการกิจของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสายตาของประชาชน มักจะมองในแง่ลบเสมอ ส่วนมากมักจะคิดว่า เจ้าหน้าที่ที่กลั่นแกล้ง หรือมีผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งประเด็นกฎหมายไม่มีสภาพบังคับใช้นั้น ได้มีการขอปรับปรุงกฎหมายแล้วตามร่างกฎหมายผ่านความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 831/2552 “มาตรา 25/1 และมาตรา 25/2 กำหนดว่า ผู้ใดให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใดหรือข่มขู่ประการใด เพื่อให้บุคคลใดเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเพื่อให้บุคคลใดถอนหรือมิให้ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และการลงลายมือชื่อปลอมในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแท้จริง ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี ถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการเข้าชื่อของประชาชนสืบเนื่องมาจากการใช้สิทธิของประชาชน หากการใช้สิทธิดังกล่าวเกิดจากความไม่บริสุทธิ์ใจก็จะเป็นผลร้ายต่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้เหมือนกันและไม่เป็นไปตามทฤษฎีการใช้สิทธิโดยสุจริตอีกด้วย หากเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้ครอบคลุมถึงการใช้สิทธิของประชาชนด้วย น่าจะครอบคลุมในเรื่องการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งระบบ

เอกสารอ้างอิง

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. ชุดความรู้ประกอบการอบรมหลักสูตรอบรมการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, ม.ป.ป..
- โชติช่วง ทัพวงศ์. “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล.” ใน การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธนาพรศ, 2555.
- ตะวัน มานะกุล. กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2556.
- พิมพ์ใจ รื่นเรือง. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยยืม ผักทรัพย์ เก็บของในคลังสินค้า ประนีประนอมยอมตามการพนันชั้นต่อ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561.
- ภาณุ รังสีสหัส. เทคนิค จิตวิทยาและการสื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, 2556.