

บทที่ 2

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับแนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)

การศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในครั้งนี้ มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีผลต่อแนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ตามลำดับดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย (ประชาคือประชาชน ราษฎรเจ้าของประเทศ และอธิปไตย คือ อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ)ความหมายดั้งเดิมของประชาธิปไตยที่เป็นที่รู้จักกันในหมู่นักกรีกโบราณก็คือ “การปกครองโดยชนหมู่มาก” หรือ “การปกครองโดยชุมชน”ความหมายต่างๆของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในภายหลังนั้น อาจแบ่งเป็นสองประเภทใหญ่ๆคือ ความหมายแคบกับความหมายกว้าง

สำหรับความหมายแคบ ถือว่าประชาธิปไตยเป็นเพียงรูปการปกครองแบบหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ประชาชนในแต่ละประเทศมีสิทธิอำนาจและโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ หรือพูดให้ง่ายเข้าก็คือ ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง

ส่วนในความหมายกว้าง ประชาธิปไตยไม่ควรจะมีความหมายเพียงเท่าที่กล่าวข้างต้น แต่น่าจะหมายถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถือ อุดมคติ และหลักการบางประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมืองเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความหมายประเภทหลังนี้ มุ่งถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในแบบของประชาธิปไตย เช่น ในกิจการทางการเมืองก็ต้องการให้ประชาชนแต่ละคนมีส่วนร่วมในการกำหนด

สรุปได้ว่าประชาธิปไตย หมายถึง “ประชาชนเป็นใหญ่”¹ ดังนั้นนโยบายในการปกครองบ้านเมือง ในทางเศรษฐกิจ ก็มุ่งให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจ หรือมีฉันทันทีให้บุคคลได้รับหลักประกันในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ หรือได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในด้านสังคมก็ต้องการให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมทางสังคม ไม่ต้องการให้มีการกีดกันระหว่างกลุ่มระหว่างชนชั้น หรือเกิดระบบอภิสิทธิ์ชนในชาติ ส่วนในทางวัฒนธรรม ก็มุ่งสร้างค่านิยมและแบบแผน ประเพณีที่ยึดถือ การประนีประนอมการใช้เหตุผล การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์ ความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการร่วมมือกันประกอบกิจการงานเพื่อส่วนรวม ความเข้าใจ และเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่คิดที่จะกอบโกยผลประโยชน์เพื่อส่วนตัวแต่ฝ่ายเดียว การยอมรับความเปลี่ยนแปลงที่ชอบธรรมและเหมาะสมกับกาลสมัย ตลอดจนการดำรงชีวิตในลักษณะที่ยอมรับความสำคัญของบรรดาสมาชิกที่อยู่ในสังคมเดียวกัน เป็นต้น

2.1.2 รูปแบบต่าง ๆ ของประชาธิปไตย

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดนี้ ในเวลาต่อมาได้มีการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นหลายรูปแบบ ซึ่งล้วนเป็นไปตามสภาวะและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi - direct Democracy) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและมาจากประชาชนในรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะพบว่ารูปแบบของการปกครองแบบ

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), น. 246.

ประชาธิปไตยทางตรง น่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด² ซึ่งการปกครองสังคม เพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจะต้องถือนิติของประชาชนในสังคมเป็นใหญ่ หลักการสำคัญของประชาธิปไตยโดยตรงคือ อำนาจอธิปไตย มีที่มาจากองค์ประชุมของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนพลเมืองที่เลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง ประชาธิปไตยทางตรงเริ่มเกิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์ เมื่อประมาณ 508 -507 ก่อนคริสตกาล และสิ้นสุดลงในราวปี 321 ก่อนคริสตกาล นครรัฐดังกล่าวพื้นที่เพียง 2,500 ตารางกิโลเมตร และประชากรประมาณ 40,000 คน และมีรูปแบบการปกครองโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านสภาประชาชน เพื่อพิจารณาตัดสินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง แต่การประชุมก็ใช้วิธีการให้พลเมืองจับฉลากหมุนเวียนกันประชุม โดยความเป็นพลเมืองถูกกำหนดเอาไว้เพียงว่า เป็นผู้ชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีบิดาเป็นคนเอเธนส์ แต่ไม่รวมผู้หญิงและทาส นอกจากนครรัฐเอเธนส์

ตามประวัติศาสตร์นครรัฐกรีกได้ใช้รูปแบบนี้อย่างแพร่หลายโดยประชาชนในนครรัฐ จะมาชุมนุมกันในฤดูใบไม้ผลิเพื่อลงมติในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองหรือเพื่อพิจารณาตัดสินในปัญหาต่างๆ และมีการลงประชามติกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งการลงประชามติเช่นนี้เรียกว่า “Referendum” การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงของนครรัฐ (City-State) เอเธนส์ดำเนินโดยที่ประชุมพลเมืองสุ่มเลือกผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร และในแต่ละปีพลเมืองชาย 10 คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพของนครรัฐ การปกครองดังกล่าวดำรงอยู่อย่างยาวนานถึง 200 ปี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนครรัฐเอเธนส์มีประชากรไม่มากนัก³

การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงในปัจจุบันยังคงเหลือแต่ในมลรัฐเล็กๆ ที่เรียกว่า “กังตอง” (Canton) ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เช่น กังตองการิส (Glaris) กังตองอุนแดร์วันเดน (Unterwalden) และกังตองอัปเพนเซล (Appenzell) ซึ่งในมลรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีรัฐสภาสำหรับงานธุรการที่จะต้องปฏิบัติทุกวันราษฎรจะตั้งผู้แทนขึ้นปฏิบัติงานโดยมีประธานเป็นผู้ควบคุมซึ่งเรียกว่า “ลัมดัมมันน์” (Landammann) ส่วนงานตุลาการนั้นราษฎรจะเลือกตั้งผู้ที่จะ

² โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, “ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย”, (วิทยานิพนธ์สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529), น.12.

³ ไชยยันต์ ไชยพร, แนวคิดประชาธิปไตย 1: ประชาธิปไตยจากโบราณสู่สมัยใหม่ ในเอกสารสอนชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคม (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), น. 8-9.

พิจารณาพิพากษาคดีขึ้นเป็นประจำ คงเหลือแต่งงานด้านจัดทำกฎหมายเท่านั้นที่ราษฎรต้องทำเองโดยตรง โดยทุก ๆ ปีในวันอาทิตย์ของเดือนเมษายนหรือเดือนพฤษภาคม ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงจะมาประชุมกันเรียกว่า “ลันดสเกไมนด์” (Landsgemeinde) โดยมีลัมดัมมันน์ เป็นประธาน ซึ่งสถานที่ที่ราษฎรมาประชุมนั้นเป็นตลาดหรือทุ่งกลางเมือง หากฝนตกก็จัดประชุมกันในโบสถ์ ผู้ที่มาประชุมในบางรัฐต้องสะพายกระบี่มาด้วยเพื่อแสดงว่าตนมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ต่อจากนั้นที่ประชุมก็จะลงมติเลือกตั้งผู้แทนสำหรับใช้อำนาจบริหารและตุลาการในปีนั้น ผู้แทนที่ได้เสียงข้างมาก กล่าวคือ ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของเสียงที่ออกทั้งหมดในที่ประชุม ซึ่งผู้ที่ได้รับมอบหมายรับตำแหน่งหน้าที่จะต้องสาบานตนว่าจะซื่อสัตย์ต่อหน้าที่โดยยกหัวแม่มือ นิ้วชี้ นิ้วกลางของมือขวาขึ้นเป็นการขอให้พระเจ้าสามพระองค์(พระบิดา พระบุตร และพระจิต)เป็นพยานในการสาบานนี้⁴ ซึ่งหากพิจารณารูปแบบการปกครองดังกล่าวอาจจะพบได้น้อยมากที่ประชาชนทุกคนจะสามารถเข้าร่วมประชุมได้ทั้งหมด เพราะมีข้อจำกัดทั้งด้านสถานที่จัดการประชุมและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ถือว่าเป็นตัวอย่างของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมอย่างแท้จริง

1.1) องค์ประกอบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงแล้วจะพบได้ว่าการจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบสองประการ คือ

1.1.1) มีการริเริ่มโดยประชาชน โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ

1.1.2) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบ

⁴ ไพรโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 321-322.

