

บทที่ 4

แนวคิดการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง และทางผู้แทนผสมกันมักกระทำตามความคิดเห็นของประชาชนอยู่เสมอ หรืออย่างน้อยก็ไม่กล้าฝ่าฝืนความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชน หากฝ่าฝืนความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ประชาชนก็สามารถปลดผู้แทนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระก็ได้ โดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียง ซึ่งวิธีการดังกล่าวในต่างประเทศเรียกว่า “การรีคอล” (Recall) เป็นวิธีการที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน และแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐออกจากตำแหน่ง ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับวิธีการนี้ ก็คือประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้เฉพาะตำแหน่งที่ได้มาโดยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น วิธีการนี้ไม่สามารถนำไปใช้กับข้าราชการประจำได้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) คือ กระบวนการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งจากตำแหน่ง¹ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันควรได้ เนื่องจากผู้นั้นได้กระทำผิด ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่สามารถปล่อยให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ อันจะนำมาซึ่งภัยอันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน

4.1 แนวคิดการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศหนึ่งที่ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในระดับท้องถิ่นและเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง สำหรับความเป็นมาของแนวคิดดังกล่าว มีสาเหตุและที่มาอยู่หลายประการ กล่าวคือ มีข้อสันนิษฐานจากบรรดา

¹วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2551 จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/Recall>

นักวิชาการบางท่านที่เห็นว่าน่าจะได้รับอิทธิพลแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงของประเทศกรีกโบราณรวมถึงอาจจะได้รับแนวคิดจากการปกครองในระดับท้องถิ่นของประเทศสวิตเซอร์แลนด์² ส่วนข้อสันนิษฐานที่สองก็คือระบบดังกล่าวเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเอง³ แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานที่หรือรัฐที่นำระบบการรีคอลหรือระบบการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้เป็นแห่งแรก คือ เทศบาลนครลอสแอนเจลิส⁴ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1903 ต่อมาได้เริ่มใช้ระบบดังกล่าวที่มลรัฐมิชิแกนและมลรัฐโอเรกอน ในปีค.ศ.1908 ซึ่งเป็นสถานที่แห่งแรกที่ปรับกระบวนการรีคอลเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐออกจากตำแหน่ง โดยมลรัฐมินเนโซต้า ถือว่าเป็น มลรัฐล่าสุดที่ใช้ระบบรีคอลหรือระบบการปลดออกจากตำแหน่งในปี ค.ศ.1996

ส่วนหลักฐานอีกชิ้นหนึ่งที่ยืนยันถึงช่วงระยะเวลาที่มีการนำระบบการรีคอลเพื่อปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาออกจากตำแหน่งที่ชัดเจนมากที่สุด ก็คือ ในช่วงเวลาปลายศตวรรษที่ 19 และช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดกระแสการปฏิรูปการเลือกตั้ง (Electoral Reforms) ครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา ทำให้รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) การลงประชามติ (Referendum) และการหยั่งเสียงเบื้องต้นทางตรง (Direct Election) รวมถึงการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง (Recall Election) เป็นผลตามมา ทั้งนี้สันนิษฐานได้ว่าน่าจะเกิดจาก

² Thomas E.Cronin ,Direct Democracy :The Politics of Initiative, Referendum and Recall(United States of America:Twentieth Century Fund,1989) p.126-127

³ เช็กเคิลอร์ ฮัตตัน เค.สหรัฐอเมริกา รัฐบาล โดยประชาชน (Our constitution and government) แปลโดย นิพนธ์ ศศิธร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวสารอเมริกัน, 2502),น.111

⁴ ลอสแอนเจลิส (Los Angeles) หรือที่รู้จักในชื่อ แอลเอ (L.A.) เป็นเมืองใหญ่ที่มีประชากรมากที่สุดอันดับ 2 ในสหรัฐอเมริกา และเป็นหนึ่งในศูนย์กลาง ทางด้าน เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการบันเทิง ลอสแอนเจลิสตั้งอยู่ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และเริ่มตั้งเป็นเมืองเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2393 (ค.ศ. 1850) ในขณะนั้นมีประชากรเพียง 1,610 คน ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 ตามสำมะโนประชากรลอสแอนเจลิส มีประชากรประมาณ 4 ล้านคนในเขตตัวเมือง และเขตรอบนอกประมาณ 17.5 ล้านคน ลอสแอนเจลิสได้ชื่อว่าเป็นเมืองที่มีการปะปนของวัฒนธรรมมากที่สุดในโลก เนื่องจากการอพยพของชนหลายเชื้อชาติ เนื่องจากลักษณะของอากาศที่อบอุ่นสบาย และลักษณะพื้นที่เหมาะสำหรับการอยู่อาศัย

แนวคิดของนายวิลเลียม เอส ยู เรน(William S. U'Ren) ผู้มีแนวคิดหัวก้าวหน้า (Progressive Movement) โดยแนวคิดของเขาได้ถูกนำเสนอขึ้นเป็นครั้งแรกในหนังสือพิมพ์โอเรกอน (Oregon Newspaper) จนแพร่หลายเป็นวงกว้าง แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการปลดออกจากตำแหน่งก็ยังไม่สามารถใช้ปลดผู้ได้รับเลือกตั้งในระดับชาติได้ เช่น ประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น⁵

ลักษณะสำคัญของการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับมลรัฐหรือท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง มักจะอาศัยวิธีการการรีคอล(Recall) หรือการปลดออกจากตำแหน่งโดยประชาชนโดยตรง โดยส่วนใหญ่มลรัฐต่างๆ อนุญาตให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นได้ (Local Jurisdictions) โดยถือเป็นสิทธิของชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งมีเพียง 15 มลรัฐเท่านั้นที่อนุญาตให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ (State Officials) ได้⁶

สิทธิในการปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งการปกครอง ซึ่งปฏิบัติกันอยู่ตามท้องถิ่น ต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนมีสิทธิที่จะออกเสียงปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น และเมื่อประชาชนปลดเจ้าหน้าที่ดังกล่าวออกจากตำแหน่งแล้ว ก็จะเลือกตั้งคนใหม่เข้าไปดำรงตำแหน่งแทน เช่น ในมลรัฐโอเรกอน ประชาชนจำนวนหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสามารถที่จะยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้ และถ้าเสียงส่วนมากลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่นั้นๆ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็จะถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยทันที และจะมีการเลือกตั้งบุคคลใหม่เข้าดำรงตำแหน่งแทนตามระยะเวลาหรือวาระที่เหลืออยู่

4.1.1 การศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงหรือระดับสหพันธรัฐ เช่น ตำแหน่งประธานาธิบดี สามารถกระทำได้โดยวิธีการขับออกจากตำแหน่งหรืออิมพีชเมนต์(Impeachment)ได้ในทางเดียว ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งโดยวิธีการรีคอล(Recall) ได้โดยตรง แต่ถึงอย่างไรก็ตามระบบการรีคอลของแต่ละมลรัฐยังมีความสนใจไม่น้อย อีกทั้งยังมี

⁵ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1

⁶ ปัจจุบันหากรวมกับเขตการปกครองพิเศษ จะมีประมาณ 18 รัฐ ที่อนุญาตให้มีการปลดออกจากตำแหน่งโดยการรีคอล(Recall)กับเจ้าหน้าที่มลรัฐได้ (state officials)

ความแตกต่างทั้งด้านกระบวนการและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่สำคัญระบบการปลดออกจากตำแหน่งหรือวิธีการรีคอล(Recall)เป็นที่ยอมรับในบางมลรัฐเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างก็มีรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นของตนเอง ดังนั้นรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐอาจแตกต่างกันในข้อปลีกย่อยอยู่บ้างแต่โดยทั่วไปอยู่ในแบบแผนอันเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญมลรัฐทุกฉบับมักจะมีบทบัญญัติว่าอำนาจขั้นสุดท้ายในมลรัฐเป็นของประชาชน ทุกฉบับแถลงถึงวัตถุประสงค์ของประชาชนที่มีในการจัดตั้งรัฐบาลของตนขึ้นมา ทุกฉบับบัญญัติถึงวิธีการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลมลรัฐกับคณะบุคคลอื่นๆที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจมลรัฐและทุกฉบับประกาศหลักการและมาตรฐานที่ประชาชนแห่งมลรัฐได้กำหนดไว้เป็นรากฐานแห่งรัฐบาลของตน⁷ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจผู้เขียนจะขออธิบายลักษณะการปลดออกจากตำแหน่งหรือวิธีการรีคอล(Recall) ของรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1

การปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ปีที่ปรับปรุงกฎหมาย (ค.ศ.)	มลรัฐ	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถปลดออกจากตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวนลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาในการดำเนินการรวบรวม
1908 ⁸	โอเรกอน	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งยกเว้นเจ้าหน้าที่สภาองเกรส	ร้อยละ 15ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมาซึ่งออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐในการเลือกตั้ง	90 วัน

⁷ เจ็กเคลอร์ ฮัดสัน เค, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3 น.100

⁸ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ ครั้งล่าสุดในปี 2007 โดยเฉพาะกระบวนการรีคอลเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐและเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นแยกออกจากกัน

ปีที่ ปรับปรุง กฎหมาย (ค.ศ.)	มลรัฐ	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชน สามารถปลดออกจาก ตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวน ลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มี การปลดออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาใน การ ดำเนินการ รวบรวม
1911	แคลิฟอร์เนีย	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้ง ⁹	- ร้อยละ 12 ของผู้มาลงคะแนน เสียงในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด (สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ ระดับผู้ว่า การรัฐ) - ร้อยละ 20 ของผู้มาลงคะแนน เสียงในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด (สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ พิพากษา)	160 วัน
1912	เอริโซน่า	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	120 วัน
1912	โคโรลาโด	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	60 วัน
1912	เนวาดา	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	60 วัน
1912	วอชิงตัน	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งยกเว้นผู้ พิพากษาประจำเมือง	ร้อยละ 25 หรือ 30 ของผู้มี สิทธิเลือกตั้งขึ้นอยู่กับขนาด ของรัฐบาลในท้องถิ่น	- เจ้าหน้าที่ ระดับมลรัฐ 270 วัน - เจ้าหน้าที่ อื่นๆ 180 วัน

⁹ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL (SEC.

13) "Recall is the power of the electors to remove an elective officer"

ปีที่ ปรับปรุง กฎหมาย (ค.ศ.)	มลรัฐ	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชน สามารถปลดออกจาก ตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวน ลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มี การปลดออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาใน การ ดำเนินการ รวบรวม
1913	มิชิแกน	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งยกเว้นผู้ พิพากษาประจำเมือง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	90 วัน
1914	แคนซัส	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งยกเว้นผู้ พิพากษา	ร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั่วไปครั้งสุดท้ายที่มีการ เลือกตั้งเจ้าหน้าที่รัฐในระดับ มลรัฐ	90 วัน
1914	หลุยส์เซียน่า	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งยกเว้นผู้ พิพากษาประจำเมือง	-ร้อยละ 33.3 ของผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง -ร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งในเขตที่มีน้อยกว่า 1,000คน	180 วัน
1920	นอร์ท ดา โกต้า	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งยกเว้น เจ้าหน้าที่สภาคองเกรส	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	ไม่ได้ระบุ
1926	วิสคอนซิน	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั่วไปครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	60 วัน
1933	ไอดาโฮ	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งยกเว้นผู้ พิพากษา	ร้อยละ 20 ของผู้ลงทะเบียน เลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายที่ผ่าน มา	60 วัน
1959	อาลาสกา	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งยกเว้นผู้ พิพากษา	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	ไม่ได้ระบุ

ปีที่ ปรับปรุง กฎหมาย (ค.ศ.)	มลรัฐ	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชน สามารถปลดออกจาก ตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวน ลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มี การปลดออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาใน การ ดำเนินการ รวบรวม
1976	มอนทานา	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้งและ ข้าราชการบางตำแหน่ง	- ร้อยละ 10 ของผู้ลงทะเบียน เลือกตั้งล่วงหน้า (สำหรับ เจ้าหน้าที่รัฐ) - ร้อยละ 15 ของผู้ที่ลงทะเบียน ว่าจะมาใช้สิทธิเลือกตั้งครั้ง ล่าสุด (สำหรับตำแหน่งอื่นๆ)	3 เดือน
1978	จอร์เจีย	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ที่มาจากการเลือกตั้ง	1. ร้อยละ 15 ของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา (สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ) 2. ร้อยละ 30 ของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา (สำหรับตำแหน่งอื่นๆ)	90 วัน
ไม่ระบุ	นิวเจอร์ซีย์	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง	ร้อยละ 25 ของเสียงข้างมากใน การเลือกตั้งครั้งล่าสุด สำหรับ การปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ	- ผู้ว่าการรัฐ หรือ วุฒิสมาชิก ของมลรัฐ 320 วัน - เจ้าหน้าที่ อื่นๆ 160 วัน
ไม่ระบุ	โรด ไอส์ แลนด์	ผู้ว่าการรัฐ เลขานุการรัฐ อัยการ	ร้อยละ 15 ของเสียงข้างมากใน การเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด สำหรับการปลดเจ้าหน้าที่ ระดับมลรัฐ	90 วัน

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในแต่ละมลรัฐมีข้อกำหนดและบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งโดยประชาชน เกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่ใช้ในการปลดออกจากตำแหน่ง และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถปลดออกจากตำแหน่งได้นอกจากนี้ยังมีเขตการปกครองพิเศษ เช่น เมืองดิสตริก ออฟ โคลัมเบีย(District of Columbia) กวม(Guam) นอร์เทิร์น มาเรียนัส(Northern Marianas)และเวอร์จิน ไอส์แลนด์ (Virgin Island) ประชาชนสามารถปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งได้โดยตรงและอย่างน้อย 21 รัฐ ได้อนุญาตให้ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงปลดเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งได้ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ได้เช่นกัน ส่วนอีก 15 รัฐก็อนุญาตให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปลดเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้เงื่อนไขบางอย่างได้ ซึ่งจำนวนลายมือชื่อเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง จะอยู่ช่วงประมาณตั้งแต่ร้อยละ 5 จนถึงร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิออกเสียงขึ้นอยู่กับพื้นที่ โดยเฉลี่ยจะใช้เกณฑ์ประมาณร้อยละ 25 เป็นส่วนใหญ่¹⁰

1) ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)

