

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อารุณี ชัยสุวรรณ

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น ได้เริ่มบัญญัติไว้ในกฎหมายตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา แต่เป็นไปในลักษณะของการให้สมาชิกของสภาควบคุมกันเองและจำกัดเฉพาะการถอดถอนสมาชิกสภาและฝ่ายบริหารเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ อีกทั้งกระบวนการถอดถอนจะกระทำผ่านสมาชิกของสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น (ปองภพ นิลนพรัตน์, 2563, น. 51)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามนำแนวคิดและรูปแบบการควบคุมโดยวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ของต่างประเทศ มาปรับใช้กับระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทย เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐควรแยกการตรวจสอบเรื่องทุจริตทางการเมืองออกจากตรวจสอบทางกฎหมาย ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาได้มีการตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเมืองเท่านั้น ในท้ายที่สุดจึงได้มีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง ตั้งแต่มาตรา 303 ถึงมาตรา 307 โดยมีสาระสำคัญว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้ออกจากตำแหน่ง โดยครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด และอัยการสูงสุด รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือข้าราชการระดับสูง นอกจากนี้ ยังบัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อร้องขอและมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้ (ปองภพ นิลนพรัตน์, 2563, น. 52)

โดยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 286 ได้บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และกำหนดให้การลงคะแนนเสียงต้องมีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดด้วย ดังนั้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เช่น จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การจัดทำคำร้อง กระบวนการแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบถึงการร้องขอ การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน การนับคะแนนเสียง การคัดค้านการลงคะแนนเสียง เป็นต้น (โชคสุข กรกิตติชัย และ สุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์, 2564, น. 2-1)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งยังคงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 286 ไว้ แต่ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง และจำนวนคะแนนเสียงที่จะมีผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งออกไป โดยให้นำเรื่องดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมหรือที่จะตราขึ้นใหม่ แต่จนปัจจุบันก็ยังไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน (โชคสุข กรกิตติชัย และ สุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์, 2564, น. 2-2)

ภายหลังที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบันพบว่า มีการเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งสิ้นเพียง 16 ครั้ง และสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้จริงเพียง 4 ครั้งเท่านั้น (สำนักนายกรัฐมนตรีย, 2564, น. 1) ซึ่งหากเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งสิ้น 7,850 แห่งทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2563) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) จะเห็นได้ว่ากระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ยังไม่มีประสิทธิภาพและการลงคะแนนเสียงของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งอาจเกิดจากการที่ประชาชนไม่มีความเข้าใจในกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด การกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงไว้ค่อนข้างสูง ทั้งที่เป็นเพียงขั้นตอนการร้องขอเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเท่านั้น นอกจากนี้ ในขั้นตอนการลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีคะแนนเสียงให้ถอดถอน

ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน จึงจะทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ ด้วยกระบวนการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงทำให้การถอดถอนเป็นไปได้ค่อนข้างยาก (โชคสุข กรกิตติชัย และ สุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์, 2564, น. 2-2)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่ได้กำหนดว่าการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยวิธีการลงคะแนนเสียง จึงทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (โชคสุข กรกิตติชัย และ สุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์, 2564, น. 2-3)

ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรี และนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ง่ายยิ่งขึ้น ไม่มีกระบวนการที่ยุ่งยากและซับซ้อน ตลอดจนสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ได้พิจารณาเสร็จแล้ว และได้เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 4 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ 24 สิงหาคม 2565 เพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 แต่คณะกรรมการฯ เห็นว่า มีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ในบางมาตรา จึงขออนุญาตถอนร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำกลับไปปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง สมบูรณ์ต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565) หลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาทบทวนเสร็จแล้ว จึงได้เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 4 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ 2 พฤศจิกายน 2565 เพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ข้อมูล ณ วันที่ 2 พฤศจิกายน 2565)

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (ตามรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (ฉบับปรับปรุง)) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 2, 2565) ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีการในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในประเด็นสำคัญ เช่น

1. จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 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

สำหรับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ได้มีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ ดังนี้

(1) เขตเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 50,000 คน ต้องมีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเข้าชื่อกันเกิน 2 ใน 3 ของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง และจำนวนดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าคะแนนเสียงเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับในการเลือกตั้งครั้งนั้นด้วย