ประชาธิปไตยทางตรง⁵ ดังนั้น ประชาชนที่ไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ระบบประชามตินั้น ก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ เช่นเดียวกัน การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธร่างกฎหมายนั้นหรือการถอดถอนที่ริเริ่มโดยประชาชนแต่ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายการเสนอร่างกฎหมายและการถอดถอนนั้นก็ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่มีทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวนี้ ก็เป็นเพียงสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้

1.2) กลไกของประชาธิปไตยทางตรง (Device)

กลไกที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีหลายประการ อันได้แก่ ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน (Recall) การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing)

แต่ในปัจจุบันกลไกต่าง ๆ ของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ ที่สำคัญๆ มีอยู่สามประการ คือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) และการถอดถอนผู้แทน (Recall) เท่านั้น ดังมีรายละเอียดดังนี้คือ

1.2.1) การออกเสียงประชามติ (Referendum) การออกเสียงประชามติเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันในการเมืองมีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน”⁶ ซึ่งถือเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญที่สุด คือเป็นการจัดให้ประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งมลรัฐสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินใจประเด็นสำคัญประเด็นใดประเด็นหนึ่งอันเป็นกลไกหนึ่งถือถือว่าเป็นเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้เรื่องหรือปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้กลับไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากการใช้อำนาจของ

⁵ ปริญญญา เทวนฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง” เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 10 ธันวาคม 2541, น. 9.

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงประชามติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2538), น.12.

ผู้แทนราษฎรอาจบิดเบือนหรือไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการออกเสียงประชามติประชาชนจะออกเสียงเพียงจะยอมรับหรือปฏิเสธเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด และระบบการออกเสียงประชามตินี้มีใช้ในทั้งระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ส่วนประเด็นที่จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้นั้น ก็จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะได้กำหนดเอาไว้ เช่น การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในกฎหมายหรือร่างกฎหมาย เป็นต้น

1.2.2) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน(Initiative Process) กลไกนี้เป็นเครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงที่มีใช้กันอย่างแพร่หลายรองมาจากการออกเสียงประชามติและประเทศที่ใช้มากที่สุดคือประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมัน นอกจากนี้จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้วในบางประเทศยังได้กำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าชื่อกันเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วย ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยจำนวนในการเข้าชื่อหรือลงชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นมีหลักการเดียวกับการออกเสียงประชามติ คือ จะต้องไม่มากเกินไปจนเกินไปจนเป็นไปได้และจะต้องไม่น้อยจนเกินไป ซึ่งในประเด็นนี้แต่ละประเทศจะมีการกำหนดที่แตกต่างกันไป บางประเทศกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนแต่ในบางประเทศก็กำหนดเป็นจำนวนร้อยละหรือเศษส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

1.2.3) การปลดผู้แทนออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นอีกกลไกหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะปลดหรือถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งและการบัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้แทนไว้ก็เพื่อให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งไม่ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปที่จะทำการถอดถอนผู้แทนราษฎรที่ทุจริตหรือไร้ความสามารถ โดยการถอดถอนนี้สามารถที่จะถอดถอนได้เพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือจะเป็นการถอดถอนทั้งสภาก็ได้

2) ประชาธิปไตยทางตัวแทน (representative democracy)

โดยทั่วไปมักเรียกว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตรงข้ามกับประชาธิปไตย แบบทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าเมื่ออาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลมากขึ้น ซึ่งมีความยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมเพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในสถานที่ประชุม ดังนั้นในปัจจุบันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงถือกำเนิดขึ้นและมีบทบาทที่นิยมอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ เป็นการปกครองที่รับรู้การใช้อำนาจประชาธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่าราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ซึ่งระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของทฤษฎีว่าด้วย“รัฐ”⁷

กล่าวคือ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้นประชาชนเป็นผู้ปกครองแต่ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งการปกครองนี้เรียกว่า“อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน”⁸ โดยประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ที่ได้ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย นั้นมักนิยมแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายคือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ เป็นต้น

3) ประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi - direct Democracy)

เป็นการนำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน⁹ ซึ่งน่าจะใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่างๆมากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจ สอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้

⁷ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” เล่มที่3 วารสารนิติศาสตร์ น. 48. (กันยายน 2527)

⁸ วนิตา แสงสารพันธ์, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 9.

⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 33.

อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่เพียงมีอำนาจเพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น อาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง อาทิเช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไปด้วย¹⁰

ดังนั้นหากมองในมิตินี้ ประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่จึงไม่ใช่ระบบที่เข้ามาทดแทนหรือทำลายประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเกิดปัญหา แต่เข้ามาหนุนเสริมประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเป็นการขยายการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการใช้อำนาจในการออกกฎหมาย หรือตัดสินใจในประเด็นสาธารณะโดยไม่ผ่านระบบตัวแทน ดังเช่นประชาธิปไตยทางตรงในสวิตเซอร์แลนด์ที่บุกเบิกและเป็นแบบอย่างประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นกึ่งประชาธิปไตยแบบตัวแทนและกึ่งประชาธิปไตยทางตรง¹¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่ารูปแบบประชาธิปไตยมี 3 ประเภท ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) และ ประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi - direct Democracy) ซึ่งหากมองในมิติของการใช้อำนาจอธิปไตยของราษฎร ในฐานะราษฎรเป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ ซึ่งก็มีลักษณะที่คล้ายกันและแตกต่างกันบางประการ โดยจะเป็นเนื้อหาที่จะเสนอในส่วนถัดไป

¹⁰ ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง, น. 57 – 81 (สิงหาคม 2541).

¹¹ สิริพรรณ นกสวน, การเมืองการปกครองสวิสเซอร์แลนด์ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, 2548) น. 10.

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าแนวคิดประชาธิปไตยมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแนวคิดที่จะนำประชาธิปไตยทางตรงมาใช้กับประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือการปกครองรูปแบบผสมที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง” เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและแบบทางตรง แต่เมื่อพิจารณาในแง่ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยกลับมีข้อขัดแย้งในเชิงทฤษฎีและกฎหมายอยู่พอสมควร โดยเฉพาะแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนประชาชน ว่าจะต้องควรกระทำผ่านองค์กรทางการเมืองหรือไม่ และประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามนัยความหมายของการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีอำนาจในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วยตนเองหรือไม่ ดังนั้นเพื่อความกระจ่างในประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงควรนำรูปแบบของระบบการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ มาทำการศึกษาเทียบเคียงเพื่อหาคำตอบในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

2.2 รูปแบบของระบบการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อพิจารณารูปแบบของระบบการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ พบว่า ในแต่ละประเทศมีรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยมีลักษณะสำคัญๆ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.2.1 การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ถือว่าเป็นระบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในต่างประเทศ เนื่องจากเป็นระบบการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงโดยกระทำผ่านองค์กรทางการเมือง มีการใช้ระบบการไต่สวนและระบบกล่าวหา ซึ่งมีวิธีการดังนี้

1) การตรวจสอบและการถอดถอนโดยวิธีการทางรัฐสภา¹³

เป็นระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาล้วนๆ ซึ่งอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้ก็คือ ประเทศอาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บัลแกเรีย คอสตาริกา ไชปรัส ไอร์แลนด์ เกาหลีใต้และประเทศไทย

2) การตรวจสอบและการถอดถอนโดยกระบวนการทางศาล¹⁴

การตรวจสอบและการถอดถอนโดยกระบวนการทางศาลมีอยู่ 2 ระบบ

2.1) ระบบการพิจารณาคดีโดยศาลสูง

เป็นระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลแรกและศาลสุดท้ายในการพิจารณาคดีและตัดสินลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปกตินิยมใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ ประเทศที่ใช้วิธีการนี้ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม กรีซ สวีเดน สเปนและโปรตุเกส ซึ่งใช้ศาลฎีกาตัดสิน ส่วนประเทศที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินก็เช่น เยอรมัน ออสเตรีย อิตาลี เป็นต้น

2.2) ระบบพิจารณาคดีโดยศาลปกติ

เป็นกระบวนการปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไป ได้แก่ ประเทศอัลจีเรีย บาฮามาร์ คองโก เช็กโกสโลวาเกีย ฟิจิ กาบอง ซาอีร์ ยูโกสลาเวีย แทนซาเนีย ไทย สวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ศาลฎีกาเหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ดำเนินต่อบุคคลธรรมดา

3) การตรวจสอบและการถอดถอนโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะหรือรูปแบบผสม¹⁵

ระบบนี้ใช้ในการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาเท่านั้น โดยผู้กล่าวหาคือ คณะกรรมาธิการกล่าวหา โดยศาลที่จะพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษา ประกอบด้วยสมาชิกของสองสภาเป็นผู้ตัดสิน (The Judge Indictment Committee และ The Judge Impeachment Court) ประเทศที่ใช้ระบบดังกล่าวได้แก่ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก คาเมรูน ไอร์แลนด์ เซเนกัล จอร์แดน และญี่ปุ่น

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” (รายงานการวิจัยเพื่อการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538), น.9-10.