เมื่อพิจารณาในมลรัฐอาลาสกา มลรัฐจอร์เจีย มลรัฐแคนซัส มลรัฐมินเนโซตา มลรัฐมอนทานา มลรัฐโรดไอส์แลนด์ และมลรัฐวอชิงตัน รัฐธรรมนูญในระดับมลรัฐได้กำหนดว่าการปลดออกจากตำแหน่งต้องอยู่บนเหตุผลที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ (Specific Grounds) กล่าวคือ ผู้ยื่นคำร้อง (Petitioners) ต้องระบุรูปแบบความประพฤติไม่สมควรและการประพฤติมิชอบ (Malfeasance or Misconduct) ในขณะดำรงตำแหน่งไว้ด้วย ขณะที่ผู้ตกเป็นเป้าหมายในการถูกปลดออกจากตำแหน่งอาจโต้แย้งความถูกต้องแห่งเหตุผล (Validity of Ground) ในชั้นศาลได้ และศาลจะตัดสินว่าข้อกล่าวหาต่างๆ (Allegations) ที่ระบุในคำร้องมีน้ำหนักพอต่อ การปลดออกจากตำแหน่งหรือไม่ ขณะที่อีก 11 มลรัฐที่อนุญาตให้ปลดเจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐออกจากตำแหน่งได้ โดยไม่ได้กำหนดว่าต้องระบุเหตุผลในการปลดออกจากตำแหน่งไว้ ดังนั้น การปลดออกจากตำแหน่งจึงสามารถกระทำได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม ผู้ตกเป็นเป้าหมายในการถูกปลดออกจากตำแหน่ง สามารถส่งคำชี้แจงเพื่อโต้แย้งเหตุผลที่อ้างเป็นเหตุในการปลดออกจากตำแหน่งได้ด้วยเช่นกัน

¹⁰ Thomas E.Cronin ,*supra* note 2, p.127

1.1)เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)

จากการศึกษาพบว่า มีเพียง 7 รัฐที่มีการระบุถึงเหตุและเงื่อนไขเฉพาะสำหรับการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งดังนี้

1.1.1)มลรัฐอาลาสกา เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งได้แก่ ขาดความเหมาะสม ไม่มีความสามารถ ละเลยการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือคอร์รัปชัน¹¹

1.1.2)มลรัฐจอร์เจีย เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่ง ได้แก่ การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ หรือการประพฤติผิดขณะปฏิบัติงานในหน้าที่ การฝ่าฝืนคำปฏิญาณในการเข้ารับหน้าที่ บกพร่องต่อหน้าที่อันชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจที่ไม่สมควร หรือไม่เหมาะสมโดยปราศจากอำนาจ และโดยเจตนาต่อทรัพย์สินสาธารณะ หรือเงินสาธารณะซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยมิชอบ เว้นแต่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมีการไต่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว ก็จะไม่ถือว่าเป็นเหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งได้¹²

1.1.3) มลรัฐแคนซัส เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งได้แก่ การลงโทษสำหรับความผิดอาญาร้ายแรง ประพฤติผิดในหน้าที่ ไม่มีความสามารถ หรือความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หากเงื่อนไขหรือเหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งข้างต้นยังไม่ครบถ้วนหรือมีน้ำหนักเพียงพอ ก็จะไม่สามารถนำไปสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งได้¹³

1.1.4) มลรัฐมินเนโซตา เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งได้แก่ การทุจริตต่อหน้าที่อย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่ง หรือขณะดำรงตำแหน่งได้กระทำความผิดทางอาญาที่ร้ายแรง¹⁴

1.1.5) มลรัฐมอนทานา เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งได้แก่ การขาดความเหมาะสมทางร่างกายและทางจิตใจ ไม่มีความสามารถ การฝ่าฝืนคำปฏิญาณในการเข้ารับหน้าที่ การประพฤติผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ การถูกลงโทษในความผิดทางอาญาร้ายแรงในบางกรณี¹⁵

¹¹ AS & 15.45.510

¹² Ga. Code & 21-4-3 (7) and 21-4-4 (c)

¹³ KS Stat. &25-4301

¹⁴ Const. Art. VIII &6

¹⁵ Enumerated in Title 45

1.1.6) มลรัฐโรดไอส์แลนด์ เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งได้แก่ ในกรณีของเจ้าหน้าที่ทั่วไปที่ถูกกล่าวโทษ หรือถูกแจ้งข้อหาที่มีความผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง หรือได้กระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือกระทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมที่จัดทำโดยคณะกรรมการจริยธรรม¹⁶

1.1.7) มลรัฐวอชิงตัน เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งได้แก่ การกระทำความผิดบางกรณี หรือการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำผิดกฎหมายในขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือฝ่าฝืนคำปฏิญาณในการเข้ารับตำแหน่ง¹⁷

1.2) การยื่นคำร้องขอการปลดออกจากตำแหน่ง

กระบวนการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจะเริ่มต้นต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องของพลเมือง ลายมือชื่อจำนวนมากเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่ทำให้ครบเงื่อนไขในการร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐ ออกจากตำแหน่งได้ อย่างไรก็ตาม จำนวนลายมือชื่อที่จำเป็นในการร้องขอให้มีการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งมักคำนวณเป็นร้อยละ ของคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ในครั้งสุดท้าย แต่ก็ยังเป็นที่ยังสงสัย เพราะแม้ว่าบางมลรัฐจะใช้สูตรที่คำนวณจากจำนวนของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือสูตรใดๆก็ตาม จำนวนลายมือชื่อที่จำเป็นในการยื่นคำร้องเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่งส่วนใหญ่ใช้ร้อยละ 25 ใน 9 มลรัฐ หรือไม่กี่ใช้ร้อยละ 25 สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐและร้อยละ 35 สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ในมลรัฐวอชิงตันเป็นต้น

ส่วนมลรัฐหลุยส์เซียน่า จะแตกต่างกับมลรัฐอื่นเพราะต้องการจำนวนลายมือชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่งถึง 1 ใน 3 หรือคิดเป็นร้อยละ 33.3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

มลรัฐแคนซัส ใช้คะแนนเสียงสูงถึงร้อยละ 40 ต่างกับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่ใช้เพียงร้อยละ 12 สำหรับการปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ และร้อยละ 20 สำหรับการปลดเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงตำแหน่งผู้พิพากษา

ในมลรัฐจอร์เจีย ใช้ร้อยละ 15 สำหรับการปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ และใช้ร้อยละ 30 สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นๆ นอกจากนี้ในมลรัฐไอดาโฮใช้ร้อยละ 20 สำหรับเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ต่างกับมลรัฐมอนทานา ที่ต้องการลายมือชื่อน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 10 สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ และร้อยละ 15 สำหรับเจ้าหน้าที่ประจำเขตของรัฐ เป็นต้น

¹⁶ Const. Art. IV &1

¹⁷ Const. Art. I&33

2) รูปแบบการลงคะแนนเสียงและบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่ง

จากการศึกษาพบว่าในแต่ละมลรัฐจะมีรูปแบบการลงคะแนนเสียงแตกต่างกัน เช่น ในบางมลรัฐการปลดออกจากตำแหน่ง จะดำเนินการทั้งการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งและเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนในคราวเดียวกัน

ในบางมลรัฐ บัตรลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจะถามผู้มีสิทธิออกเสียงว่า “เจ้าหน้าที่รัฐผู้ต้องสงสัย ควรถูกปลดออกจากตำแหน่งหรือไม่” หากผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรถูกปลดออกจากตำแหน่งจะลงคะแนนว่า “ใช่” ซึ่งผลก็คือ ตำแหน่งนั้นจะถูกประกาศให้ว่างลง ซึ่งผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่แทน อาจใช้วิธีการเลือกตั้งเข้ามาด้วยวิธีการพิเศษ หรือไม่ก็ให้อำนาจผู้ว่าการรัฐหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ แต่งตั้งผู้มาดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายในแต่ละรัฐ

นอกจากนี้ยังมีอีก 6 มลรัฐ ซึ่งใช้วิธีเลือกตั้งบุคคลผู้เข้ามารับตำแหน่งแทนพร้อมกับการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง การเลือกตั้งโดยวิธีการดังกล่าวมีรูปแบบการออกเสียงในสองวิธีการ เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียและโคโรราโด คำถามแรก บนบัตรลงคะแนนเสียงจะถามผู้ลงคะแนนเกี่ยวกับบุคคลหรือผู้สมัครที่สมควรหรือเหมาะสมที่จะเข้าดำรงตำแหน่งแทนเจ้าหน้าที่คนเดิม

โดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้อยู่ภายใต้การถูกปลดออกจากตำแหน่งอาจไม่มีรายชื่อปรากฏอยู่ในบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งรวมกับรายชื่อผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งแทน ต่างกับบางมลรัฐ บัตรลงคะแนนเสียง มักจะประกอบไปด้วยรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งชื่อของเจ้าหน้าที่รัฐผู้อยู่ภายใต้การถูกปลดออกจากตำแหน่งนั้นอาจปรากฏอยู่บนบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพร้อมกับผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งคนอื่นๆ ก็เป็นไปได้ ส่วนการลงคะแนนเสียงในมลรัฐเอริโซนา และมลรัฐวิสคอนซิน ผู้ที่ถูกเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งจะเข้ามารับตำแหน่งแทนที่เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติ

ในมลรัฐที่เหลืออีก 12 มลรัฐ บัตรลงคะแนน จะมีเพียงคำถามที่ว่า “เจ้าหน้าที่รัฐควรถูกปลดออกจากตำแหน่งหรือไม่” ถ้าเสียงส่วนใหญ่ลงคะแนนว่า “ใช่” แสดงว่าเสียงส่วนใหญ่ต้องการปลดเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ตำแหน่งนั้นก็จะถูกประกาศให้ว่างลงและแทนที่ด้วยการเลือกตั้งพิเศษ หรือตามแต่ที่กฎหมายจะกำหนดไว้ ซึ่งบางมลรัฐผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากการปลดออกจากตำแหน่งจะเข้ามาดำรงตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่ยังเหลืออยู่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งนั้นๆ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า บางมลรัฐใช้วิธีการลงคะแนนเสียงรูปแบบพิเศษโดยแยกออกต่างหาก (Separate Special Election) เพื่อหาผู้มาดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ขณะที่บางมลรัฐใช้วิธีการปลดออกจากตำแหน่งและเลือกตั้งไปในคราวเดียวกันหรือไม่ก็แต่งตั้งบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ว่างลงเพราะถูกปลดออกจากตำแหน่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อความเข้าใจในภาพรวมของแต่ละมลรัฐ ผู้เขียนจะขอสรุปรูปแบบและวิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่งและการเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐโดยปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2

รูปแบบการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง(Recall) ในมลรัฐต่างๆของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁸

การเลือกตั้งเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทน	การเลือกตั้งเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจัดขึ้นก่อนและตามมาด้วยการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนเป็นกรณีพิเศษ	การเลือกตั้งเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจัดขึ้นและมีการแต่งตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทน
มลรัฐอาร์ิโซน่า ¹⁾	มลรัฐจอร์เจีย	มลรัฐอาลาสก้า
มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ²⁾	มลรัฐหลุยส์เซียน่า	มลรัฐไอดาโฮ ³⁾
มลรัฐโคโลราโด ²⁾	มลรัฐมิชิแกน	มลรัฐแคนซัส ³⁾
มลรัฐเนวาดา ¹⁾	มลรัฐมินเนโซต้า	มลรัฐวอชิงตัน ⁵⁾
มลรัฐนอร์ท ดาโกต้า ¹⁾	มลรัฐมอนทานา ⁴⁾	
มลรัฐวิสคอนซิน ¹⁾	มลรัฐนิวเจอร์ซีย์	
	มลรัฐโอเรกอน	
	มลรัฐโรด ไอส์แลนด์	

¹⁸ สืบค้นข้อมูล เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2552 จาก www.ncsl.org/programs/legismgt

คำอธิบายท้ายตาราง

1) ในมลรัฐดังกล่าว บัตรลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจะประกอบไปด้วยรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งแทนบุคคลที่จะผู้ถูกปลดออกจากตำแหน่ง โดยชื่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกยื่นให้มีการปลดออกจากตำแหน่งนั้นอาจจะมี รายชื่อปรากฏอยู่ในบัตรลงคะแนนเสียงนั้นด้วย เพื่อมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งกลับเข้าไปดำรงตำแหน่งดังเดิม

2) ในมลรัฐดังกล่าว บัตรลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจะประกอบไปด้วยสองส่วน ส่วนแรกจะถามประชาชนว่า “ควรจะถูกปลดออกจากตำแหน่ง หรือไม่” ส่วนที่สอง ประกอบไปด้วยรายชื่อของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง (ชื่อของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกยื่นให้ปลดออกจากตำแหน่ง อาจไม่ ปรากฏอยู่ในรายชื่อดังกล่าว)

3) ผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งผู้สืบทอดตำแหน่งซึ่งต้องเป็นสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน และต้องถูกเลือกจากรายชื่อที่ยื่นโดยคณะกรรมการพรรคการเมืองของบุคคลที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง

4) ในกรณีที่มีตำแหน่งว่างเกิดขึ้นภายใน 85 วัน หลังจากมีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง หากผู้ที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งต้องพ้นตำแหน่งในปีที่สองของกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี คณะกรรมการระดับมลรัฐจะแต่งตั้งผู้สืบทอดตำแหน่งให้รักษาการแทนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน

5) คณะกรรมการระดับมลรัฐแต่งตั้งบุคคลจากรายชื่อที่ยื่นโดยคณะกรรมการของพรรคการเมืองที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกปลดออกจากตำแหน่งสังกัดอยู่

นอกจากรูปแบบการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งในแต่ละมลรัฐจะมีความแตกต่างกันแล้ว จากการศึกษาพบว่าในแต่ละมลรัฐยังมีความแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำและกรอบเวลาในการรับรองคำร้องให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง รวมถึงขั้นตอนหลังยื่นคำร้องที่ผ่านการรับรองโดยถูกต้องแล้ว ซึ่งมีวิธีการและกระบวนการที่แตกต่างกันด้วย

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่งในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่งหรือการรีคอลที่มีลักษณะพิเศษและสามารถพบได้เฉพาะในสหรัฐอเมริกาเท่านั้นก็คือ รูปแบบการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนในคราวเดียวกัน กล่าวคือ การปลดออกจากตำแหน่งและการเลือกตั้ง ปรากฏอยู่ในบัตรเลือกตั้งใบเดียวกัน (Same Ballot) เช่น ใน ค.ศ. 2003

การลงคะแนนเพื่อปลดผู้ว่าการมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ออกจากตำแหน่ง มีผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง หรือเสนอตัวเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งแทนมากกว่า 100 คน โดยปรากฏอยู่บนบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง

ตัวอย่างของการปลดออกจากตำแหน่งหรือวิธีการรีคอล(Recall) ที่ใช้รูปแบบการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทน ในระดับผู้ว่าการรัฐ พบว่า มีผู้ว่าการรัฐ เพียง 2 คนที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยวิธีการรีคอล(Recall) คือ นายลินน์ เจ เฟรเซอร์ ผู้ว่าการรัฐนอร์ท ดาโกตา ซึ่งถูกปลดออกจากตำแหน่งในปี ค.ศ. 1921 สืบเนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่รัฐเป็นเจ้าของ (Dispute about State-Owned Industries) และนายเกรย์ เดวิด ผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งถูกปลดออกจากตำแหน่งใน ค.ศ. 2003 เนื่องจากการบริหารจัดการงบประมาณของรัฐผิดพลาด (Mismanagement of the State Budget)

3) การนำกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อพิจารณาข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกา การปลดออกจากตำแหน่งโดยวิธีการรีคอล ยังถูกนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกหลายคน ซึ่งมีทั้งประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

3.1) การปลดออกจากตำแหน่งที่ประสบความสำเร็จ มีทั้งหมด 7 ครั้ง ดังนี้

3.1.1) ค.ศ. 1916 มีการปลดนาย เจ ดับเบิลยู โรบินสัน(J. W. Robinson) นายกเทศมนตรี (Mayor) เมืองบอยล์ มลรัฐไอดาโฮ ออกจากตำแหน่ง

3.1.2) ค.ศ.1921 มีการปลดนายลินน์ เจ เฟรเซอร์(Lynn J. Frazier) ผู้ว่าการรัฐนอร์ท ดาโกตา ออกจากตำแหน่ง

3.1.3) ค.ศ.1994 มีการปลดเจ้าหน้าที่จำนวนหลายคน (Officials) ในเมืองริเวอร์วาล์ (River Vale) มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ซึ่งการปลดออกจากตำแหน่งในคราวนั้นประกอบด้วย นายวอลเตอร์ โจน(Walter Jones) ตำแหน่งนายกเทศมนตรี, นางแพทริเซีย เกเกอร์ (Patricia Geier) สมาชิกสภาเทศบาลเมือง (Councilwoman) และ นายเบอร์นาร์ด แซลมอน (Bernard Salmon) สมาชิกสภาเทศบาลเมือง (Councilman) ออกจากตำแหน่ง

3.1.4) ค.ศ.1995 มีการปลดนายพอล ฮอร์เชอร์(Paul Horcher) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State Assemblyman) และนางดอริส อัล

เลน (Doris Allen) โฆษกรัฐสภาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State Assembly Speaker) ออกจากตำแหน่ง

3.1.5) ค.ศ.2002 มีการปลดนายวูดโรว์ สแตนเลย์ (Woodrow Stanley) นายกเทศมนตรีนคร ฟลินต์ (Flint) มลรัฐมิชิแกน ออกจากตำแหน่ง

3.1.6) ค.ศ.2003 มีการปลดนายเกรย์ เดวิด (Gray Davis) ผู้ว่าการรัฐ แคลิฟอร์เนีย ออกจากตำแหน่ง

3.1.7) ค.ศ.2005 มีการปลดนายเจมส์ อี เวสต์ (James E. West) นายกเทศมนตรีนครสไปเคน (Spokane) มลรัฐวอชิงตัน ออกจากตำแหน่ง

3.2) การปลดออกจากตำแหน่งที่ไม่ประสบความสำเร็จ มีทั้งหมด 2 ครั้ง ดังนี้

3.2.1) ค.ศ. 1978 กรณีนายเดนนิส เจ คูชินิก (Dennis Kucinich) นายกเทศมนตรีคนที่ 53 แห่งเมืองคลีฟแลนด์ (Cleveland) ซึ่งถือว่าเป็นนายกเทศมนตรีคนแรกของเมืองคลีฟแลนด์ที่เข้าสู่กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง

3.2.2) ค.ศ. 2008 กรณีนายเจฟฟ์ เดนแฮม (Jeff Denham) สมาชิกวุฒิสภามลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State Senator) ซึ่งเข้าสู่ กระบวนการการปลดออกจากตำแหน่งแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

3.3) ความพยายามที่จะใช้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

ในปีค.ศ. 1967 มีความพยายามจะปลด นายแฟรงค์ เชิร์ช (Frank Church) สมาชิกวุฒิสภามลรัฐไดาโฮ ออกจากตำแหน่ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก ศาลพิพากษาว่า กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อปลดผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ได้ให้อำนาจประชาชนที่จะสามารถปลดผู้ได้รับเลือกตั้งระดับชาติ (Federal Official) ออกจากตำแหน่งได้

ต่อมาใน ปี ค.ศ. 1988 ที่มลรัฐแอริโซนา พลเมืองของรัฐได้ประสบความสำเร็จในการเข้าชื่อกันกว่าสามแสนหนึ่งหมื่นคน (ลายมือชื่อ 301,000 ลายมือชื่อ) เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงปลด นาย อีวาน มีแชม (Evan Mecham) ผู้ว่าการรัฐแอริโซนา ออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุความประพฤติไม่เหมาะสม โดยมีการกำหนดวันลงคะแนนในวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1988 ต่อมาศาลสูงสุดแห่งรัฐแอริโซนา (Supreme Court of Arizona) ได้ยกเลิก

การลงคะแนนเสียงดังกล่าว เพราะว่าผู้การรัฐคนนี้ได้ถูกขับ ออกจากตำแหน่ง(Impeached) โดยวุฒิสภา ไปก่อนวันที่มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งจะมาถึง¹⁹

4.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐว่าด้วยการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน(Recall)

จากการศึกษา พบว่า กระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในมลรัฐมีความแตกต่างกัน ผู้เขียนจึงขอยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในบางมลรัฐที่ว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐโอเรกอน(OREGON CONSTITUTION)

1.1)ความเป็นมาของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง ในมลรัฐโอเรกอน

จากการศึกษาพบว่า มลรัฐโอเรกอน นับได้ว่าเป็นรัฐแรกๆที่มีการนำระบบรีคอล หรือการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)มาใช้ในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ ปี ค.ศ.1908 และให้โอกาสประชาชนปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐและในระดับท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้เป็นครั้งแรก จนกระทั่งในปี 2007 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายครั้งใหญ่ ส่งผลให้การกระบวนการปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐออกจากตำแหน่งกับกระบวนการปลดเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นออกจากตำแหน่งมีความแตกต่างกันในด้านกระบวนการและวิธีการในบางประการเพื่อให้การปลดเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นกระทำได้ง่ายมากยิ่งขึ้น²⁰

นอกจากนี้ยังมีหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นมาของการใช้ระบบรีคอลหรือการปลดออกจากตำแหน่งในมลรัฐโอเรกอน ซึ่งปรากฏอยู่ในคู่มือการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง(Recall Manual)²¹ โดยมีบทความของนายบิล เบรดบูรี (Bill Bradbury)เลขาธิการแห่งมลรัฐโอเรกอน ที่ได้

¹⁹ "Arizona's Supreme Court Blocks A Special Gubernatorial Election". The New York Times. April 13, 1988. pp. A20:1.

²⁰ สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่16 กุมภาพันธ์ 2551 จาก http://ballotpedia.org/wiki/index.php?title=Oregon_Recall_Law

²¹ The 2008 Recall Manual and associated forms are adopted by Oregon Administrative Rule No.165-014-0005

เขียนถึงประชาชนชาวโอเรกอน ในปี ค.ศ.2008 มีใจความที่น่าสนใจดังนี้ว่า “การปลดออกจากตำแหน่งคือหนทางหนึ่ง ที่พลเมืองชาวรัฐโอเรกอนได้ริเริ่มขึ้นเพื่อให้มีการควบคุมรัฐบาลของตน โดยชาวโอเรกอนได้ร่วมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ เมื่อปี ค.ศ. 1908 เพื่ออนุญาตให้พลเมืองออกเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งได้ ดังนั้นหากท่านมีความประสงค์ที่จะปลดเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติมิชอบ โปรดติดต่อเจ้าพนักงานฝ่ายการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นที่ท่านพำนักอยู่ หรือเลขาธิการแห่งมลรัฐแผนการเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งการปลดออกจากตำแหน่งโดยวิธีการรีคอล ถือได้ว่าเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวโอเรกอน เพื่อนำไปสู่ความมั่นใจที่ว่า เราได้เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติ และความเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ ทั้งยังเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเป็นหนทางนำไปสู่ประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพต่อไป”²² จากคำกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นสิ่งยืนยันและแสดงให้เห็นว่า มลรัฐโอเรกอนได้นำวิธีการปลดออกจากตำแหน่งหรือวิธีการรีคอลมาใช้เป็นเวลายาวนานแล้ว ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิที่ประชาชนสามารถปลดเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้แทนของตนได้ในทางตรง แม้แต่ในปัจจุบันนี้มลรัฐโอเรกอนก็ยังให้ความสำคัญในวิธีการดังกล่าวอยู่และมีความเชื่อว่าวิธีการรีคอลจะนำไปสู่การได้ผู้แทนที่ดีและมีประสิทธิภาพในการทำงานเข้ามาบริหารปกครองบ้านเมืองได้

1.2) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐโอเรกอนว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐโอเรกอนว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่ง ผู้เขียนจะแบ่งการอธิบายถึงกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกเป็นกระบวนการปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ และส่วนที่สองเป็นกระบวนการปลดเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น (เมือง หรือเขต)

1.2.1)บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการปลดออกจากตำแหน่ง (ตามข้อ 2 มาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐโอเรกอน)²³ เจ้าหน้าที่รัฐดังต่อไปนี้อาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรานี้

²² Elections Division State of Oregon. “Recall Manual” 2008 p.1(โปรดดูภาคผนวก ก.)

²³ Const. Art. 2, §18;

(1)เจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ ได้แก่ ผู้ว่าการรัฐ เลขาธิการรัฐ อัยการ คณะกรรมการแรงงานและอุตสาหกรรม วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษาของศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลภาษี และผู้พิพากษาอื่นใดผู้ซึ่งมีหน้าที่ในทางการศาล เป็นต้น

(2)เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมือง ในระดับท้องถิ่นหรือเทศบาลและระดับเขตทั้งนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐดังเช่นที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

1.2.2) กระบวนการในการเข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ²⁴

(1) ขั้นตอนการยื่นคำร้องเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ ผู้ยื่นคำร้องต้องยื่นต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ²⁵ แผนการเลือกตั้ง โดยผู้ยื่นคำร้องต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่ได้ลงทะเบียนไว้กับเขต ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับรัฐที่ถูกยื่นคำร้องเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ได้รับเลือกตั้งเข้ามาหรือแต่งตั้งอยู่ในเขตนั้น

ในขั้นตอนแรกนี้ถือว่ามีความสำคัญมากเพราะการยื่นคำร้องต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ²⁶ แผนการเลือกตั้ง จำเป็นต้องมีเอกสารคำร้องถูกต้องครบถ้วนบริบูรณ์ มิเช่นนั้นอาจมีผลต่อการรับหรือไม่รับไว้พิจารณาซึ่งคำร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งประกอบไปด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

- (1.1) คำร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง
- (1.2) คำให้การในการเวียนคำร้อง
- (1.3) คำร้องสำหรับใบรายชื่อเพื่อขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐ

²⁴ Const. Art. 2, §249.865 - 249.880

²⁵ คำว่า “Secretary of State” ในระดับรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หมายถึง “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ” แต่สำหรับมลรัฐก็มีหน่วยงาน “Secretary of State” เช่นกันเดียวกัน แต่ “Secretary of State” ตามนัยใน รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ จะหมายถึงหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลแห่งมลรัฐ ซึ่งมีความรับผิดชอบส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งภายในมลรัฐ ซึ่งถูกเรียกว่า “เลขาธิการแห่งมลรัฐ”

²⁶ เลขาธิการแห่งมลรัฐ (Secretary of State) คือ ฝ่ายบริหารของรัฐบาลมลรัฐ มีหน้าที่รวบรวมเอกสารทางการเมืองของมลรัฐ พิมพ์กฎหมายของมลรัฐ แจกจ่ายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และรายงานผลของการเลือกตั้ง (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เช็กเคเลอร์ ฮัดสัน เค, อ่างแล้ว เจริญรทที่ 3.น.111)

(1.4) คำให้การของคณะกรรมการผู้ยื่นคำร้อง

(1.5) รายงานเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ เงินช่วยเหลือและรายจ่ายสำหรับการให้การสนับสนุนการยื่นคำร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งที่เกิดขึ้นก่อนมีการยื่นคำร้องดังกล่าว

(2) ขั้นตอนหลังจากการยื่นคำร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ขั้นตอนนี้ เลขานุการแห่งมลรัฐแผนการเลือกตั้งจะใช้เวลาการพิจารณาไม่เกิน 3 วันทำการ หากเอกสารหลักฐานครบถ้วน แผนการเลือกตั้งจะจัดส่งเอกสารซึ่งประกอบไปด้วยหนังสือคำสั่งและใบลงลายมือชื่อให้แก่ผู้ยื่นคำร้อง และทันทีที่ผู้ยื่นคำร้องได้รับเอกสารดังกล่าว การเวียนคำร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งก็จะสามารถเริ่มขึ้นได้ โดยจดหมายนำส่งและใบลงลายมือชื่อต้องได้รับการอนุมัติเป็นหนังสือโดยแผนการเลือกตั้ง ก่อนผู้ยื่นคำร้องอาจเริ่มเวียนคำร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ในขั้นตอนนี้ แผนการเลือกตั้งจะแจ้งจำนวนรายชื่อขั้นต่ำที่ต้องใช้ในการขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง และรายละเอียดการพิจารณาใบลงลายมือชื่อเพื่อตรวจสอบสิทธิและความมีตัวตนอยู่จริง²⁷

(3) ขั้นตอนการเวียนคำร้องเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ก่อนการเริ่มเวียนคำร้องขอ ผู้ยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งต้องทบทวนเงื่อนไขในการเวียนคำร้องกับผู้เวียนคำร้องเสียก่อน เนื่องจากหากเกิดความผิดพลาดเท่ากับเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะหากการเวียนคำร้องไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด มีผลให้ใบรายชื่ออาจถูกปฏิเสธและไม่นำมาพิจารณาได้

ในการเวียนคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ผู้ยื่นคำร้องต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

(3.1) ผู้ลงลายมือชื่อทุกคนต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงที่ได้ลงทะเบียนภายในเขตที่เจ้าหน้าที่ระดับรัฐซึ่งถูกร้องขอให้ปลดออกจากตำแหน่ง ได้ดำรงตำแหน่งอยู่

(3.2) ผู้ลงลายมือชื่อทุกคนในใบลงลายมือชื่อ ต้องได้เป็นผู้จดทะเบียนในเมืองเดียวกัน

(3.3) ผู้ลงลายมือชื่อทุกคนต้องลงลายมือชื่อดำเนินการด้วยตนเอง

²⁷ รายละเอียดของปรากฏการณ์ในคู่มือการปลดออกจากตำแหน่งโดยวิธีการรีคอลของมลรัฐโอเรกอน (<http://www.oregonvotes.org/publications/recall.pdf>) โปรดดูภาคผนวก ก.