(2) เขตเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 50,000 คน แต่ไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเข้าชื่อกันเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง และจำนวนดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าคะแนนเสียงเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับในการเลือกตั้งครั้งนั้นด้วย

(3) เขตเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 คน ต้องมีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเข้าชื่อกันเกิน 1 ใน 5 ของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง และจำนวนดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าคะแนนเสียงเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับในการเลือกตั้งครั้งนั้นด้วย

เห็นได้ว่าในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. มีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อจากจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง และได้กำหนดเพิ่มอีกว่าจำนวนดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าคะแนนเสียงเลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้รับในการเลือกตั้งครั้งนั้นด้วย ต่างจากเดิมที่พิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วิธีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอน

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ได้เปลี่ยนวิธีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากเดิมที่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งทำให้ต้องมีการลงคะแนนเสียงอีกครั้งภายหลังจากได้ยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ผู้ที่ถูกร้องจัดทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว มาเป็นการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยเพียงมีผู้เข้าชื่อครบตามจำนวนที่กำหนด ถือว่าการถอดถอนมีผลตั้งแต่วันที่ผู้กำกับดูแลประกาศแล้ว

3. เหตุในการเข้าชื่อถอดถอน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเหตุในการเข้าชื่อถอดถอนไว้เพียงว่า เป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งเป็นการกำหนดไว้ค่อนข้างกว้างและไม่ชัดเจน แต่ในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ได้มีการกำหนดเหตุในการเข้าชื่อถอดถอนไว้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจอันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต หรือกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิด

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. นอกจากจะมีบทลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ที่ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ หรือข่มขู่เพื่อให้บุคคลใดเข้าชื่อหรือไม่เข้าชื่อในบัญชีรายชื่อ หรือเพื่อให้ถอนชื่อหรือมิให้ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อ และผู้ที่เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่คิดเป็นเงินได้ สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อเข้าชื่อหรือไม่เข้าชื่อในบัญชีรายชื่อ หรือเพื่อถอนชื่อหรือไม่ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อแล้ว ยังได้กำหนดให้ศาลสามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดมีกำหนดไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง สำหรับผู้ที่กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อ ศาลก็สามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดมีกำหนดไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ศาลสั่งได้เช่นกัน ซึ่งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีเพียงบทลงโทษทางอาญาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ยังคงมีขั้นตอนของการปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีการเปิดเผยชื่อสกุลของผู้เข้าชื่อ ซึ่งอาจทำให้ผู้เข้าชื่อรู้สึกไม่ปลอดภัยในการร่วมเข้าชื่อได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และยังคงมีการบัญญัติหลักการดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่ได้กำหนดว่าการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยวิธีการลงคะแนนเสียง จึงทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบันพบว่า มีการเข้าชื่อร้องขอ

ให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียง 16 ครั้ง และสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้จริงเพียง 4 ครั้งเท่านั้น เห็นได้ว่ากลไกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ยังไม่มีประสิทธิภาพและการลงคะแนนเสียงของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งอาจเกิดจากการที่ประชาชนไม่มีความเข้าใจในกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด การกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงไว้ค่อนข้างสูง และในขั้นตอนการลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีคะแนนเสียงให้ถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน จึงจะทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขในเรื่องวิธีการเข้าชื่อ เป็นการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยเพียงมีผู้เข้าชื่อครบตามจำนวนที่กำหนด ถือว่าการถอดถอนมีผลตั้งแต่วันที่ผู้กำกับดูแลประกาศแล้ว แก้ไขในเรื่องจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ โดยมีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อจากจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้ง และแก้ไขเหตุในการเข้าชื่อถอดถอนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (9 กันยายน 2563). **ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สืบค้น 21 ตุลาคม 2565 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>
- โชคสุข กรกิตติชัย, และ สุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์. (2564). **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.** . กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการพิมพ์.
- ปองภพ นิลนพรัตน์. (กันยายน-ตุลาคม 2563). การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี. **จลนिति**, 17(5), 51-52.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมวิธีการ 2. (21 กันยายน 2565). **เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.** [หนังสือราชการ]. (สผ 0018.09/6186).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (24 สิงหาคม 2565). **สรุปข่าวรัฐสภา**. สืบค้น 25 ตุลาคม 2565 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=88582&filename=committee_33
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (26 มกราคม 2564). **รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย** [หนังสือราชการ]. (นร 0503/3351).