¹⁴ เพิ่งอ้าง, น.9-10

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น.9-10

4) การตรวจสอบและการถอดถอนโดยสภาพิเศษ¹⁶

การตรวจสอบและการถอดถอนโดยสภาพิเศษซึ่งเรียกว่า “Control Yuan” พบได้ทั่วประเทศได้หวั่น เพียงประเทศเดียว โดยสภาพิเศษนี้จะมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมและพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

2.2.2 การปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)

การตรวจสอบและการถอดถอนวิธีการนี้จะให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้โดยตรง โดยวิธีการดังกล่าวจะให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเพื่อปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ แต่วิธีการดังกล่าวในต่างประเทศนิยมนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติส่วนใหญ่พบได้ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา เช่น ประเทศปานามาและเวเนซุเอล่า นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเทศที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับมลรัฐ ตลอดจนข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้เช่นกัน เช่น อาร์เจนตินา โคลัมเบีย เอกวาดอร์ เปรู และเวเนซุเอล่า ส่วนการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระดับท้องถิ่น สามารถพบได้ในหลายประเทศได้เช่นกัน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ แคนาดา กลุ่มประเทศละตินอเมริกาและประเทศไทย เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้สำหรับควบคุมการใช้อำนาจและลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดซึ่งแต่ละประเทศก็มีวิธีการใช้แตกต่างกันไป แต่ที่น่าสนใจมากที่สุดก็คือระบบการขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment)และระบบการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall) เพราะเป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ที่สำคัญประเทศไทยได้นำวิธีการดังกล่าวมาใช้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ดังนั้นในส่วนถัดไปจะเป็นการนำเสนอแนวคิด ทฤษฎีและที่มาของระบบดังกล่าว

¹⁶ เฟิ่งอ๋าง, น.9-10

2.3 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับแนวคิดการขับออก จากตำแหน่ง(Impeachment)

2.3.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรทางการเมือง

จากการศึกษาแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนนั้น พบว่ามีแนวคิดทฤษฎีดังต่อไปนี้ ที่สนับสนุนและเห็นว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรกระทำผ่านองค์กรทางการเมืองมากกว่าที่จะให้ประชาชนใช้อำนาจในการถอดถอนหรือปลดออกโดยตรง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) ทฤษฎีกฎหมายมหาชนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย องค์กรทางการเมือง

ในอดีตระบบการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยตรง ซึ่งรัฐสภาอาจจะพิจารณาเรื่องดังกล่าวตลอดทั้งกระบวนการ หรืออาจมีการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างสภาสามัญกับสภานิติบัญญัติได้ อย่างไรก็ตามในระบอบประชาธิปไตยตัวแทนสมัยใหม่ กระบวนการดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างมีกฎเกณฑ์เป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายมหาชน อันเป็นสาขาหนึ่งของระบบกฎหมายสมัยใหม่(Modern state) ที่มีการจัดแบ่ง ออกเป็นกฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชน

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและการถอดถอนโดยองค์กรทางการเมือง เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเทคนิค(Technical Law)หรือกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยนักกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างชาติของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งต้องการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ รวมทั้งจัดตั้งสถาบันทางสังคมต่างๆได้แก่องค์กรทางการเมือง¹⁷ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างระบบการปกครองที่มุ่งประโยชน์สุขแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

¹⁷

ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2546), น.177-179

สำหรับแนวคิดกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรทางการเมือง พอสรุปได้ 3 ประการ¹⁸

1.1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายนี้เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากหลักปัจเจกชนที่ถือว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรี มีเหตุผล รัฐเป็นสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ มนุษย์จึงจัดตั้งรัฐขึ้นมาเพื่อคุ้มครองชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของบรรดาสมาชิกของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอื่นๆของรัฐต้องกระทำการใดๆภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมและดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและกระทำการตามหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม

1.2) แนวคิดเรื่องการจำกัดตนเองของรัฐ (Auto –Limitation)

หลักทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจนี้อยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่ากฎหมายไม่สามารถจำกัดอำนาจรัฐได้ เว้นแต่ว่ารัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนเองสร้างขึ้น โดยกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีเงื่อนไขและข้อจำกัดอย่างไร ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ โดยมีแนวคิดที่ว่าอำนาจอรวมอยู่ในมือของผู้ปกครองเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียวนั้น จำเป็นต้องแยกออกมาเป็นหลายอำนาจและใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจสามารถยับยั้งอำนาจด้วยกันได้เพื่อให้แต่ละอำนาจอยู่ในกรอบของกฎหมาย¹⁹

1.3) หลักนิติรัฐ (Estate de Droit)

หลักนิติรัฐ มีแนวคิดที่ว่ารัฐจะใช้อำนาจที่สามารถกระทำได้โดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ เป็นหลักปกครองที่ถือว่ากฎหมายเป็นใหญ่ ซึ่งมีฐานความคิดอยู่สองประการ

¹⁸ นิยม รัฐอมฤตและคณะ, กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง: ในอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2549), น.33-35

¹⁹ โภคิน พลกุล “เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน” (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). น.86

1.3.1) มนุษย์ทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิเด็ดขาด รัฐจะต้องยอมรับและรับรองในสิทธิดังกล่าวด้วย แนวคิดนี้นำไปสู่ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”

1.3.2) รัฐให้สิทธิแก่ราษฎรในการโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดกับกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่ “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ”

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ เน้นในเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้การระบียบแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ดังนั้นเพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำเป็นต้องมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ ทั้งนี้องค์กรในการควบคุมและกระบวนการในการควบคุม ของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการนั้นอาจจะแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ

2) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (la souveraineté nationale)²⁰

ทฤษฎีนี้เป็นผลงานจากการสร้างสรรค์ของนักปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสหลายท่าน ตั้งแต่ในยุคเรอแนสซอง(Renaissance) และมาปรากฏเด่นชัดในยุคปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสในค.ศ. 1789 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ พวกอภิสิทธิ์ชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้นได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” โดยให้เหตุผลว่าชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎร ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆเท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงคงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัย

คำว่า “ชาติ” (nation) นั้นมาจากภาษาละตินที่ใช้คำว่า “natio” ซึ่งแปลว่า การเกิด ปวงชนที่สืบสายมาจากบรรพบุรุษเดียวกัน มีการใช้ภาษาและมีประวัติสืบมาอย่างเดียวกันจนประกอบขึ้นเป็นกลุ่มชนระบบสังคมเดียวกัน หรือตั้งอยู่บนดินแดนเดียวกัน

ในทางกฎหมายมหาชนนั้น ชาติ หมายความว่า กลุ่มชนที่มีความรู้สึกสำนึกร่วมกันมีจิตใจเดียวกันและมีความผืนและแบ่งปันอนาคตร่วมกันการที่กลุ่มคนมารวมกันนั้นก็อยู่บนพื้นฐาน

²⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2550), น.194

ของความตกลงใจร่วมกันทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมือง อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญในการกำเนิดชาติคือการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันในทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับรากฐานของจิตใจภายในส่วนรวมที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวมหาชน²¹

ซีเอเยส์ (Siéyès) นักปฏิวัติและนักการเมืองฝรั่งเศส ซึ่งท่านเห็นด้วยกับหลักการดังกล่าวและเห็นว่าอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเป็นของชาติไม่ใช่ของปวงชน ซึ่งท่านได้กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วน(une parcelle) ของอำนาจอธิปไตย แต่กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติหรือสภาวะชาติ(la nation) นั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้นในแนวความคิดของซีเอเยส์ มองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย

ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เองการลงประชามติจึงไม่ได้รับการยอมรับในสายตาของซีเอเยส์ ยิ่งไปกว่านั้นกลับมองว่า ประชาชนแต่ละคนนั้นมีสิทธิแต่เพียงในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้นดังนั้นผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไบนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้นไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน และผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน (le mandat impératif) และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ก็คือ อำนาจของผู้แทน (le mandat représentatif) ด้วยแนวความคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีของการเป็นผู้แทน(la théorie représentative) เป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (la démocratie indirecte)

แนวความคิดของซีเอเยส์ได้ส่งผล และเป็นที่ยอมรับปรากฏอยู่ในมาตรา 3 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองว่า “หลักของอำนาจอธิปไตยก็คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ...” การยืนยันถึงหลักการดังกล่าวไม่ได้ตัดประชาชนออกไป อำนาจอธิปไตยก็ยังเป็นของประชาชนอยู่แต่ประชาชนซ่อนอยู่ในแนวคิดของชาติ ๆ เป็นที่รวมตัวกันของปัจเจกชน ดังนั้นชาติจึงเป็นนิติบุคคล การดำรงอยู่ของชาตินั้นก็ผ่านตัวแทนของชาติเท่านั้น ชาติจึงต้องมีสถานะที่ให้หลักประกันต่อความมั่นคงของชาติและความเชื่อมโยงกับรัฐ สถานะทางกฎหมายดังกล่าวก็คือรัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจึงตั้งอยู่บนสมมติฐานเรื่องการเป็นผู้แทนของชาติ การที่รัฐ

²¹ ปรีดี พนมยงค์, รวมข้อเขียนของปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 32

เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือหรือวิธีการของการกระทำของชาติ องค์การของรัฐมีขึ้นเพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการของชาติซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในวรรคถัดมาของมาตรา 3 ของคำประกาศดังกล่าว โดยมีใจความว่า “คณะบุคคลใด หรือบุคคลใดหาอาจไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้”²²

นอกจากนี้ศาสตราจารย์ดูแวร์เซ (Duverger) ยังให้การสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติสอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบุรุษเสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อมๆกัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตย และเพื่อยับยั้งมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง” ซึ่งผลทฤษฎีนี้คือ

2.1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ

2.2) ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat représentatif)

2.3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ตามหากชาติประสงค์จะเปลี่ยนผู้ปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็สามารถทำได้²³

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า แนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นคัดค้านกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่กล่าวข้างต้นซึ่งพอจะกล่าวได้ดังต่อไปนี้²⁴

ประการแรก ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมองว่าการเลือกตั้ง (le suffrage) เป็นสิทธิ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมองว่าประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของชาติชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติๆจะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกว่าประชาชนคนใดมี

²² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น.196

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2548), น.156

²⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น.195

ความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว สิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวตามแนวคิดนี้เรียกว่า สิทธิในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะ (le suffrage restreint)

ประการที่สอง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่าการเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป (le suffrage universel) เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน โดยให้เหตุผลว่า ทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะเหตุเนื่องจากพื้นเพแหล่งกำเนิด ความยากด้อยมีเงิน หรือ การศึกษาอบรมนั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านโดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติ และชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขึ้นมาเอง

ประการที่สาม ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เห็นว่า สมาชิกรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชนเพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกเข้ามาโดยประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐกลับมองว่าสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชนเพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสมาชิกรัฐสภามีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง

3) แนวคิดประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy)

แนวคิดประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) เป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตรงข้ามกับประชาธิปไตยแบบทางตรง ซึ่งมีแนวคิดสนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจผ่านผู้แทนหรือองค์กรทางการเมืองมากกว่าจะให้ประชาชนใช้อำนาจโดยตรง

หลักการสำคัญของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อมจำเป็นต้องกระทำผ่านโดยองค์กรทางการเมืองหรือผ่านผู้แทนเท่านั้น เช่น การเสนอกฎหมายและการถอดถอนจะต้องกระทำผ่านองค์กรทางการเมือง เพราะแนวคิดของประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) เป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนโดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ซึ่งระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือทางผู้แทนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของทฤษฎีว่าด้วย“รัฐ”²⁵ กล่าวคือ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้นประชาชนเป็นผู้ปกครองแต่ประชาชนมิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง

²⁵ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น. 48.

ดังนั้น การปกครองจึงวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตย โดยอ้อม²⁶ อีกทั้งยังมีหลักประกันของสถานะตัวแทนของประชาชนว่าเป็นตัวแทนของชาติมากกว่าประชาชน

เอ็ดมันด์ เบอร์ก (Edmund Burk) เป็นนักทฤษฎีผู้หนึ่งที่ได้ให้แนวคิดในเรื่องการปกครองแบบผู้แทนว่า ผู้แทนเป็นผู้ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนทั้งชาติเหนือผลประโยชน์ของบุคคล ผู้แทนต้องเป็นอิสระมีความคิดและการตัดสินใจเป็นของตนเอง (Man of Adjustment) ฉะนั้นเมื่อได้รับการเลือกตั้ง ผู้แทนก็ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์ในท้องถิ่นแต่จะอยู่ในฐานะเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติ และถือว่าเป็นตัวแทนที่มีอำนาจอิสระ (Trustee or Free Agent) ของผู้เลือกตั้ง ความรับผิดชอบของผู้แทนจึงอยู่ในรัฐสภาเท่านั้น²⁷

แนวคิดดังกล่าวจึงลักษณะสนับสนุนให้รัฐสภาควรมีหน้าที่ถอดถอนหรือขับผู้แทนออกจากตำแหน่ง หากการใช้อำนาจของผู้แทนเป็นไปในทางมิชอบ ซึ่งนำไปสู่ระบบการขับออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์เป็นผลตามมา

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับแนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

จากเหตุผลของแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (la souveraineté nationale) โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า “ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้นผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat représentatif)” ประชาชนย่อมไม่มีสิทธิที่จะใช้อำนาจปลดผู้แทนได้โดยตรง ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวมองว่า ผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชนเพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าผู้แทนมีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง หากประชาชนจะใช้สิทธิปลดผู้แทนออกจากตำแหน่งย่อมส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

²⁶ วนิดา แสงสารพันธ์ “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 9.

²⁷ เมธา สุตบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), น. 65.

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาทฤษฎีกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะแนวคิด 3 ประการ ซึ่งได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการจำกัดตนเองของรัฐและหลักนิติรัฐ ล้วนแต่สนับสนุนให้องค์กรทางการเมืองทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายบริหาร ว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ ทั้งนี้มีฐานความคิดที่ว่าเพื่อให้อำนาจสามารถยับยั้งอำนาจด้วยกันได้และเพื่อให้แต่ละอำนาจอยู่ในกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นหากบุคคลใดใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบธรรมหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์กรทางการเมืองย่อมมีสิทธิและสามารถขับบุคคลนั้นให้ออกจากตำแหน่งได้

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นจึงถือว่าเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดกลไกการควบคุมอำนาจของตัวแทนโดยผ่านองค์กรทางการเมืองแทนการใช้อำนาจของประชาชน ซึ่งกลไกดังกล่าวเรียกว่า “อิมพีชเมนต์” (Impeachment)

1) การกำเนิดแนวคิดการขับออกจากตำแหน่งหรือระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

อิมพีชเมนต์(Impeachment)ถือว่าเป็นกลไกและมาตรการสำคัญ ที่ใช้สำหรับลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิด โดยจะใช้วิธีการขับออกจากตำแหน่งผ่านองค์กรทางการเมือง กล่าวคือ องค์กรทางการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจในการขับผู้แทนที่กระทำความผิดออกจากตำแหน่งหากมีเหตุอันควร ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนับได้ว่าเป็นที่นิยมมากที่สุดและใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของการขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment) พบว่า ระบบดังกล่าวกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ และอาจถือได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นแบบฉบับของการกำเนิดอิมพีชเมนต์ในประเทศต่าง ๆ ซึ่งต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้แพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป กลุ่มประเทศเอเชีย รวมถึงประเทศไทย

แนวคิดแรกเริ่มของกระบวนการการขับออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ ถือเป็นการกระบวนกรกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจบังคับใช้และได้มีการปฏิบัติสืบทอดกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับสภานิติบัญญัติและสภาสามัญที่ต้องปฏิบัติตาม

แนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง หรือระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศอังกฤษ เกิดขึ้นในสมัยกลางเพราะในช่วงนี้กษัตริย์ของประเทศอังกฤษมีอำนาจมากในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ใดก็ได้เพื่อเข้าทำหน้าที่บริหารประเทศ จึงเกิดการต่อสู้เพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์ จากการประหารพระเจ้าชาร์ล ที่1(Charles I)ในปี ค.ศ.1648 และตั้งเครือจักรภพภายใต้โอลิเวอร์ ครอมเวล

(Oliver Cromwell) การต่อสู้ครั้งนั้นรัฐสภาพยายามหาทางจำกัดอำนาจกษัตริย์ เพื่อเป็นการลดอำนาจของกษัตริย์ ระบบอิมพีชเมนต์จึงถือเป็นอาวุธสำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองรองมาจากสงครามทางการเมือง(Civil War) และมีบทบาทในการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา เพื่อสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบและแก้ไขความไม่สมดุลทางการเมืองที่เกิดขึ้น ซึ่งตามประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ กระบวนการอิมพีชเมนต์ใช้บ่อยครั้งในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ในปี ค.ศ.1603-1625 และสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ในปี ค.ศ.1628-1648 โดยเฉพาะในช่วงปีในปี ค.ศ.1620-16240 มีการกล่าวหา ว่าร้ายบ่อยครั้งก่อนที่จะเกิดสงครามกลางเมือง²⁸

ในช่วงศตวรรษที่ 19 ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เป็นบริวารของกษัตริย์ได้สิ้นสุดอำนาจลง ทำให้รัฐสภาใช้อำนาจเหนือกษัตริย์อย่างแท้จริง การใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์เพื่อจำกัดฝ่ายบริหารที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคมความจำเป็นต้องใช้ เพราะเกิดความรับผิดชอบต่อการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภาขึ้นแทนการใช้อิมพีชเมนต์ แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่เคยปรากฏว่ามีการยกเลิกระบบอิมพีชเมนต์ทางราชการแต่ประการใด

2) ความหมายของการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

การขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment) หมายถึง กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรทางการเมือง หรือกลไกที่มีไว้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารประเทศ กล่าวคือ การใช้กระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารระดับสูง อันได้แก่ประมุขแห่งรัฐ(ประธานาธิบดี) รัฐมนตรี ผู้พิพากษา²⁹ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันควร เนื่องจากผู้นั้นได้กระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่สามารถปล่อยให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ อันจะนำมาซึ่งภัยอันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่ระบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เดิมเป็นกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดหรือบางกรณีใช้กล่าวหาประชาชนที่ร่วมกันทำผิดกับเจ้าหน้าที่ (Private citizen) แต่ต่อมา

²⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, น. 31-34.

²⁹ นิยม รัฐอมฤตและคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18, น. 49.

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการขยายแนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาเป็นวิธีการใช้โดยฝ่ายบริหาร (Executive body) หรือทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ³⁰

ส่วนหากพิจารณาความหมายในแง่กฎหมาย คำว่า “อิมพีชเมนต์”(Impeachment) จะหมายถึง “การฟ้องร้อง” เท่านั้น ซึ่งมีผลต่อการนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหา โดยแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา อำนาจพิจารณาขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลีและอินเดีย จะใช้รูปแบบการพิจารณาโดยศาล อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) สำหรับการขับเจ้าหน้าที่รัฐ(civil officials)ออกจากตำแหน่ง ซึ่งรวมถึงประมุขของรัฐ รัฐมนตรีและผู้พิพากษาด้วย แต่ก็มีบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ได้ประยุกต์ใช้กับสมาชิกสภาสามัญ(Commoners)ในข้อหาทreason) และความผิดทางอาญาชั้นสูง (High Crime and misdemeanors)³¹ รวมถึงบรรดาพวขุนนาง(Peers)หรือรัฐมนตรีทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหากระทำผิดอาญา โดยสภาสามัญ (the House of Common)จะเป็นผู้ริเริ่มการกล่าวหา ความผิดที่ประชุมสภาสามัญ เพื่อพิจารณามูลความผิดตามที่มีการกล่าวหา เพื่อส่งเรื่องต่อไปให้สภาขุนนาง (the House of Lords) ซึ่งเป็นศาลสูงสุดพิจารณาตัดสินต่อไป

2.4 การปกครองในระบบประชาธิปไตยกับแนวคิดการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

จากการศึกษาแนวคิดการปกครองในระบบประชาธิปไตยว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนนั้น พบว่ามีแนวคิดทฤษฎีดังต่อไปนี้ ที่สนับสนุนและเห็นว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนควรกระทำโดยประชาชนมากกว่าที่ผ่านองค์กรทางการเมือง ซึ่งมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

³⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น. 31-34

³¹ คำว่า “Crime and misdemeanors” ใช้คู่กันหมายถึงการละเมิดกฎหมาย public law ที่มีโทษทางอาญาเป็นจำนวนที่ใช้มากกว่า400ปี โดยใช้ครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษในการกล่าวหาราชเลขาธิการ ชื่อ Michael de la Pole Earl of Suffolk ในปี 1389

1) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (la souveraineté populaire)

1.1) แนวคิดของจอห์น ล็อก (John Locke)

จอห์น ล็อก (John Locke) เป็นนักปรัชญาเมธีท่านหนึ่งที่ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งท่านได้ให้ความเห็นว่า “อำนาจอธิปไตยของรัฐบาลได้มาจากความไว้วางใจ หากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายตามที่ได้รับไว้วางใจแล้ว รัฐบาลก็จะหมดอำนาจและการเป็นรัฐบาลก็สิ้นสุดลงทันที” จากมุมมองดังกล่าวรัฐบาลของล็อกจึงเป็นรัฐบาลที่ถอดถอนได้³² เพราะล็อกเชื่อว่าประชาชนจะลงมติให้จัดตั้งรัฐบาลในระบอบใดก็ได้ ตราบที่รัฐบาลยังคงได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ตราบนั้นที่รัฐบาลดังกล่าวก็สามารถบริหารต่อไปได้ แต่ถ้ารัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจแล้ว ประชาชนก็สามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเพื่อให้ได้รัฐบาลที่สามารถคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ล็อกไม่ได้ให้ความสนใจกับรัฐธรรมนูญในอดีตมากนัก แต่คำนึงถึงหลักความไว้วางใจมากกว่า เพราะหลักการดังกล่าวจะช่วยให้สังคมการเมืองพัฒนาไปสู่อารยธรรมได้ดีที่สุด³³

สิ่งที่สำคัญที่สุดในระบอบประชาธิปไตย คือประชาชน ความสำคัญของการมีรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของประชาชน เพราะรัฐบาลเป็นผู้ทำการแทนประชาชน ถ้ารัฐบาลมิใช่ผู้ที่ประชาชนมอบหมายให้ทำการแทนกล่าวคือ เป็นรัฐบาลที่มาจากการมอบหมายของหมู่คณะหรือกลุ่มบุคคลอื่นย่อมเป็นการขัดต่อเจตจำนงของประชาชน จะเรียกว่าเป็นผู้ทำการแทนประชาชนไม่ได้ แต่จะเรียกว่าเป็นผู้ทำการแทนบุคคลหรือบางหมู่คณะเท่านั้น ขณะเดียวกันความหมายของการให้ประชาชนสามารถเลือกรัฐบาลตามความพอใจของตนนั้น ยังหมายความว่ารวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้โดยประชาชนอีกด้วย กล่าวคือ ถ้าหากต่อมาประชาชนเกิดไม่พอใจรัฐบาลที่ตนเลือกเข้าไปกระทำการแทนตนนั้น ประชาชนย่อมมีอำนาจที่จะใช้อำนาจของตนล้มรัฐบาลนั้นเสียเพื่อเลือกรัฐบาลใหม่ เพราะสิทธิของประชาชนมิใช่จะมีไว้สำหรับเลือกรัฐบาลเพียงครั้งเดียวแต่จะต้องมีอยู่ต่อไปเรื่อยๆ จึงจะทำให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนี้เรียกว่า เป็นสิทธิและหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาเพื่อความคงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย (Maintenance of Democracy)

³² Parry Geraint, John Lock (London: George Allen & Unwin, 1978,) pp. 124.

³³ กานต์ โกวิทยัสสมบุญ, ความคิดทางการเมืองของจอห์น ล็อก = John Locke's political thought, (กำแพงเพชร: มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2535), น.94.