(3.4) ผู้ลงลายมือชื่อทุกคนต้องมีผู้เขียนคำร้องลงชื่อเป็นพยานรับรองในการลงลายมือชื่อ และมีคำยืนยันของผู้เขียนคำร้อง โดยมีการระบุวันที่หลังจากได้รวบรวมลายมือชื่อครบถ้วนแล้ว

(3.5) ผู้เขียนคำร้องต้องไม่พยายามที่จะรับลายมือชื่อจากบุคคลซึ่งตนรู้อยู่แล้วว่าไม่มีคุณสมบัติที่จะลงลายมือชื่อ

(3.6) ผู้เขียนคำร้องต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก้ไข อธิบายด้วยข้อความใดๆบนใบลงลายมือชื่อเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อ เว้นแต่ผู้ลงลายมือชื่อได้ทำการเปลี่ยนแปลง แก้ไขเสียเอง ผู้ลงลายมือชื่อเพียงแค่ออก รายละเอียดชื่อ ที่อยู่ และวันที่ลงลายมือชื่อ และลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

(3.7) ผู้เขียนคำร้องต้องไม่เสนอเงิน หรือสิ่งของมีค่าใดๆให้แก่บุคคลใดๆ เพื่อชักจูงให้ผู้นั้นลงลายมือชื่อ หรือไม่ลงลายมือชื่อ และต้องไม่ขายหรือเสนอที่จะขายใบลงลายมือชื่อ และ

(3.8) ผู้เขียนคำร้องต้องระบุวันที่ยืนยันการลงลายมือชื่อให้ครบถ้วน และไม่รวบรวมลายมือชื่ออื่นใดบนใบรายชื่อ เว้นแต่มีการรับรองการเพิ่มรายชื่อ

การฝ่าฝืนเงื่อนไขข้างต้นอาจมีผลให้มีโทษทางอาญาด้วยค่าปรับถึง 125,000 ดอลลาร์ และหรือจำคุกเป็นเวลา 5 ปี

(4) ขั้นตอนการยื่นคำร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งฉบับสมบูรณ์ กล่าวคือ เมื่อผู้ยื่นคำร้องได้รวบรวมจำนวนรายชื่อขั้นต่ำที่ใช้ในการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งแล้วเสร็จ ต้องยื่นใบรายชื่อดังกล่าวให้แก่ เลขาธิการมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งเพื่อการตรวจสอบสิทธิและความมีตัวตนอยู่จริงของผู้ลงลายมือชื่อ ภายใน 90 นับแต่วันที่มีการยื่นคำร้องขอปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง (ภายในเวลาทำการ 17.00น) โดยจำนวนของรายชื่อผู้เข้าชื่อนั้นต้องเป็นลายมือชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน กล่าวคือไม่น้อยกว่า 15% ของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ระดับรัฐของการเลือกตั้งครั้งล่าสุด

(5) ขั้นตอนการยืนยันลายมือชื่อ หลังจากที่ได้รับใบรายชื่อจากผู้ยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง เลขาธิการแห่งมลรัฐแผนกการเลือกตั้งจะเริ่มกระบวนการยืนยันลายมือชื่อเพื่อกำหนดว่ามีลายมือชื่อที่มีคุณสมบัติในการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง เพียงพอต่อจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำที่กำหนดไว้หรือไม่

หากตรวจสอบแล้วพบว่ามียลายมือชื่อครบถ้วนเพียงพอในการยื่นคำร้องขอแล้ว เลขาธิการแห่งมลรัฐแผนกการเลือกตั้งก็จะกำหนดวันลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง

(6) ขั้นตอนการยื่นคำให้การของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกยื่นคำร้องขอให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนหลังจากการตรวจสอบลายมือชื่อว่ามีความครบถ้วนและเพียงพอสำหรับการขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งหรือไม่ และได้มีการกำหนดวันเลือกตั้งเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เลขาธิการแห่งมลรัฐแผนการเลือกตั้งจะทำหนังสือแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกยื่นคำร้องขอให้ปลดออกจากตำแหน่ง โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจส่งคำชี้แจงไม่เกิน 200 คำ เพื่อชี้แจงประวัติการทำงานในการดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้น หรือสามารถยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐแผนการเลือกตั้งได้ ในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวหากไม่ลาออก กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ก็จะถูกจัดขึ้นตามที่ได้กำหนดไว้

1.2.3) ผลแห่งการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง

เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ยังสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าผลการลงคะแนนเสียงเพื่อออกจากตำแหน่ง จะได้ประกาศโดยเลขาธิการแห่งมลรัฐแผนการเลือกตั้ง

ในทางปฏิบัติหากผลของการลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่มีมติให้ปลดเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวให้พ้นจากตำแหน่ง เลขาธิการแห่งมลรัฐแผนการเลือกตั้งจะทำการแจ้งผลไปยังเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีผลให้เจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งนั้นโดยทันที

2) รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย(CALIFORNIA CONSTITUTION)

2.1)ความเป็นมาของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการปลดออกจากตำแหน่งเริ่มมีขึ้นในมลรัฐแคลิฟอร์เนียในปีค.ศ.1911 ในช่วงที่มีการปฏิรูปทางการเมืองตามแนวคิดในยุคเสรีนิยมซึ่งแผ่ขยายมายังสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ความสามารถที่ประชาชนจะปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงนี้ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวประชาชนมีความพยายามที่จะปลดเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt Officials) เกี่ยวกับเส้นทางรถไฟสายเซาธ์แปซิฟิกเรลโรด (South Pacific Railroad) ซึ่งเป็นเส้นทางที่สำคัญมากให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งบุคคลที่มีบทบาทมากก็คือ นายจอห์น อาร์ เฮย์นส์ (John R. Haynes) และ

กลุ่มผู้มีแนวคิดเสรีนิยม (Progressives)²⁸ บวกกับความเคลื่อนไหวในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้แผ่ขยายมากขึ้นในช่วง นายฮิลเลียม จอห์นสัน (Hiram Johnson) เป็นผู้ว่าการรัฐ และเป็นนักปฏิรูปทางการเมืองคนสำคัญ ซึ่งเขาเป็นบุคคลที่เรียกกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ว่าเป็นมาตรการป้องกันปราบปรามเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติมิชอบ และสามารถถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ จึงมีคำกล่าวว่า “ไม่มีกฎหมายใด อนุญาตหรือยอมให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถกระทำความผิดได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับการเลือกตั้งกระทำผิดในหน้าที่ก็ย่อมอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้”²⁹

ในประวัติศาสตร์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ก่อนที่จะมีเหตุการณ์ปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งใน ปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นครั้งที่ประสบความสำเร็จ เคยมีกลุ่มต่างๆ พยายามดำเนินการปลดเจ้าหน้าที่ระดับผู้ว่าการรัฐ (Gubernatorial Recall) ออกจากตำแหน่ง มาก่อนหน้านี้แล้วถึง 31 ครั้ง³⁰ นอกจากนี้หาก พิจารณาถึงความพยายามที่จะใช้กระบวนการรีคอลเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California statewide official) ออกจากตำแหน่งมีมากถึง 117 ครั้ง แต่ทุกครั้งล้วนไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งมีเพียง 7 ครั้งเท่านั้นที่เข้าสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนเห็นว่ามลรัฐแคลิฟอร์เนีย นอกจากจะเป็นมลรัฐที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกาแล้วยังถือว่าเป็นสถานที่แรกๆ ที่ได้รับอิทธิพลเกี่ยวกับการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยวิธีการรีคอล จนนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายของมลรัฐอื่นๆ ที่สำคัญมลรัฐดังกล่าวยังมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายและตัวอย่างการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งที่น่าสนใจ ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.2) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่ง

จากการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (CALIFORNIA CONSTITUTION) ว่าด้วยการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชนหรือวิธีการรีคอล มีบทบัญญัติที่น่าสนใจดังนี้³¹

²⁸ Thomas E. Cronin, *supra* note 2, p.130-132

²⁹ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1

³⁰ Magaret Talev, Recall Attempts Old Hat in State, June 9, 2003, at A1

³¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ ในภาคผนวก ก.

2.2.1)บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการปลดออกจากตำแหน่ง

ในหมวดที่2 รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นบทบัญญัติว่าการลงคะแนนเสียง การเสนอกฎหมาย และการทำประชามติ และการปลดออกจากตำแหน่ง³² ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการจะปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งได้เท่านั้น³³ ดังนั้นบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการปลดออกจากตำแหน่งก็คือเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งทุกตำแหน่ง ซึ่งไม่รวมข้าราชการประจำ ทั้งนี้เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ต้องการคุ้มครองข้าราชการประจำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นการปลดออกจากตำแหน่งจึงควรนำมาใช้ผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปเท่านั้น

2.2.2) กระบวนการในการเข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง

ในมาตราที่ 14 และ 15 จะเป็นส่วนของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) โดยมีขั้นตอนและวิธีการ พอสรุปได้ดังนี้

(1) ขั้นตอนการยื่นคำร้อง ถือเป็นขั้นตอนแรกของการปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง โดยให้เริ่มต้นด้วยการส่งคำร้องระบุถึงเหตุผลของการปลดออกจากตำแหน่งไปยังเลขาธิการแห่งมลรัฐ ในกรณีนี้ จะไม่มีการทบทวนเกี่ยวกับความเหมาะสมแห่งเหตุผล (Sufficiency of Reason) ผู้สนับสนุนการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งมีเวลาเพียง 160 วันในการยื่นคำร้องที่มีการลงลายมือชื่อ (Signed Petition)³⁴ กล่าวคือต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ได้ครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ภายใน 160 วัน

คำร้องให้ปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีขึ้นภายในมลรัฐ ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนร้อยละ 12 ของคะแนนเสียงครั้งล่าสุดที่เลือกตำแหน่งนั้นๆ ลงลายมือชื่อในคำร้องนั้น โดยมีลายมือชื่อ (Signatures) จาก 5 เคาน์ตี โดยแต่ละเคาน์ตีต้องมีจำนวนเท่ากันที่ร้อยละ 1 ของคะแนนเสียงครั้งล่าสุดที่เลือกตำแหน่งนั้นๆ ในเคาน์ตีนั้นๆ ทั้งนี้ จำนวนลายมือชื่อในการปลด

³² ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

³³ SEC. 13 Recall is the power of the electors to remove an elective officer.

³⁴ (a) Recall of a state officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petitions.

วุฒิสภา สมาชิกสภา (Members of the Assembly) กรรมการในคณะกรรมการด้านการภาษีของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Members of the Board of Equalization) และผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (Courts of Appeal) และศาลชั้นต้น (Trial Courts) ออกจากตำแหน่ง ต้องมีจำนวนเท่ากับร้อยละ 20 ของคะแนนเสียงครั้งสุดท้ายที่ออกเสียงเลือกตำแหน่งนั้นๆ³⁵

(2) ขั้นตอนภายหลังการยื่นคำร้อง ขั้นตอนนี้เลขาธิการแห่งมลรัฐจะต้องทำการตรวจสอบลายมือชื่อ ที่ได้ส่งมายังสำนักงานเลขาธิการแห่งมลรัฐ³⁶ กล่าวคือเลขาธิการแห่งมลรัฐ ต้องทำการตรวจสอบลายมือชื่อและรายชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อกันว่าถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่ เพราะมีส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่งเป็นผลตามมา

(3) ขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการลงคะแนนเสียงให้มีการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง

ผู้ว่าการรัฐจะเป็นผู้กำหนดวันเพื่อจัดการลงคะแนนเสียง (Election) เพื่อที่จะตัดสินว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะถูกปลดออกจากตำแหน่งหรือไม่ และเพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งแทน (Successor) ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 60 วัน หรือ ไม่เกินกว่า 80 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการรับรองว่าลายมือชื่อมีจำนวนครบถ้วน (Date of Certification of Sufficient Signatures)³⁷ โดยการลงคะแนนเสียงให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall Election) อาจะจัดขึ้นภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศรับรองว่าลายมือชื่อมีจำนวนครบถ้วนก็ได้ เพื่อที่ว่า การลงคะแนนเสียงให้มีการปลดออกจากตำแหน่งจะได้ตรงกันกับ การเลือกตั้งครั้งต่อไปซึ่งมีกำหนดการไว้ (Next Regularly

³⁵ (b) A petition to recall a statewide officer must be signed by electors equal in number to 12 percent of the last vote for the office, with signatures from each of 5 counties equal in number to 1 percent of the last vote for the office in the county. Signatures to recall Senators, members of the Assembly, members of the Board of Equalization, and judges of courts of appeal and trial courts must equal in number 20 percent of the last vote for the office.

³⁶ (c) The Secretary of State shall maintain a continuous count of the signatures certified to that office.

³⁷ SECTUR15 (a) An election to determine whether to recall an officer and, if appropriate, to elect a successor shall be called by the Governor and held not less than 60 days nor more than 80 days from the date of certification of sufficient signatures.

Scheduled Election) ไม่ว่าจะจัดขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนภายในเขต (Jurisdiction) เดียวกันกับการลงคะแนนเสียงให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไปซึ่งมีการกำหนดไว้ มีจำนวนคิดเป็นอย่างน้อยร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง³⁸

2.2.3) ผลแห่งการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งและการเยียวยา

หากเสียงส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงให้ปลดเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง และหากมีผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งในครั้งนั้นด้วย (Candidate) ให้ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด (Plurality) เป็นผู้สืบทอดตำแหน่งแทน (Successor) และห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้สมัคร หรือ สมัครเข้ารับตำแหน่ง ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในวงเล็บ (d) ของหมวด 16 ของมาตรา 5

นอกจากนี้หมวดที่ 16 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) อย่างชัดเจนว่า ต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งรายละเอียด ของเรื่องการปลดออกจากตำแหน่ง (Circulation) การจัดทำเอกสาร (Filing) และการรับรองคำร้อง (Certification of Petitions) การเสนอชื่อผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง (Nomination of Candidates) และการลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง

แต่อย่างไรก็ตามในกรณี หากเป็นการปลดเจ้าหน้าที่ระดับผู้ว่าการรัฐ หรือ ระดับเลขาธิการแห่งมลรัฐ หน้าที่ต่างๆ เกี่ยวกับการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall Duties) จะให้รองผู้ว่าการรัฐ (Lieutenant Governor) หรือ สมุห์บัญชี (Comptroller) เป็นผู้ดำเนินการ ตามลำดับ³⁹ (หมวดที่ 17)

³⁸ (b) A recall election may be conducted within 180 days from the date of certification of sufficient signatures in order that the election may be consolidated with the next regularly scheduled election occurring wholly or partially within the same jurisdiction in which the recall election is held, if the number of voters eligible to vote at that next regularly scheduled election equal at least 50 percent of all the voters eligible to vote at the recall election.

³⁹ SEC. 17 If recall of the Governor or Secretary of State is initiated, the recall duties of that office shall be performed by the Lieutenant Governor or Controller, respectively

ข้อสังเกตประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการให้ความคุ้มครองกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ได้ถูกปลดออก เพื่อเป็นการเยียวยา ในหมวด 18 โดยกำหนดว่า รัฐจะจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้ถูกปลดออก ทั้งนี้เพื่อเป็นค่าชดเชยในค่าใช้จ่ายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ใช้ไประหว่างกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะ เป็นค่าใช้จ่ายตามกฎหมายหรือค่าใช้จ่ายส่วนตัว ทั้งนี้การปลดออกจากตำแหน่งครั้งถัดไป (Another Recall) จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้พ้นระยะเวลาหกเดือนหลังจากการลงคะแนนเสียงให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง

และในส่วนสุดท้ายของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการระบุถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่อาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้ในบางท้องถิ่นเท่านั้น ขึ้นอยู่กับกฎหมายในท้องถิ่นนั้นๆโดยถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหมวด 19 พบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ปลดเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (Local Officers) ได้ ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้มาตราดังกล่าวไม่กระทบต่อเคาน์ตีต่างๆ (Counties) และเมืองต่างๆ (Cities) ซึ่งมีข้อบัญญัติ (Charters) เกี่ยวกับการปลดออกจากตำแหน่งเป็นของตนเอง และเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา น่าจะมีลักษณะกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งที่แตกต่างกัน

2.2.4) กรณีศึกษาการปลดผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียออกจากตำแหน่ง⁴⁰

จากการศึกษา พบว่า ประชาชนในมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีความพยายามที่จะปลดเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายนิติบัญญัติออกจากตำแหน่ง อยู่หลายครั้ง แต่ประสบความสำเร็จเพียงไม่กี่ครั้ง เช่น ในปี ค.ศ.1911 ถึงปี ค.ศ.1994 ได้มีความพยายามที่จะใช้กระบวนการรีคอลหรือการปลดออกจากตำแหน่งกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ออกจากตำแหน่งถึง 117 ครั้ง ซึ่งตลอดระยะเวลาดังกล่าวมีเพียงแค่ 7 ครั้ง เท่านั้น ที่เข้าสู่กระบวนการจัดคูหาเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งได้ เช่น ปี ค.ศ.1913 และปี ค.ศ.1914 วุฒิสมาชิกคนหนึ่งถูกปลดออกจากตำแหน่ง และอีกคนหนึ่งรอดพ้นจากการถูกปลดออกจากตำแหน่ง

และไม่มีการปลดออกจากตำแหน่งเกิดขึ้นอีก จนกระทั่งในปีค.ศ.1994 ได้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเดวิด โรเบอร์ตี้ (David Roberti) วุฒิสมาชิกคนหนึ่งออกจากตำแหน่ง แต่การปลดออกจากตำแหน่งในครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเขาชนะด้วย

⁴⁰ สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2551 จาก http://en.wikipedia.org/wiki/2003_California_recall

คะแนนเสียง 59 เปอร์เซ็นต์ ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มีมติให้เขาดำรงตำแหน่งต่อไป ถัดมาเพียงอีกปีหนึ่งในปี ค.ศ.1995 ปรากฏว่ามีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกวุฒิสภาถึง 2 คน ออกจากตำแหน่ง และท้ายสุดก็ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าประชาชนชาวมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ใช้กระบวนการรีคอลหรือปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งอยู่หลายครั้ง แต่ประสบความสำเร็จน้อยมาก ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือวุฒิสมาชิกของมลรัฐเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีควมพยายามครั้งสำคัญที่จะปลดเจ้าหน้าที่ระดับผู้ว่าการรัฐ ในปีค.ศ. 2003 และถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียที่ประชาชนสามารถปลดเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ว่าการรัฐเป็นผลสำเร็จ

ดังนั้นตัวอย่างที่น่าสนใจสำหรับกรณีศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างกระบวนการปลดนายเกรย์ เดวิส(Gray Davis)ผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นผู้ว่าการรัฐคนแรกและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนล่าสุดของมลรัฐแคลิฟอร์เนียที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยประชาชน ซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

(1) ระยะเวลาสำหรับขั้นตอนในการรวบรวมลายมือชื่อ (Signature Gathering Process)

ก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเกรย์ เดวิส ผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียออกจากตำแหน่ง ขั้นตอนแรกสุดของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง จะต้องมีการร้องมายื่นหนังสือแสดงเจตจำนงให้มีการปลดผู้ว่าการรัฐ (นายเกรย์ เดวิส) ออกจากตำแหน่ง (Notice of Intent to Recall) แก่เลขาธิการแห่งมลรัฐ (Secretary of State) หากได้รับความเห็นชอบแล้ว ผู้ร้องขอจะมีเวลาเพียง 160 วันในการรวบรวมลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมาย (Valid Signatures) ให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้อง (Petition Circulator) ต้องรวบรวมลายมือชื่อ (Signatures) ให้ได้ถึงร้อยละ 12 ของผู้มาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ (Gubernatorial Election) ครั้งล่าสุด

แต่เนื่องจากการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียครั้งที่ผ่านมานั้น เป็นการแข่งขันระหว่างนายเกรย์ เดวิส (Gray Davis) และนายบิล ซิมอน (Bill Simon) จากพรรครีพับลิกันมีผู้มาลงคะแนนเสียงในครั้งนั้นเป็นจำนวนน้อยมาก ดังนั้น การดำเนินการปลดออกจากตำแหน่งจึงต้องการลายมือชื่อที่มีผลทางกฎหมาย (Valid Signatures) ประมาณ 900,000 ลายมือชื่อ⁴¹

⁴¹ Elizabeth Garrett Democracy in the Wake of the California Recall"USC Law School and California Institute of Technology pp2

ซึ่งหากคิดตามเกณฑ์ร้อยละ 12 ของผู้มาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ (Gubernatorial Election) ครั้งล่าสุด ตามสูตรที่กำหนด จะได้เท่ากับจำนวน 897,156 ลายมือชื่อที่ขอด้วยกฎหมาย และถือว่าเป็นร้อยละ 12 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters)

เมื่อได้รับการรับรองด้วยลายมือชื่อประชาชนในจำนวนที่เพียงพอและครบเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว เลขาธิการแห่งมลรัฐก็จะประกาศวันลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่งขึ้น โดยวันลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่งครั้งนั้นได้กำหนดขึ้นในฤดูใบไม้ร่วง ปีค.ศ. 2003 ซึ่งอยู่ในช่วงเดือนกันยายนและตุลาคม ค.ศ. 2003 ที่สำคัญการประกาศวันลงคะแนนเสียงในครั้งนี้มีนายครุซ บุสตามันเต (Cruz Bustamante) รองผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียได้เป็นผู้ทำหน้าที่ประกาศวันลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง⁴² ในครั้งนี้ คือ วันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 2003

(2) การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง

การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่ง มีคำถามอยู่ 2 คำถาม ในบัตรลงคะแนนเสียง (Election with Two Questions in the Ballot) คำถามแรก คือ “ท่านต้องการจะปลดนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่งผู้ว่าการรัฐใช่หรือไม่” ซึ่งคำถามจะมีช่องให้เลือกว่า “ใช่”(Yes) และ “ไม่” (No) ถ้าเสียงส่วนใหญ่ตอบว่า “ไม่” (No) คำถามที่สองจะไม่ถูกนำมาพิจารณา นายเกรย์ เดวิส จะยังคงอยู่ในตำแหน่งผู้ว่าการรัฐต่อไป แต่ถ้าเสียงส่วนใหญ่ตอบว่า “ใช่”(Yes) นายเกรย์ เดวิส ก็จะถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยทันที เมื่อมีการตรวจสอบความถูกต้องของการนับคะแนนรวม

ส่วนคำถามที่สองจะถูกนำมาพิจารณา คือ ท่านต้องการให้ผู้ใดมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐแทนนายเกรย์ เดวิส โดยที่ประชาชนผู้มีสิทธิสามารถเลือกรายชื่อผู้เข้ารับการเลือกตั้ง (Candidate) ได้เพียงคนเดียว จากผู้สมัคร จำนวน 135 คน ซึ่งหนึ่งในนั้นมีนายครุซ บุสตามันเต (Cruz Bustamante) รองผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียรวมอยู่ด้วย นอกจากนี้ยังมีดาราชื่อดังอย่างอาโนลด์ ชวาร์สเนกเกอร์ (Arnold Schwarzenegger) จากพรรครีพับลิกัน และนายทอม แมคคลินทอค (Tom McClintock) สมาชิกวุฒิสภาเข้าชิงตำแหน่งในครั้งนี้ด้วย

(3) ผลแห่งการปลดออกจากตำแหน่ง

⁴² กรณีการปลดเจ้าหน้าที่ระดับผู้ว่าการรัฐ หรือ ระดับเลขาธิการแห่งมลรัฐ หน้าที่ต่างๆ เกี่ยวกับการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall Duties) จะให้รองผู้ว่าการรัฐ (Lieutenant Governor) หรือ สมุหบัญชี (Comptroller) เป็นผู้ดำเนินการ ตามลำดับ⁴² (หมวดที่ 17)

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรัฐแคลิฟอร์เนีย(CALIFORNIA CONSTITUTION)⁴³ นั้น หากในกรณีที่ผู้ว่าการรัฐถูกปลดออกจากตำแหน่ง ไม่เป็นเหตุให้รองผู้ว่าการรัฐ (Lieutenant Governor) สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งแทนได้ ดังนั้นผู้สมัครคนใดที่ลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งแข่งขันเพื่อดำรงตำแหน่งแทน(Candidate) หากได้รับคะแนนเสียงสูงสุด (Most Votes) ในคำถามที่สอง ก็จะถือเป็นผู้ที่มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐคนใหม่แทนทันที เมื่อเลขาธิการแห่งมลรัฐได้ประกาศผลการลงคะแนนเสียง ภายใน 39 วันนับแต่วันเลือกตั้ง โดยผู้ว่าการรัฐคนใหม่ต้องเข้าพิธีสาบานตนภายใน 10 วันนับแต่วันประกาศผลดังกล่าว

ซึ่งผลสุดท้ายของการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งและการเลือกตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทนในครั้งนั้น ปรากฏว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวแคลิฟอร์เนียจำนวน 4,206,284 คน ได้เลือกนายอาโนลด์ ชวาร์สเนกเกอร์ เป็นผู้ว่าการรัฐแทนนายเกรย์ เดวิส ในขณะที่ประชาชนจำนวน 4,007,783 คน ต้องการให้นายเกรย์ เดวิสอยู่ในตำแหน่งต่อไป

แต่เมื่อพิจารณาผลจากการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่งผู้ว่าการรัฐในครั้งนี้ เห็นได้ชัดว่ายังมีประชาชนชาวแคลิฟอร์เนียจำนวนไม่น้อยต้องการให้นายเกรย์ เดวิสดำรงตำแหน่งต่อไป เพราะผลคะแนนของผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งในครั้งนี้ มีผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด 3 อันดับแรกจากจำนวนผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่ง 135 คน คือนายอาโนลด์ ชวาร์สเนกเกอร์ ได้คะแนนเสียงจำนวน 4,206,284 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 48.58 รองลงมาคือนายครุช บุสตามันเต ได้คะแนนเสียงจำนวน 2,724,874 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 31.47 และนายทอม แมคคลินทอค ได้คะแนนเสียงจำนวน 1,161,287 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 13.41⁴⁴ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าไม่มีผู้เข้าชิงตำแหน่งคนใดเลย นอกจากนายอาโนลด์ ชวาร์สเนกเกอร์เท่านั้น ที่ได้คะแนนเสียงมากกว่านายเกรย์ เดวิส โดยนายเกรย์ เดวิส ได้รับคะแนนเสียงให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจำนวนสูงถึง 4,007,783 คะแนน จากคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 9,413,490 คน

ดังนั้นการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งดังกล่าว จึงถือว่าประชาชนชาวแคลิฟอร์เนียได้มีมติปลดนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่งผู้ว่าการรัฐ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ.

⁴³ สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2551 จาก http://www.leginfo.ca.gov/.const/article_2

⁴⁴ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 39

2003⁴⁵ และถือเป็นผู้ว่าการรัฐคนแรกของมลรัฐแคลิฟอร์เนียที่ถูกปลดออกโดยวิธีการรีคอลจนพ้นจากตำแหน่ง

(4) ปัญหาของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

เมื่อพิจารณาถึงผลการปลดนายเกรย์ เดวิสผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียออกจากตำแหน่ง ในครั้งนั้นทำให้ นายอาโนลด์ ชวาร์สเนกเกอร์ ผู้สมัครพรรครีพับลิกันได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐแทนนายเกรย์ เดวิส⁴⁶ จากการศึกษากรณีศึกษาดังกล่าว พบว่าประชาชนชาวอเมริกาทั่วประเทศให้ความสนใจในเรื่องนี้เป็นอย่างมากและเป็นข่าวโด่งดังไปทั่วโลก เนื่องจากมีบุคคลที่สมัครเข้ารับการเลือกตั้งในครั้งนั้นล้วนเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงจำนวนมาก โดยเฉพาะนายอาโนลด์ ชวาร์สเนกเกอร์ ดาราชื่อดังระดับโลก นอกจากนี้ยังเป็นการเลือกตั้งที่มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดผู้ว่าการรัฐออกจากตำแหน่งในครั้งนั้นด้วย

เหตุผลหนึ่งที่เชื่อว่านายเกรย์ เดวิส ถูกปลดออกจากตำแหน่งในครั้งนี้ เพราะช่วงนั้นมีกระแสการต่อต้านนายเกรย์ เดวิส อย่างมากเกี่ยวกับการบริหารการเงินและงบประมาณที่ผิดพลาด ทั้งนี้เกิดจากสภาพเศรษฐกิจของมลรัฐแคลิฟอร์เนียขณะนั้นประสบปัญหาอย่างหนักและเรื้อรังมานานรวมถึงปัญหาต่าง ๆ นานาที่การ ซึ่งนายเกรย์ เดวิสก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้⁴⁷ ทำให้เขาถูกประชาชนตำหนิว่า เป็นผู้ผู้นำที่ขาดภาวะผู้นำ (lack of leadership) จน

⁴⁵ The result was officially certified on November 14 and Schwarzenegger was sworn in on November 17. 4,206,284 voters chose Schwarzenegger for governor, while 4,007,783 voted to keep Davis in office; thus, worries about a potentially anomalous result were assuaged. See results of the 2003 California recall for more details. November 14 is the 318th day of the year (319th in leap years) in the Gregorian Calendar, with 47 days remaining. ... 17 November is also the name of a Marxist group in Greece. ... The following are the results of the 2003 California recall election held on October 7, 2003 which unseated Gray Davis and propelled actor Arnold Schwarzenegger to the governorship.