1.2) แนวคิดของฌอง ฌาก รูสโซ(Jean-Jacques Rousseau)

รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau)เป็นผู้ให้กำเนิดแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแนวคิดเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม โดยรูสโซ กล่าวว่า "เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม" และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า "สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย...เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด"³⁴

ในเรื่องสัญญาประชาคมของรูสโซนั้น รูสโซได้นำเอาแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) มาขยายต่อ ซึ่งแนวคิดสัญญาประชาคมของล็อก เองนั้นก็สนับสนุนลัทธิปัจเจกชนนิยมเช่นกัน ในสัญญาประชาคมของรูสโซ โดยรูสโซได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ร่วมกัน(la volonté général) นั่นก็คือแต่ละคนร่วมกันสละอำนาจบางประการไปให้แก่ผู้ปกครองเพื่อให้ใช้อำนาจทำให้สังคมมีความสุข การออกกฎหมายต่าง ๆ นั้นก็ต้องมาจากเจตนารมณ์ของทุกคน นั่นคือรูสโซต้องการให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองแนวคิดนี้เองที่สะท้อนถึงหลักประชาธิปไตยทางตรง(la démocratie directe) โดยในการปกครองจะใช้เสียงส่วนมากเป็นหลักแต่อย่างไรก็ตามรูสโซก็ไม่ได้ละเลยถึงความเห็นส่วนน้อยในสังคม จากแนวคิดของรูสโซนี้เองที่ได้ก่อให้เกิดระบบผู้แทน (le système représentatif) ของประชาชนขึ้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสัญญาประชาคมแบบรูสโซนั้นก่อให้เกิดประชาธิปไตยแบบบริสุทธ์คือโดยประชาชนและเพื่อประชาชน

ดังนั้นรัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุกคนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คืออำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุกคน ตามทัศนะของรูสโซอำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้อื่นได้และไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้และจำกัดไม่ได้เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของคนทุกคนในประชาคมนั้น ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารูสโซเป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ระบบการปกครองที่เรียกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (la démocratie directe)และแนวความคิดเจตนารมณ์ร่วมกัน แนวความคิดดังกล่าวของรูสโซ ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี 1789 ที่กล่าวว่า กฎหมาย คือ“เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน” โดยตั้งสมมุติฐานอยู่ที่ว่าการ

³⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์,อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20,น.190

เชื้อเพลิงและยินยอมต่อกฎเกณฑ์ที่มาจากความยินยอมอย่างเต็มใจของแต่ละคนที่พร้อมที่จะอยู่ใต้กฎเกณฑ์ดังกล่าวและเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความยินยอมที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการร่างคำประกาศดังกล่าวและต่อคำประกาศดังกล่าว ดังนั้นความเห็นพ้องอย่างหนึ่งเดียวดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นและแต่ละคนสามารถที่จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆที่ไม่เดินตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ ทศนคติดังกล่าวได้ทำลายอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเป็นไปแนวทางเดียวกันของกิจกรรมทางกฎหมายและทางการเมืองของรัฐ ผลก็คือในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับประชานิยมนั้นจึงเป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างไม่แท้จริง เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับประชานิยمدังกล่าวก็คือภาพรวมของแนวความคิดเรื่องชาติ

ในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชานิยมนั้น ปัจเจกชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมดังกล่าวอยู่ที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้รับการปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการตัดสินใจทุกๆเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐ ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงจึงเกิดขึ้นจากจุดนี้ซึ่งผลที่ตามมาคืออยู่สองประการก็คือ

ประการแรก การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชานิยมผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชานิยมโดยการออกเสียงลงประชามติ รุสโซ ได้กล่าวไว้ว่า “โดยทุกกรณี กฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีก กฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชานิยมก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นหาไม่” วิธีการของรุสโซ้นี้สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรง (la démocratie directe) อย่างแท้จริง จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยในแบบของรุสโซ้นั้นเป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ์เป็นการปกครองของประชานิยมโดยประชานิยมและเพื่อประชานิยม

ประการที่สอง สมาชิกสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชานิยมเช่นนั้นอาจถูกถอนได้โดยประชานิยม สมาชิกสภาเป็นเพียงผู้แทน(les mandataires) ที่ประชานิยมตั้งขึ้นมาเท่านั้นและต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชานิยม

จากเหตุผลสองประการดังกล่าวข้างต้นในความเห็นของรุสโซ ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายและรัฐสภาเป็นแค่เพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชานิยมเท่านั้น แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชานิยมได้รับการยอมรับและอยู่ในโครงสร้างกฎหมายของรัฐ ปัจเจกชนแต่ละคนเป็นเจ้าของสิทธิในการเลือกตั้ง(droit de suffrage) และรวมถึงการกำหนดแนวทางของกิจกรรม

สาธารณอีกด้วย การออกเสียงทางการเมืองถือว่าเป็นสิทธิอันหนึ่งที่ใช้โดยพลเมืองแต่ละคน สำหรับการลงคะแนนในการตัดสินใจทุกเรื่องที่อยู่ภายใต้การบังคับของคำว่า “กฎหมาย” แต่แนวคิดของการมีส่วนร่วมของมหาชนต่อการตัดสินใจทำให้เห็นถึงการกดขี่อยู่ในที่ เพราะว่าแนวคิดนี้ชักนำให้เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองในสังคมที่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ที่มีอำนาจอยู่เหนือเสียงส่วนน้อย และยิ่งไปกว่านั้นการจำกัดขอบเขตของการใช้ของสิทธิในการเลือกตั้งต่อการออกกฎหมายนั้นไม่ตอบสนองต่อความเป็นธรรมชาติของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความเป็นธรรมะดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าพลเมืองทุกคนและพลเมืองแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการตัดสินใจ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบันก็คือ การลงประชามติ แต่อย่างไรก็ตามการลงประชามติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็ไม่ได้ได้รับการเสนอโดยประชาชนโดยตรง กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มในการที่จะให้มีการลงประชามติ ดังกล่าวอย่างแท้จริง มีรัฐอยู่น้อยมากที่ยอมให้ประชาชนเข้าแทรกแซงโดยตรงในการกำหนดทิศทางและกิจกรรมทางการเมือง ผลก็คือ ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจที่แตกต่างออกไปถึงอำนาจอธิปไตยของประชาชนได้โดยตรง ดังนั้นประชาชนจึงต้องมอบการใช้อำนาจดังกล่าวของตนไปยังผู้แทนของตน

ในกรณีนี้จึงเป็นผลก่อให้เกิดทฤษฎีการเป็นผู้แทนขึ้น (la théorie de la représentation) ซึ่งรุสโซ เห็นว่าผู้แทนดังกล่าวนั้นต้องทำตามประชาชนที่เลือกตนมา (le mandat impératif) และสามารถถูกถอดถอนโดยประชาชนได้เมื่อพบว่ากระทำการใดๆที่เป็นปฏิปักษ์กับเจตนารมณ์ส่วนรวมหรือเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้ที่แต่งตั้งและถอดถอนผู้แทนของตน ดังนั้นสัญญาประชาคมในความเห็นของรุสโซเป็นพันธสัญญาระหว่างผู้แทนของประชาชนกับประชาชน ผู้แทนของประชาชนดังกล่าวไม่ใช่เป็นผู้แทนของประชาชนคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศซึ่งแสดงออกทางเจตนารมณ์ส่วนรวม ดังได้ปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนปี 1789 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกลไกดังกล่าวว่านักปฏิวัติในปี 1789 นั้นได้แต่งตั้งตนเองเป็นผู้แทนของประชาชนชาวฝรั่งเศสและได้ประกาศว่าผู้แทนดังกล่าวได้ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ³⁵

สรุปทฤษฎีของรุสโซ เป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลที่สำคัญคือ³⁶

1.2.1) ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ปกครอง

³⁵ เฟ็งอ้าง, น.191-192

³⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22, น. 146.