⁴⁶ สิริพรรณ นกสวน, การเมืองการปกครองสวิสเซอร์แลนด์ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, 2548) น.118

⁴⁷ โปรดดูข้อกล่าวหาและการโฆษณาเชิญชวนประชาชนเข้าร่วมปลดนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่งเพิ่มเติม ในภาคผนวก ข.

เกิดความร่วมมืออย่างกว้างขวาง ซึ่งประกอบด้วยพรรคและแนวคิดทางการเมือง (Political Parties and Ideologies) ที่หลากหลาย โดยบางกลุ่มมีความเชื่อว่าผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งไม่ว่าใครก็ตามย่อมจะสามารถปฏิบัติงานในฐานะผู้ว่าการรัฐได้ดีกว่าที่นายเกรย์ เดวิด ที่ได้เคยทำมาก่อน จนกระทั่งมีการลงโฆษณาทางเว็บไซต์อย่างต่อเนื่อง และท้ายสุดกลายเป็นเรื่องที่ประชาชนอเมริกาให้ความสนใจและโด่งดังไปทั่วโลก

ข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเกรย์ เดวิส ผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนีย ออกจากตำแหน่ง และถือว่าเป็นเรื่องที่มีข้อถกเถียงรวมทั้งมีข้อวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ก็คือ มีการจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ประชาชน โดยกลุ่มคนที่ต้องการมั่นใจว่าเรื่องจะได้รับการรับรองเข้าสู่การลงคะแนนเสียง (Ballot Qualification) ก็ต้องจ่ายเงินมากพอด้วยเช่นกัน ดังนั้น เงินจึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะถือเป็นค่าใช้จ่ายที่มีผลทำให้เรื่องที่ได้ขอยื่นไต่ นำไปสู่การจัดดูหาเพื่อลงคะแนนเสียงปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง แม้ว่าประชาชนในกลุ่มรากหญ้า (Grassroots Group) ที่มีเสียงค่อนข้างมาก อีกทั้งยังมีอาสาสมัครของกลุ่มที่ออกไปหาลายมือชื่อได้จำนวนมากก็ตาม แต่ก็ยังต้องหันไปพึ่งผู้ยื่นคำร้องประเภทได้รับค่าตอบแทน (Paid Circulators) เพื่อให้มั่นใจว่าการนำเรื่องที่ตนเสนอจะเข้าสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง⁴⁸

ดังนั้น ในแง่มุมดังกล่าวนี้ การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) จึงไม่ต่างไปจากการเสนอกฎหมาย (Initiative) กล่าวคือ ด้วยเงินจำนวน 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ก็ทำให้กลุ่มผู้สนับสนุนปลดออกจากตำแหน่งสามารถหาลายมือชื่อได้เกินกว่าจำนวนขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การรวบรวมลายมือชื่อเพื่อปลดผู้ว่าการรัฐในครั้งนั้น สามารถหาลายมือชื่อที่มีผลทางกฎหมาย (Valid Signatures) ได้จำนวนทั้งสิ้น 1.36 ล้านลายมือชื่อ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่สูงมาก ปัจจุบันนี้ แรงผลักดันเพื่อให้มีการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง (Recall Drives) ในรัฐอื่นๆ ก็มีทำนองเดียวกัน คือ พึ่งพาผู้ยื่นคำร้องประเภทได้รับค่าตอบแทน เพื่อให้มั่นใจว่าการนำเรื่องเข้าสู่ การลงคะแนนเสียงจะประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงการปลดออกจากตำแหน่งกับการจ่ายค่าตอบแทน ถือว่าเป็นเรื่องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในรัฐแคลิฟอร์เนียก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังมีข้อถกเถียงอยู่พอสมควร เพราะปัญหานี้จะตีความรวมไปถึงการโฆษณาหาเสียงเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อ

⁴⁸ สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2551 จาก <http://recallmoneywatch.com/recallwach/detail/recalldetail.html>

ปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งหรือไม่ เพราะที่ผ่านมามีการใช้เงินจำนวนมหาศาล โดยเฉพาะในกรณีการโฆษณาให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่ง ซึ่งในครั้งนั้นมีการใช้เงินสูงถึง 17.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในช่วงก่อนมีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเกรย์ เดวิส ให้พ้นจากตำแหน่ง มีการโฆษณาหาเสียงเพื่อเลือกตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งนายอาโนลด์ ชวาร์ตเนกเกอร์ (Arnold Schwarzenegger) เป็นบุคคลหนึ่งที่สมัครเข้ารับการเลือกตั้งใช้เงินส่วนใหญ่ไปกับการโฆษณาหาเสียงเพื่อสนับสนุนในการเลือกตั้ง สูงถึงราว 3,467,558 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁴⁹

ดังนั้นเงินจึงมีอิทธิพลและมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในมลรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นอย่างมาก นับตั้งแต่การโฆษณาหาเสียงเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวออกจากตำแหน่งและการหาเสียงเพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้เข้ารับการแข่งขันชิงตำแหน่งที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง

3) รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเอริโซนา (ARIZONA CONSTITUTION)

จากการศึกษากระบวนการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ในมลรัฐเอริโซนา พบว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมลรัฐเอริโซนา มีอยู่หลายมาตราที่ว่าด้วยเรื่องการปลดออกจากตำแหน่ง⁵⁰ ซึ่งมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

3.1) บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการปลดออกจากตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเอริโซนา หมวด 1 มาตรา 1 เป็นเรื่องว่าด้วยการแข่งขันและกระบวนการลงคะแนนเสียง⁵¹ โดยข้อที่ 19-201 เจ้าหน้าที่รัฐที่สามารถยื่นคำร้องเพื่อปลดออกจากตำแหน่งได้และจำนวนผู้ยื่นคำร้อง มีบทบัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยวิธีการที่มีลักษณะการเลือกตั้ง ประชาชนย่อมสามารถปลดออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้นบุคคลที่ประชาชนสามารถปลดออกจากตำแหน่งได้คือ เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงข้าราชการประจำ

3.2) เงื่อนไขและข้อห้ามการเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง

⁴⁹ เพิ่งอ้าง, <http://recallmoneywatch.com/recallwatch/detail/recalldetail.html>

⁵⁰ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก.

⁵¹ Article 1 Petition and Election Procedures

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเอริโซนา ข้อที่ 19-201 การเข้าชื่อเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งต้องมีการเข้าลายมือชื่อจากประชาชนร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด”⁵² โดยในการเข้าชื่อเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ห้ามมิให้กระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใดๆที่ได้ปฏิบัติงานยังไม่ครบ 6 เดือน⁵³ โดยการเข้าชื่อเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเอริโซนายังมีข้อห้าม มิให้มีการลงลายมือชื่อในคำร้องเพื่อแสวง

⁵² 19-201. Officers subject to recall; number of petitioners

A. Every public officer holding an elective office, either by election, appointment or retention, is subject to recall from such office by the qualified electors of the electoral district from which candidates are elected to that office. Such electoral district may include the whole state. A number of qualified electors equaling twenty-five per cent of the number of votes cast at the last preceding general election for all the candidates for the office held by the officer.

⁵³ 19-202. Recall petition; limitations; subsequent petition

A. A recall petition shall not be circulated against any officer until he has held office for six months,

ผลกำไร หรือข่มขู่ให้บุคคลใดลงลายมือชื่อเพื่อให้มีการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในทางมิชอบ มิเช่นนั้นจะมีความผิดทางอาญารฐานหนึ่งของคดีลหุโทษ⁵⁴

ส่วนในกรณีที่มีการรวบรวมลายมือชื่อได้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ยื่นคำร้องจะต้องยื่นรายชื่อดังกล่าวให้นายทะเบียนประจำเขตนั้นๆ เพื่อตรวจสอบรายชื่อผู้ยื่นขอให้มีการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง และรับรองให้

3.3) การปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและในระดับมลรัฐ

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเอริโซนา ให้สิทธิประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและในระดับมลรัฐด้วย รวมไปถึงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์กรและผู้พิพากษา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1) การปลดสมาชิกสภาองค์กรออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเอริโซนา ได้มีการกล่าวถึงคำแถลงการณ์ว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งบัญญัติเอาไว้ว่า “ก่อนการเลือกตั้งแบบไพรมารี (Primary) หรือการเลือกตั้งใดก็ตาม ผู้สมัคร (Candidate) ในตำแหน่งวุฒิสมาชิกสหรัฐอเมริกา (United States Senator) หรือผู้แทนในสภาองค์กร

⁵⁴ 19-205.03. Prohibition on signing petition for profit; classification

Any person who knowingly gives or receives money or any other thing of value for signing a recall petition, excluding payments made to a person for circulating such petition, is guilty of a class 1 misdemeanor.

19-206. Coercion or other unlawful acts; classification

(A) A person who knowingly induces or compels any other person, either directly or indirectly or by menace or threat that he will or may be injured in his business, or discharged from employment, or that he will not be employed, to sign or subscribe, or to refrain from signing or subscribing, his name to a recall petition, or, after signing or subscribing his name, to have his name taken therefrom, is guilty of a class 1 misdemeanor.

(Representative in Congress) ต้องยื่นแถลงการณ์ถึงประชาชน (Statement addressed to the People) ไว้กับเลขาธิการแห่งมลรัฐ โดยมีใจความดังนี้

"หากได้รับเลือกเข้าดำรงตำแหน่ง (ชื่อตำแหน่ง) ข้าพเจ้าจะมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและมีความผูกพันต่อประชาชน และจะลาออกจากตำแหน่งทันที หากในการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดข้าพเจ้าออกจากตำแหน่ง ข้าพเจ้าไม่ได้รับความไว้วางใจหรือได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก"⁵⁵ และให้เลขาธิการแห่งมลรัฐมอบแถลงการณ์ดังกล่าวแก่สื่อมวลชน เมื่อแถลงการณ์ดังกล่าวจัดทำเสร็จสิ้น

จากประโยคข้างต้นเห็นได้ว่า กฎหมายของมลรัฐเอริโซน่า ยังเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกประชาชนเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง สามารถลาออกจากตำแหน่งได้ โดยเป็นเป็นลักษณะพันธะสัญญา ก่อนเข้ารับการดำรงตำแหน่ง

3.3.2) การปลดผู้พิพากษาประจำเขต (District Judges) ออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้การปลดผู้พิพากษาประจำเขตในระดับท้องถิ่นหรือในระดับมลรัฐ ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ มาตรา 3 ว่าด้วยการปลดผู้พิพากษาประจำเขต (District Judges) แห่งสหรัฐอเมริกาออกจากตำแหน่ง⁵⁶ โดยข้อ 19-231 ระบุถึงคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อขอให้ผู้พิพากษาประจำเขตลาออกจากตำแหน่ง ไว้ว่า

"เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 15 ในเขตปกครองของศาล (Judicial District) ซึ่งคำนวณจากจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งผู้ว่าการครั้งก่อนในเขตนั้นๆ ยื่นคำร้องต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ เพื่อขอให้ผู้พิพากษาประจำเขตแห่งสหรัฐอเมริกา ณ เขตเอริโซน่า

⁵⁵ 19-221. Statement on recall A. Prior to a primary or any election, a candidate for the office of United States senator, or representative in Congress, may file with the secretary of state a statement addressed to the people as follows:

"If elected to the office (here name the office) I shall deem myself responsible to the people and under obligation to them to resign immediately if not re-elected on a recall vote",

(B) The secretary of state shall give the statement to the public press when made.

⁵⁶ Article 3 United States District Judges

(United States District Judge for the District of Arizona) ลาออกจากตำแหน่ง โดยเลขาธิการแห่งมลรัฐนำประเด็นที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขอให้ผู้พิพากษาลาออกเข้าสู่ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งถัดไป (Next Ensuing General Election) ซึ่งจะมีขึ้นภายในเวลาไม่เกิน 60 วันนับตั้งแต่วันที่ที่มีการยื่นคำร้อง ในคำร้องดังกล่าวต้องมีแถลงการณ์ไม่เกิน 200 คำ ระบุเหตุผลสนับสนุนต่างๆ ขณะที่เลขาธิการแห่งมลรัฐก็จะแจ้งเรื่องดังกล่าวให้ผู้พิพากษาผู้ซึ่งถูกระบุชื่อในคำร้องทราบทันที ทั้งนี้ ให้พิมพ์แถลงการณ์ซึ่งระบุไว้ในคำร้องดังกล่าวลงบนบัตรเลือกตั้ง และหากผู้พิพากษาร้องขอ ก็ให้พิมพ์แถลงการณ์ที่ผู้พิพากษาจัดทำขึ้นลงในบัตรลงคะแนนด้วยเช่นกัน แต่แถลงการณ์ของผู้พิพากษาก็ต้องไม่เกิน 200 คำเช่นกัน”⁵⁷

สำหรับรูปแบบของบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อปลดผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเอริโซนา บัญญัติไว้ว่า “ในบัตรลงคะแนนจะปรากฏคำถามว่า “(ชื่อของบุคคล) ควรถูกขอให้ลาออกจากตำแหน่งผู้พิพากษาประจำเขตแห่งสหรัฐอเมริกา [ใช่] [ไม่ใช่]” ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงโดยทำเครื่องหมายตามที่ข้อ 16-400 กำหนดลงในช่องด้านหลังคำว่า “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” ขณะที่บริเวณด้านล่างและห่างจากคำถามดังกล่าวจะปรากฏถ้อยคำว่า “เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาประจำเขตแห่งสหรัฐอเมริกา (เสนอให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง)” และถัดจากถ้อยคำนี้ก็จะปรากฏชื่อผู้สมัครเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาประจำเขตแห่งสหรัฐอเมริกา ผู้สมัครดังกล่าวต้องถูกเสนอชื่อต่อเลขาธิการแห่งรัฐ ผ่านคำร้องที่ประกอบกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 5 (Petition of Five Per Cent of the Electors) ภายในเวลาไม่น้อยกว่า 40 วันก่อนการลงคะแนนเสียง”⁵⁸ ข้อสังเกตของการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งนั้น ในระดับมลรัฐประชาชนมีอำนาจและมีสิทธิที่จะกระทำได้เพราะระบบผู้พิพากษาในสหรัฐอเมริกาบางรัฐมาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากทุกคนจะมีระบบศาลของตนเอง บางทีผู้พิพากษาประจำศาลครั้งนี้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น หรือผู้อื่นที่ประชาชนได้มอบหมายอำนาจแต่งตั้งไว้ให้แล้วแต่กรณี⁵⁹

3.4) ผลแห่งการปลดออกจากตำแหน่งโดยประชาชน

ตามบทบัญญัติข้อที่ 19-222 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสัญญาว่าจะลาออกเมื่อถูกปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับการการปลดวุฒิสมาชิกสหรัฐอเมริกาหรือผู้แทนในสภาคอนเกรสออกจากตำแหน่ง โดยบัญญัติเอาไว้ว่า “ให้ถือว่า วุฒิสมาชิกสหรัฐอเมริกา

⁵⁷ 19-231. Petition for election to request resignation of district judges.