1.2.2) การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ในอาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง(mandat impératif)

1.2.3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นทฤษฎีที่สนับสนุนอำนาจของประชาชนสนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา

2) แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

การปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งนับได้ว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นอย่างมาก เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมาจากประชาชน ดังนั้นการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง น่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด ซึ่งการปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจะต้องถือนิติของประชาชนในสังคมเป็นใหญ่ หลักการสำคัญของประชาธิปไตยโดยตรงคือ อำนาจอธิปไตย ที่เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ต้องมีการริเริ่มโดยประชาชน และมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน

การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ถือเป็นกลไกส่วนหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะปลดหรือถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นผู้แทนจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

ด้วยเหตุนี้จึงมีการบัญญัติเรื่องการปลดผู้แทนไว้ก็เพื่อให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถจัดการปลดผู้แทนราษฎรที่ทุจริตหรือไร้ความสามารถหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมภายหลังที่ได้อำนาจประชาชนจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง โดยไม่ต้องรอนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป

2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยกับแนวคิดการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

1) การกำเนิดแนวคิดการปลดออกจากตำแหน่งหรือระบบรีคอล (Recall)

จากแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง สามารถกล่าวได้ว่า “ราษฎรหรือประชาชน” คือเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้น

หากผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปฝ่าฝืนความคิดเห็นของราษฎรส่วนใหญ่ ราษฎรก็สามารถถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระก็ได้ หมายถึงการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนจากประชาชน (Recall) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงถิ่นกำเนิดของระบบการปลดออกจากตำแหน่งหรือระบบรีคอลนั้นยังไม่มีหลักฐานอย่างชัดเจนว่าระบบดังกล่าวเกิดขึ้นที่ ณ ประเทศใดเป็นแห่งแรก จากการศึกษาพบว่า มีข้อสันนิษฐานหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในยุคกรีกโบราณที่นครเอเธนส์เมื่อสองพันห้าร้อยปีที่แล้ว ซึ่งการถอดถอนในยุคนั้นมีลักษณะเป็นลักษณะการเนรเทศที่เรียกว่า "การเนรเทศโดยสภาประชาชน" (ostracism) ซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองที่มีไว้สำหรับตรวจสอบและถอดถอนบุคคลที่ถือว่าเป็น "ศัตรูของประชาชน" หรือเป็นผู้บ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตย กลไกที่ว่านี้เกิดจากความคิดของไคลซิสทีนิส (Cleisthenes) ผู้ที่เฮโรโดตัส (Herodotus) ขนานนามว่าเป็น "บิดาแห่งประชาธิปไตยเอเธนส์" เนื่องจากประชาธิปไตยเอเธนส์เป็นประชาธิปไตยทางตรง จึงไม่มีผู้แทนหรือตัวแทน เพราะพลเมืองเอเธนส์สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองได้โดยตรง ด้วยตัวของพวกเขาเอง โดยใช้วิธีการจับฉลากหมุนเวียนผลัดกันเข้าไปนั่งในสภาประชาชน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีคนกลุ่มใดเป็นนักการเมือง แต่พลเมืองทุกคนมีสถานะเป็นนักการเมืองกันหมด โดยกลไกการเนรเทศนี้ อาจจะไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อตรวจสอบถอดถอน "นักการเมือง" แต่มีไว้จัดการกับผู้ใดก็ตามที่สร้างปัญหา หรือความเสียหายให้กับเอเธนส์และระบอบประชาธิปไตย³⁷ ซึ่งกระบวนการ "เนรเทศโดยสภาประชาชน" (ostracism) มีลักษณะสำคัญก็คือ ในการประชุมสภาประชาชนทุกปีในเอเธนส์ ตอนเริ่มประชุม จะมีการถามว่า ปีนี้สภาประชาชนต้องการจะเนรเทศใครหรือไม่ ใครในที่นี้ก็คือ คนที่องค์ประชุมสภาประชาชนเห็นว่า จะเป็นภัยต่อสาธารณะ การลงคะแนนเสียงในรอบนี้ สมาชิกสภาประชาชนไม่จำเป็นต้องแจ้งชื่อคนที่ต้องการเนรเทศ เพียงแต่ลงคะแนนเท่านั้นว่า อยากจะให้มีการเนรเทศหรือเปล่า ซึ่งในทางปฏิบัติ คนที่ลงคะแนนก็คงจะมี "ตัวคนในใจ" อยู่แล้ว ซึ่งอาจจะเป็นคนคนเดียวคนที่อยู่ในใจของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ หรือไม่ก็ได้ ถ้าเสียงส่วนใหญ่ไปในทางให้เนรเทศ ก็หมายความว่า สภามีมติให้มีการเนรเทศ กติกาในเรื่องเนรเทศนี้กำหนดไว้ว่า หลังจากลงมติให้มีการเนรเทศโดยยังไม่ต้องระบุชื่ออีกสองเดือนต่อมา ถึงจะให้มีการประชุมเรื่องนี้กันอีก ที่นี้ถึงจะให้มีการแจ้งชื่อบุคคลที่สมาชิกสภาต้องการเนรเทศ โดยการโยนแผ่นป้ายที่เขียนชื่อคนที่สมาชิกแต่ละคนต้องการเนรเทศ ถ้าแผ่นป้าย

³⁷ แพทย์ พิจิตร, "การตรวจสอบถอดถอนนักการเมือง : โบราณ-สมัยใหม่ (2)," มติชนรายสัปดาห์ (4 พฤษภาคม 2550); ปีที่ 27 ฉบับที่ 1394, น. 28.

ที่โยนกันลงมาจากสมาชิกทั้งหมดขององค์ประชุมมีชื่อของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นจำนวนมากกว่าครั้งหนึ่ง การเนรเทศก็จะมีผลบังคับทันที โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องเก็บข้าวของเดินทางออกไปจากเอเธนส์เป็นเวลา 10 ปี ถ้าไม่ครบสิบปี ห้ามกลับมา

การเนรเทศโดยประชามตินี้ นับว่าเป็นกลไกทางการเมืองที่ให้อำนาจแก่มวลชน ในการที่จะกำจัดบุคคลที่เป็นศัตรูประชาธิปไตย หรือศัตรูประชาชน ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจทางการเมืองของตนตามแนวทางประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง แต่ถึงอย่างไรก็ตามกระบวนการ "เนรเทศโดยสภาประชาชน" (ostracism) จากข้อมูลตามหลักฐานประวัติศาสตร์พบว่า มีการเนรเทศเกิดขึ้น 15 ครั้งในช่วงศตวรรษที่ห้าก่อนคริสตกาล และครั้งสุดท้ายในราวๆ ช่วงปี 417-415 ก่อนคริสตกาล เหตุผลที่ไม่ได้มีการเนรเทศหลังจากนั้น ไม่ได้เป็นเพราะเอเธนส์ยกเลิกกลไกดังกล่าวนี้ แต่เป็นเพราะไม่ค่อยนิยมใช้กันในเวลาต่อมา³⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนชาวกรีกโบราณนำไปเป็นวิธีจัดการบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้มิใช่เป็นการถอดถอนผู้แทนของตนโดยวิธีการปลดออกจากตำแหน่งหรือการรีคอล (Recall) ในทุกวันนี้ อาจเป็นเพราะในสังคมยุคกรีกสมัยนั้นใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงและยังไม่ได้มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าทำหน้าที่แทนประชาชน แต่วิธีดังกล่าวก็ถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนในการจัดการกับบุคคลที่ไม่พึงประสงค์ โดยประชาชนด้วยตนเอง

นอกจากนี้ยังมีข้อสันนิษฐานหนึ่งและเชื่อว่่าน่าเป็นแหล่งการกำเนิดระบบการปลดออกจากตำแหน่งหรือระบบรีคอล คือ สิทธิเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง (Aberrufungsrecht) ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีใช้เฉพาะบางรัฐเท่านั้น โดยวิธีดังกล่าว จะให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อร้องขอยุบรัฐสภาได้ คือ รัฐสภาของรัฐต่างๆอาจถูกยุบได้ เช่น เมื่อมีพลเรือน 1,000 คน ร้องขอในรัฐชาฟเฮาส์ (Schaffhouse) หรือ 12,000 คน ในรัฐเบิร์น (Berne) โดยประชาชนต้องลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงประชามติ นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวยังสามารถใช้ได้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง สำหรับบางรัฐยังใช้แก่ข้าราชการที่ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งและแก่ตุลาการด้วย ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนจำนวนราวร้อยละ 10-20 หรือ

³⁸ แพทย์ พิจิตร, "การตรวจสอบถอดถอนนักการเมือง : โบราณ-สมัยใหม่ (1)," มติชนรายสัปดาห์ (13 เมษายน พ.ศ. 2550); ปีที่ 27 ฉบับที่ 1391, น.39.