⁵⁸ 19-232. Form of ballot

⁵⁹ เช็กเคิลอร์ ฮัดซัน เค, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3.น.126

หรือผู้แทนในสภาคอนเกรส ซึ่งให้สัญญาต่อประชาชนและมีความผูกพันกับประชาชนที่จะลาออกทันที หากตนไม่ได้รับเลือกอีกในการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายในระดับมลรัฐ (Law of the State) ที่ว่าด้วยการปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง (Public Officers) และจะมีการเลือกผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทน ในทำนองเดียวกับเจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐ (State Officer) “

“สำหรับการปลดวุฒิสมาชิกหรือผู้แทนนั้น ให้นำกฎหมายทั้งหลายในระดับมลรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการปลดเจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐออกจากตำแหน่งมาใช้บังคับ”⁶⁰

นอกจากนี้ การตรวจนับคะแนนเสียง (Canvass of Vote) ผลที่เกิดจากผลคะแนน (Effects of Results) นั้นระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เลขาธิการแห่งมลรัฐต้องตรวจนับคะแนนเสียงในทันที และส่งผลคะแนนไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีชื่อปรากฏในคำร้องภายใน 10 วันหลังการตรวจนับคะแนน และหากมีการลาออกเกิดขึ้น ก็ให้ส่งผลคะแนนไปยังประธานาธิบดีและวุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกา หากเสียงส่วนใหญ่ (Majority of the Electors) ลงคะแนนเสียงขอให้ผู้พิพากษาลาออกจากตำแหน่ง และทำให้ตำแหน่งดังกล่าวว่างลง ให้ถือว่าผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ (Majority Candidate) เป็นผู้ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับรองและเสนอ (Recommend) ให้ส่งต่อไปยังประธานาธิบดีและวุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกาเพื่อแต่งตั้งและยืนยันเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว⁶¹

ในกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอผู้สมัครเข้าดำรงตำแหน่ง (Recommendation of Candidate by Electors) ผู้สมัครเข้าดำรงตำแหน่งให้สัญญาเกี่ยวกับการถูกปลดออกจากตำแหน่ง (Filing by Candidate of Pledge to Recall) นั้น บัญญัติไว้ว่า เมื่อตำแหน่งผู้พิพากษา

⁶⁰ 19-222. Pledge to resign subject to recall

(A) A United States senator or representative in Congress who has pledged himself to the people and under obligation to them to resign immediately if not re-elected upon a recall vote shall be subject to the laws of the state relating to recall of public officers, and may be recalled and his successor elected in like manner as a state officer.

(B) The laws of the state relating to recall of state officers and recall elections are made applicable to the recall of a senator or representative.

⁶¹ 19-233. Canvass of vote; effect of results

ประจำเขตแห่งสหรัฐอเมริกา ณ เขตเอริโซน่าว่างลง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถรับรองและเสนอผู้จะได้รับการแต่งตั้ง (Appointee) เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อประธานาธิบดีและวุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกา ด้วยการลงคะแนนเสียงด้วยวิธีแอ็ดไวซอรีโหวต (Advisory Vote)

ส่วนการลงคะแนนเสียงแบบไพรมารี (Primary) การลงคะแนนเสียงแบบพิเศษ (Special) หรือ การลงคะแนนเสียงทั่วไป (General) ที่มีขึ้นทั่วทั้งมลรัฐหลังจากตำแหน่งว่างลง ให้พิมพ์ถ้อยคำต่อไปนี้ลงบนบัตรเลือกตั้ง “เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาประจำเขตแห่งสหรัฐอเมริกา (เสนอให้ประธานาธิบดีและวุฒิสมาชิกแต่งตั้ง)” และในบริเวณด้านล่างของถ้อยคำนี้ ให้ระบุชื่อบุคคลต่างๆ ที่ถูกเสนอชื่อต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ ผ่านคำร้องที่ประกอบด้วยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 5 ในเวลาไม่น้อยกว่า 40 วันก่อนการลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ หากการประชุมของสภาองเกรสจะมีขึ้นก่อนการลงคะแนนดังกล่าว ให้ผู้ว่าการรัฐจัดให้มีการลงคะแนนเสียงแบบพิเศษภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 60 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับความร้อง ผ่านทางคำร้องที่ประกอบด้วยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้อยละ 15

ก่อนการลงคะแนนเสียง ผู้สมัครเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาประจำเขตแห่งสหรัฐอเมริกา⁶² ณ เขตเอริโซน่า ต้องยื่นแถลงการณ์ 1 ฉบับต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ โดยในแถลงการณ์ฉบับนี้ให้ระบุว่าผู้สมัครมีความผูกพันตามมาตรา 2 ของหมวดนี้ที่จะลาออกจาก

⁶² การเลือกตั้งที่เรียกว่า “Retention Election” หรือ “Judicial Retention” ในระบบศาลของสหรัฐอเมริกา (United States Court System) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ (Periodic Process) ซึ่งผู้พิพากษาต้องเข้าสู่ขั้นตอนการลงคะแนนเสียง หากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน (Majority of the Citizens) ลงคะแนนเสียงให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง ผู้พิพากษานั้นก็จะพ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันจากการเลือกตั้งแบบปกติอยู่ที่ การเลือกตั้งในรูปแบบนี้ ผู้ลงคะแนนเสียง (Voter) ไม่ได้เลือกผู้สมัคร เพราะว่าผู้พิพากษาไม่มีคู่แข่ง (Opponents) แต่ผู้ลงคะแนนเสียงจะแสดงการเห็นชอบ (Approval) หรือ การไม่เห็นชอบ (Disapproval) ผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ขณะนั้น ทั้งนี้ ผู้พิพากษาจะดำรงตำแหน่งต่อไปได้ เมื่อได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ (Majority of Approval Votes) ซึ่งการการลงคะแนนเสียงเช่นนี้ไม่ปรากฏในระบบศาลและตุลาการของประเทศไทย

ตำแหน่ง เช่นเดียวกับความผูกพันที่สมาชิกสภาของเกรสมี่(Members of Congress) และ แลงการณดังกล่าวจะถูกพิมพ์ลงบนบัตรเลือกตั้งไปพร้อมกันด้วย⁶³

จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้โดยตรงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติในระดับมลรัฐไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากมีข้อจำกัด เช่น มีการกำหนดระยะเวลาการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้เสนอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งในระยะเวลาที่จำกัด ขณะเดียวกันกระบวนการตรวจสอบรายชื่อผู้เสนอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย อีกทั้งมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับคำร้องเท็จ⁶⁴ เพื่อมิให้การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งแห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบีย

จากการศึกษาพบว่าเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบียมีกฎหมายว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่ง คือ พระราชบัญญัติกระบวนการเสนอกฎหมาย การลงประชามติ และการปลดออกจากตำแหน่ง(Initiative, Referendum and Recall Procedures Act)

4.1)บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการปลดออกจากตำแหน่ง

โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยกระบวนการเสนอกฎหมาย การลงประชามติ และการปลดออกจากตำแหน่ง(Initiative, Referendum and Recall Procedures Act) ได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1979 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ชาวเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบีย สามารถปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐบาลเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบีย (ยกเว้นผู้แทนเมืองดิสทริก

⁶³ 19-234. Recommendation of candidate by electors; filing by candidate of pledge to recall

⁶³ โรเบิร์ต ดาลว์, การสัมมนาวิชาการนานาชาติ "ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรับผิดชอบ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ" ระหว่างวันที่ 23-25 มีนาคม 2549 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ณ จังหวัดชลบุรี

⁶⁴ Pursuant to D.C. Official Code § 1-1001.17(g), the proposers of the recall shall have 180 days to collect signatures.

ออฟ โคลัมเบียประจำสภาคอนเกรส) สามารถถูกผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้ง (Election District) ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับเลือกปลดออกจากตำแหน่งได้ โดยคำร้องให้ปลดเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ต้องมีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่ลงทะเบียน (Registered Voter) เข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงปลดออกจากตำแหน่งคิดเป็นร้อยละ 10 และการยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรม (Board of Elections and Ethics)⁶⁵

4.2) เงื่อนไขและข้อห้ามการเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยกระบวนการเสนอกฎหมาย การลงประชามติ และการปลดออกจากตำแหน่ง ได้กำหนดเงื่อนไขและข้อห้ามการเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

4.2.1) เงื่อนไขแรกของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง ก็คือ การยื่นหนังสือแจ้งเจตจำนงเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง (Notice of Intention to Recall) ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง โดยจะเริ่มขึ้นเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่ง “หนังสือแจ้งเจตจำนงให้มีลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง” มายังคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรม โดยหนังสือฉบับดังกล่าวต้องระบุถึงเหตุผลหรือสาเหตุ ที่จะนำไปสู่การปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง (กฎหมายกำหนดให้ใช้คำได้ไม่เกิน 200 คำ)

4.2.2) เงื่อนไขที่สองเป็นข้อห้ามการเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ กฎหมายห้ามมิให้มีการยื่นหนังสือแจ้งเจตจำนงเพื่อให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ระดับเมือง (Citywide) หรือ ระดับเขต (Ward-Level) ในช่วง 365 วันแรกหรือ 365 วันสุดท้าย ของวาระของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกจากตำแหน่ง รวมทั้งห้ามมิให้มีการยื่นหนังสือแจ้งเจตจำนงเพื่อให้มีการปลด

⁶⁵ คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมแห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย (Board of Elections and Ethics หรือ BOEE) เป็นหน่วยงานอิสระ (Independent Agency) ของรัฐบาลเมืองดิส ทริกออฟโคลัมเบีย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้ง (Administration of Elections) การจัดการการเลือกตั้งด้วยวิธี Ballot Access และการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมประกอบด้วย กรรมการประจำคณะกรรมการ 3 คน กรรมการบริหาร 1 คน และเจ้าหน้าที่สนับสนุนอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของการประจำวันต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรม

คณะกรรมการการที่ปรึกษาในระดับชุมชน (ANC Recall) ในช่วง 6 เดือนแรกหรือ 6 เดือนสุดท้ายของวาระของกรรมการผู้แทนออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้กฎหมายมีข้อกำหนดดังกล่าวเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้ง ตามเอกสิทธิ์ของความเป็นผู้แทน เพราะหากกฎหมายไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความวุ่นวายตามมาและความเสียหายตามมา ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายในเรื่องค่าใช้จ่ายและความสิ้นเปลืองด้านงบประมาณที่ใช้ไปกับการเลือกตั้ง รวมถึงการจัดหาเพื่อใช้ในการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ที่สำคัญอาจส่งผลถึงความมั่นคงทางการเมืองและการปกครองได้ เช่นหากกฎหมายเปิดโอกาสประชาชนสามารถใช้อำนาจขอปลดผู้แทนได้ทุกเมื่อ แม้ว่าผู้แทนที่ตนพึงได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งยังไม่ทันได้ปฏิบัติหน้าที่ ก็ถูกปลดออกจากตำแหน่งเสียก่อน ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทนเป็นอย่างมาก เพราะผู้แทนไม่มีอิสระหรือสามารถทำอะไรได้เนื่องจากตนต้องอยู่ในอาณัติของประชาชนตลอดเวลา

4.3) กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง

4.3.1) การยื่นคำร้อง และการแก้ข้อกล่าวหา เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่ง “หนังสือแจ้งเจตจำนงให้มีลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องส่งสำเนาหนังสือแจ้งเจตจำนงให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งดังกล่าว ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ที่ถูกกล่าวหา โดยเจ้าหน้าที่ผู้ที่ถูกกล่าวหาและขอให้ถูกปลดออกจากตำแหน่ง สามารถส่งคำตอบเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรได้ไม่เกิน 200 คำ ต่อคณะกรรมการฯ ภายในเวลา 10 วันหลังจากมีการยื่นหนังสือแจ้งเจตจำนงให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ผู้แทนออกจากตำแหน่ง

ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนก็ต้องยื่นบัญชีขององค์กร (Statement of Organization) และบัญชีเงินบริจาคสมทบที่ตรวจสอบแล้ว (Verified Statement of Contributions) ต่อสำนักงานตรวจเงินในการรณรงค์ (Office of Campaign Finance) ภายในเวลา 10 วันทำการขององค์กร (10 Days of Organization) การไม่ยื่นบัญชีต่างๆ ดังกล่าวจะเป็นผลให้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่งมีอันตกไป

นอกจากนี้กฎหมายแห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบีย ยังได้ระบุถึงลักษณะคำร้องและการลงลายมือชื่อที่มีความถูกต้องและมีผลตามกฎหมายว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งดังต่อไปนี้

(1) รูปแบบคำร้อง (Petition Form) หลังจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาและขอให้ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ได้ส่งคำตอบเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาแล้ว ผู้สนับสนุนให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกจากตำแหน่ง สามารถเริ่มแจกจ่ายคำร้องเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง (Petition Calling for a Recall Election) ได้ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้คำร้องดังกล่าวต้องระบุถึงหนังสือแจ้งเจตจำนงให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง และคำตอบชี้แจงของเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะถูกปลดออก (ถ้ามี) และรายละเอียดต่างๆ ตามที่หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมกำหนดไว้ นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดว่า คำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่งต้องได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมก่อน จึงจะนำไปแจกจ่ายได้

(2) ข้อบังคับเกี่ยวกับลายมือชื่อ (Signature Requirements) จำเป็นต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเข้ามา ทั้งระดับเมืองและระดับเขตหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชุมชน ได้จำนวนถึงร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่เจ้าหน้าที่ทั้งหมด ซึ่งจำนวนดังกล่าวกำหนดจากยอดรวมของการลงทะเบียนที่มีการเผยแพร่ 30 วันก่อนที่จะมีการส่งลายมือชื่อ (Submission of the Signatures) เพื่อนำไปสู่การปลดออกจากตำแหน่งต่อไป

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีการปลดเจ้าหน้าที่ระดับเมืองออกจากตำแหน่ง นอกจากคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงปลดเจ้าหน้าที่ระดับเมืองออกจากตำแหน่ง ต้องมีลายมือชื่อตามเกณฑ์ร้อยละ 10 ดังกล่าวแล้ว คำร้องดังกล่าวยังต้องมีลายมือชื่อน้อยร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (At Least 10 Percent of the Voters) อย่างต่ำไม่น้อยกว่า 5 เขตจากทั้งหมด 8 เขตของเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย อีกด้วย