บางรัฐร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิในรัฐนั้นทั้งหมด(ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละรัฐกำหนดไว้) ร้องขอ³⁹

ส่วนข้อสันนิษฐานสุดท้ายก็คือระบบดังกล่าวอาจเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเอง⁴⁰ ประกอบกับนักวิชาการและนักปฏิรูปทางการเมืองในอเมริกาได้รับแนวคิดวิธีการถอดถอนผู้แทนมาจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์⁴¹ จนพัฒนาการมาเป็นระบบการปลดออกจากตำแหน่ง ที่เรียกว่า “การรีคอล”(Recall) ที่เราเห็นในทุกวันนี้ จากการศึกษานโยบายและงานวิจัยของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า นครรัฐลอสแอนเจลิส ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำระบบการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้เป็นแห่งแรก ในปี ค.ศ.1903 และต่อมาก็ได้เริ่มนำระบบดังกล่าวมาใช้ที่มลรัฐมิชิแกนและมลรัฐโอเรกอน ในปีค.ศ. 1908 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถานที่แห่งแรกที่ได้ปรับกระบวนการรีคอลมาใช้ในการปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร

จนกระทั่งในช่วงเวลาปลายศตวรรษที่ 19 และช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ได้เกิดกระแสการปฏิรูปการเลือกตั้ง ครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะแนวคิดของนายวิลเลียม เอส ยู เรน (William S. U'Ren) ผู้มีแนวคิดหัวก้าวหน้า และเป็นบุคคลสำคัญที่นำเสนอระบบการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก โดยเขาได้นำเสนอแนวคิดดังกล่าวผ่านหนังสือพิมพ์โอเรกอน (Oregon Newspaper) จนแพร่หลายในสังคมเป็นวงกว้าง จนเป็นผลให้รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้รับแนวคิดดังกล่าวจนกระทั่งมีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนมาจนถึงทุกวันนี้

2) ความหมายของการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

การปลดออกจากตำแหน่ง (recall) หมายถึง การเรียกอำนาจคืนโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ กลไกที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เนื่องจากผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้

³⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 322.

⁴⁰ เซ็กเคเลอร์ ยัดซัน เค. สหรัฐอเมริกา รัฐบาล โดยประชาชน (Our constitution and government) แปลโดย นิพนธ์ ศศิธร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวสารอเมริกัน, 2502), น.111.

⁴¹ Thomas E. Cronin, Direct Democracy :The Politics of Initiative, Referendum and Recall (United States of America: Twentieth Century Fund, 1989) pp.126-127.

อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้⁴²

ด้วยเหตุนี้ การปลดออกจากตำแหน่ง (recall) จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถปลดผู้ได้รับเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นที่นิยมมากในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาก็นำวิธีการปลดออกจากตำแหน่ง(recall)ไปใช้กับการปลดผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและบรรดาข้าราชการในระดับท้องถิ่น ที่สำคัญถือได้ว่าเป็นลักษณะประชาธิปไตยโดยตรงเพราะประชาชนสามารถเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงปลดออกจากตำแหน่งได้โดยตรง

จากความหมายข้างต้นเป็นการสะท้อนภาพให้เห็นว่าการปกครองในระบบประชาธิปไตยประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ย่อมมีสิทธิควบคุมเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งได้ กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถควบคุมและปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งได้อย่างเปิดเผยโดยตรงและอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานความคิดที่ว่า “ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน สิทธิของประชาชนในการปกครองประชาธิปไตยในระบบผู้แทนย่อมมีความเกี่ยวพัน มากกว่าเพียงแคสิทธิในการเลือกผู้นำของตน “ กล่าวคือ กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง(recall) ถือว่า ผู้แทนอยู่ในฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนและไม่ใช่เจ้านายเช่นเดียวกับเอกอัครราชทูตใหญ่หรือผู้แทนผู้มีอำนาจเต็ม ซึ่งผู้แทนเป็นเพียงผู้รับใช้ที่มีอำนาจเท่านั้น ดังนั้นถ้าหากผู้แทนขาดความรับผิดชอบ หรือตีความทิศทางที่กำหนดไว้ผิด ผู้แทนก็มีสิทธิที่จะถูกประชาชนถอดถอนหรือถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ทุกเวลา⁴³

ดังนั้น การปลดออกจากตำแหน่งจึงเป็นวิธีการหนึ่ง que แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ด้วยการลงคะแนนเสียงปลดผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐออกจากตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นวิธีการเรียกกลับหรือทวงสิทธิของตนคืน เนื่องจากผู้รับมอบเจตนารมณ์มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตาม

⁴² บุญเสริม นาคสาร(2547).การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง.สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2550 จาก <http://www.publaw.net/publaw/view.asp?PublawIDs=697>

⁴³ ตีรรัตน์ จุยมณี, “มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 286” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง :2542),น. 62-63.

เจตนารมณ์ของผู้มอบ จึงต้องเรียกคืนแล้วทำการเลือกบุคคลอื่นเพื่อมอบหมายต่อไป⁴⁴ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยที่ดีที่สุดจะต้องเป็นการปกครองโดยประชาชนปกครองตนเองโดยตรง ถ้าหากเป็นไปได้ก็จะปกครองโดยทางผู้แทน ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากประชาชนอีกต่อหนึ่ง และถ้าหากผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยความซื่อสัตย์ หรือปฏิบัติโดยมีอคติ ประชาชนมีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลง หรือเรียกอำนาจคืนได้⁴⁵

ส่วนประเด็นที่ว่าการปลดออกจากตำแหน่ง (recall) จะเป็นการทำลายระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือไม่ เนื่องจากการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีฐานความคิดที่ว่า เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ผู้แทนก็ควรได้รับการคุ้มครองในเอกสิทธิ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และควรได้มีโอกาสได้ปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แม้แต่กฎหมายยังมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับเลือกตั้งไว้ เกือบทุกประเทศ ซึ่งเรื่องนี้ได้รับการอธิบายว่า แม้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งได้เท่าที่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งหากหมดระยะเวลาแล้วก็ต้องออกจากตำแหน่ง และอาจกลับเข้ารับตำแหน่งใหม่ได้ถ้าหากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก

การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาผลการทำงานของผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นว่าทำหน้าที่ได้ดีเพียงไร แต่มิได้เป็นการประกันสิทธิว่าผู้แทนเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วจะต้องอยู่ครบตามวาระที่กำหนดเสมอไป เพราะหากประชาชนไม่พอใจก็อาจเลือกคนอื่นเข้าไปทำแทนได้ภายหลัง กล่าวคืออาจถูกปลดออก (Recall) หรือถูกบังคับให้ลาออก ซึ่งเรื่องนี้เป็นไปตามแนวทางการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเป็นสิ่งที่ประชาชนมีสิทธิที่จะกระทำได้ ถ้าปรากฏว่าประชาชนเกิดความไม่พอใจภายหลังที่ได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไปแล้ว⁴⁶

สอดคล้องกับแนวคิดของ อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ได้ให้คำนิยามของการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy) ไว้ว่า “การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (government of the people, by the people, and for the

⁴⁴ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ 2516), น. 153-154.

⁴⁵ เมธา สุกบรรทัด, อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 23, น. 15.

⁴⁶ เฟื่องอ่าว, น. 5.

people)⁴⁷ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยและแนวคิดดังกล่าวได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง

จากคำกล่าวข้างต้น เป็นการสะท้อนหลักที่ว่าประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่โดยวิธีการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง ข้าราชการเจ้าหน้าที่ทุกคนไม่ว่าจะมีตำแหน่งใดๆ ย่อมถูกปลดออกจากตำแหน่งได้โดยการรีคอล (Recall) อันเป็นกระบวนการวิธีที่สงวนไว้ใช้กรณีร้ายแรงเกี่ยวกับหย่อนความสามารถ หรือข้อราษฎรบังหลวง โดยผลแห่งการลงคะแนนเสียงประชาชนสามารถที่จะให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ใดๆ เข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่อไปอีก หรือหาคนใหม่เข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ แทนก็ได้⁴⁸

ดังนั้นจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) คือ กลไกสำคัญอันหนึ่งที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันควร เนื่องจากผู้นั้นได้กระทำความผิด หรือก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่สามารถปล่อยให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ที่สำคัญถือได้ว่าเป็นวิธีการหรือกลไกควบคุมอำนาจตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

⁴⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พาพาส, ม.ป.ป), น. 13.

⁴⁸ เช็กเคิลอร์ ฮัดซัน เค, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37 , น. 18.