4.3.2) ระยะเวลาและการตรวจสอบ

(1) การยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง (Filing of Recall Petitions) ผู้สนับสนุนหรือผู้ยื่นคำร้องขอให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ในระดับเมืองหรือระดับเขตออกจากตำแหน่งนั้น มีเวลาสูงสุดไม่เกิน 180 วัน⁶⁶ สำหรับการรวบรวมลายมือชื่อ และการยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรม โดยให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาหรือขอให้ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ได้ส่งคำตอบชี้แจงประเด็นในหนังสือแจ้ง

⁶⁶ มาตรา 1-1001.17(g) กำหนดว่า ผู้ยื่นคำร้องมีเวลา 180 วันในการรวบรวมลายมือชื่อโดยจะเริ่มนับวันตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ส่งคำตอบมา

เจตจำนงให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ต่างกับในกรณีการปลดคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชุมชนออกจากตำแหน่ง ผู้สนับสนุนมีเวลาเพียง 60 วัน เท่านั้น

(2) การตรวจสอบ ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากและเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งและจริยธรรม ซึ่งจะต้องตรวจสอบว่าลายมือชื่อที่มีจำนวนมากพอที่จะรับรองคำร้องให้มีการจัดคูหาเพื่อลงคะแนนเสียงปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งหรือไม่

ขั้นตอนในการตรวจสอบลายมือชื่อ ที่ปรากฏในคำร้องดังกล่าว เป็นขั้นตอนที่มีความซับซ้อนและมีรายละเอียดเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้มาตรา 1-204.112 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมต้องชี้ขาดว่าบุคคลแต่ละคนที่มีชื่อปรากฏอยู่ในคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่ง เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งของเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย ที่ลงทะเบียนอย่างถูกต้องหรือไม่ โดยพิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเป็นทางการล่าสุด (Latest Official Count of Registered Electors)⁶⁷

หลังจากนั้น จะมีการสุ่มตัวอย่าง (Random Sample) ลายมือชื่อที่ปรากฏในคำร้องให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมจะนำมาตรวจสอบเปรียบเทียบกับลายมือชื่อในแฟ้มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Signature on File for the Voter) ที่คณะกรรมการ ฯ เก็บฐานข้อมูลไว้ ทั้งนี้ต้องอาศัยสูตรทางสถิติ (Statistical Formulas) ซึ่งมีระดับความเชื่อมั่น (Confidence Level) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 เพื่อนำมากำหนดในการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้มั่นใจว่าคำร้องดังกล่าวมีความถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในการนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมมีเวลาเพียง 30 วันในการดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ ได้กำหนดด้วยว่า คณะกรรมการ ฯ จะเปิดเผยลายมือชื่อดังกล่าว 30 วัน หรือมากกว่า ก่อนจะมีการส่งลายมือชื่อเพื่อนำไปสู่การการปลดออกจากตำแหน่งแต่ละครั้ง⁶⁸ ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่า ผู้สนับสนุนให้มีการปลดออกจากตำแหน่งและเจ้าหน้าที่ผู้ที่ถูกยื่นให้ปลดออกจากตำแหน่ง สามารถส่งตัวแทนของตนเข้าไปสังเกตการณ์ขั้นตอนการ

⁶⁷ Based on D.C. Official Code § 1-204.112, this signature requirement must be computed from the latest official count of registered electors by the Board which was issued 30 or more days prior to the submission of the signatures for the particular recall...

⁶⁸ Based on D.C. Official Code §1-204.112 ...by the Board which was issued 30 or more days prior to the submission of the signatures for the particular recall

ตรวจสอบคำร้องได้ด้วย ในกรณีหากจำนวนลายมือชื่อเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมก็จะรับรองคำร้องดังกล่าว และจะกำหนดวันลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งต่อไป

4.3.3) การลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่งและผลการปลดออกจากตำแหน่ง กฎหมายกำหนดว่า ให้จัดคูหาเพื่อการลงคะแนนเสียงครั้งพิเศษ (Special Election) ภายในเวลา 114 วันหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมรับรองว่าลายมือชื่อที่มีจำนวนมากพอจะรับรองคำร้องให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกได้ การลงคะแนนเสียงดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อชี้ขาดว่าจะปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งผู้นั้นออกจากตำแหน่งหรือไม่ โดยมีคำตอบอยู่ 2 ทางเลือก คือ ควร(For) กับ ไม่ควร(Against)

หากประชาชนลงคะแนนเสียงในช่อง “เห็นควรปลดออกจากตำแหน่ง” (For) มีจำนวนมากกว่าประชาชนที่ลงคะแนนเสียงในช่อง “ไม่ควรปลดออกจากตำแหน่ง” (Against) ผลที่ได้ก็คือ เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นจะถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยทันที และต้องหาผู้มาดำรงตำแหน่งแทนตามที่กฎหมายกำหนด โดยการลงคะแนนเสียงครั้งพิเศษจะจัดขึ้นภายหลัง ที่สำคัญผู้มาดำรงตำแหน่งแทนจะอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับวาระที่เจ้าหน้าที่รัฐถูกปลดออกจากตำแหน่งเหลืออยู่เท่านั้น

4.3.4) การลงคะแนนเสียงครั้งพิเศษเพื่อหาผู้มาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง

ภายหลังที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมรับรองผลการลงคะแนนเสียงให้ปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการการฯ จะต้องกำหนดวันลงคะแนนเสียงครั้งพิเศษเพื่อหาผู้มาดำรงตำแหน่งแทนในวาระที่เหลืออยู่ ภายใน 114 วัน นับแต่วันที่มีการรับรองผลลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะถูกจัดขึ้นในวันอังคารแรก (First Tuesday) ของเดือน

ในกรณีหากเป็นการปลดคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชุมชน และคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรมได้ประกาศให้ตำแหน่งดังกล่าวว่างลง (Declare the Vacancy) คณะกรรมการฯ ต้องปฏิบัติตามกระบวนการปกติ (Normal Proceedings) ในการเลือกตั้งผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ว่างลงในคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชุมชน ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งครั้งพิเศษดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่ถูกปลดออกไปแล้วสามารถกลับมาสมัครเป็นผู้ชิงตำแหน่งเดิมอีกก็ได้

4.4) กรณีศึกษาการปลดนายกเทศมนตรีของเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย ออกจากตำแหน่ง (District of Columbia)

ผู้เขียนจะขอยกกรณีศึกษา การปลดนายแอนโทนี เอ วิลเลียมส์ (Anthony A. Williams) นายกเทศมนตรีของเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย ออกจากตำแหน่ง โดยกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในปีค.ศ. 2004 โดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

เหตุการณ์นี้เริ่มมีขึ้นเมื่อวันอังคารที่ 20 มกราคม ค.ศ. 2004 โดยเริ่มต้นจากการที่นางบารบารา เลตต์ ซิมมอนส์ (Barbara Lett Simmons) นายอดัม ไอดินเจอร์ (Adam Eidinger) และนายดับเบิลยู คาร์เดลล์ เชลตัน (W. Cardell Shelton) ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย ได้ร่วมกันยื่น “หนังสือแจ้งเจตจำนง” (Notice of Intention) เพื่อให้มีการปลดนายแอนโทนี เอ วิลเลียมส์ นายกเทศมนตรีของเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย ออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นในวันพฤหัสบดีที่ 29 มกราคม ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นวันก่อนจะถึงกำหนดเส้นตาย (Deadline) ในการจัดส่งคำตอบ โดยนายกเทศมนตรีวิลเลียมส์ได้ส่งคำชี้แจงไปยังคณะกรรมการ ฯ เพื่อแถลงเหตุผลต่างๆ ต่อประเด็นการปลดเขาออกจากตำแหน่งที่ผู้ยื่นคำร้อง (Proposer) ได้เสนอเข้ามา⁶⁹

ตามมาตรา 1-1001.17(g) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ของเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย⁷⁰ กำหนดว่า ผู้ยื่นคำร้องมีเวลา 180 วันในการรวบรวมลายมือชื่อ โดยจะเริ่มนับวันตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ส่งคำตอบมา ดังนั้น วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 จึงเป็นเส้นตายสำหรับผู้ยื่นคำร้องที่จะต้องยื่นคำร้องพร้อมลายมือชื่อของประชาชนที่สนับสนุนการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายแอนโทนี เอ วิลเลียมส์ ออกจากตำแหน่งด้วย

นอกจากนี้ คำร้องที่ส่งเข้ามาเพื่อสนับสนุนเพื่อให้มีการปลดนายแอนโทนี เอ วิลเลียมส์ ออกจากตำแหน่ง ต้องมีลายมือชื่อคิดเป็นร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย แต่เนื่องจากนายแอนโทนี เอ วิลเลียมส์ เป็นนายกเทศมนตรี ถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในระดับเมือง ตามบทบัญญัติของกฎหมายแห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย จำเป็นต้องมีลายมือชื่อในคำร้องดังกล่าวคิดเป็นจำนวนร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อยใน

⁶⁹ สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2551 จาก <http://www.dccwatch.com/election/init017.htm>

⁷⁰ บทบัญญัติที่เป็นทางการแห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย (D.C. Officials Code) มาตรา 1-204.112 และ 1-10001.17 และหมวด (Title) 3 ของเทศบัญญัติเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย (D.C.M.R.) บท (Chapter) 11 ว่าด้วย “การปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง”

5 เขต (Ward) จากทั้งหมด 8 เขต(Ward)⁷¹ ด้วย และในกรณีหากคณะกรรมการฯ ไม่สามารถจะระบุจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำได้ ก็อาจอาศัยจำนวนการลงทะเบียนครั้งล่าสุด ในการหยั่งคะแนนเสียงเบื้องต้นในการเลือกตั้งประธานาธิบดีก็ได้เช่นกัน ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้ใช้จำนวนผู้มีสิทธิที่มาลงทะเบียนซึ่งมีการปิดรับการลงทะเบียน ในวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 2004 มาช่วยกำหนดจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำในการเสนอการปลดออกจากตำแหน่งในครั้งนี้ด้วย

ดังนั้นหากพิจารณาถึง ลายมือชื่อจำนวนร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนถูกต้อง (Duly Registered Voters) ในแต่ละเขต ของเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบีย จำนวนรวมทั้งหมด ซึ่งจะมีจำนวนถึง 34,209 ลายมือชื่อ จากจำนวน 8 เขต ดังนั้นการปลดนายแอนโทนี เอ วิลเลียมส์ ในครั้งนี้จำเป็นต้องมีลายชื่อไม่ต่ำกว่า 34,209 ลายมือชื่อ และอย่างน้อยลายมือชื่อดังกล่าวใน 5 เขต (จากทั้งหมด 8 เขต) ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ด้วย

เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง ผู้เขียนจะขอนำเสนอตารางข้างล่างนี้ เพื่อแสดงถึงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในแต่ละเขต (Ward) ณ วันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 2004 พร้อมทั้งคำนวณจำนวนร้อยละ 10 ของแต่ละเขตดังกล่าว ดังต่อไปนี้

⁷¹ นครต่างๆของสหรัฐอเมริกามีการจัดระเบียบองค์การบริหารแตกต่างกันออกไปหลายแบบ อย่างไรก็ตามเกือบทุกแบบมักจะมีสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาดำเนินการของนครในรูปใดรูปหนึ่งเสมอ รัฐบาลนครมีอยู่ 3 แบบด้วยกัน บางนครให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีคนหนึ่งกับสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มักเรียกว่าอัลเดอร์แมนหรือเคาน์ซิลแมนและเลือกตั้งมาจากหน่วยเลือกตั้งที่เรียกว่า “วอร์ด”(Ward) บางนครประชาชนเลือกตั้งสมาชิกทั้งหมด บางนครประชาชนเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นเป็นคณะบริหาร เรียกว่าคณะกรรมการ (Commission) แต่ถึงอย่างไรก็ตามประชาชนยังคงมีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลนครของตนเพราะสภาจะเลิกจ้างผู้จัดการเสียเมื่อใดก็ได้ ยิ่งไปกว่านั้นในบางนครสภาอาจถูกยุบโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้ และแน่นอนประชาชนย่อมออกเสียงให้สมาชิกที่ไม่พึงปรารถนาพ้นจากตำแหน่งในการเลือกตั้งคราวใหม่ที่จะมีตามปกติได้เสมอ

ตารางที่ 3
แสดงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในแต่ละเขต (Ward)
และจำนวนร้อยละ 10 ของแต่ละเขตเลือกตั้ง

เขต (Ward)	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อปิดการลงทะเบียน ณ วันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 2004 การหยั่งคะแนนเสียงเบื้องต้นในการเลือกตั้งประธานาธิบดี	ร้อยละ 10 เมื่อคำนวณจากจำนวนเมื่อปิดการลงทะเบียน
เขต 1	38,734	3,873
เขต 2	37,187	3,719
เขต 3	45,352	4,535
เขต 4	50,447	5,045
เขต 5	46,980	4,698
เขต 6	44,641	4,464
เขต 7	43,604	4,360
เขต 8	35,146	3,515
จำนวนรวมทั้งหมดทั้งเมือง	342,091	34,209

การยื่นคำร้องเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายวิลเลียมส์ให้ออกจากตำแหน่งในครั้งนี้ มีผู้แสดงเจตจำนงหรือผู้ริเริ่ม อยู่ 3 คน ได้แก่ นางบาบารา เลตต์ ซิมมอนส์, นายอดัม ไอดินเจอร์ และ นายดับเบิลยู คาร์โดลล์ เชลตัน ซึ่งทั้งสามต้องลงลายมือชื่อรับรองท้ายเอกสาร และรับรองตนเองว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนโดยถูกต้อง (Qualified Registered Voters) ในเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบีย โดยทั้งสามคนประสงค์ที่จะร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรม (Board of Elections and Ethics) แห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบีย จัดหาลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายแอนโทนี เอ วิลเลียมส์ นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งเพราะเหตุดังต่อไปนี้⁷²

⁷² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 66

(1) นายกเทศมนตรีวิไลเลี่ยมส์บริหารในลักษณะไม่ซื่อสัตย์ (Corrupt) ไร้ประสิทธิภาพ (Incompetent) และไม่คำนึงถึงความสำคัญของประชาชนชาววอชิงตัน ความประพฤติน่าสมควร (Malfeasance) การกระทำที่ผิดพลาด (Misfeasance) การละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนด (Nonfeasance) ล้วนเป็นสิ่งที่อันตรายต่อความอยู่ดีกินดี (Well-Being) และผู้อาศัยในเมือง ดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย ทุกคน

(2) การที่วิไลเลี่ยมส์ได้สั่งปิดโรงพยาบาลรัฐ (Public Hospital) บางแห่ง ส่งผลให้วิกฤติด้านบริการสาธารณสุข (Healthcare Crisis) ในรัฐยิ่งเลวร้ายมากขึ้น สถานที่ใช้ในการบำบัดผู้ติดยาเสพติด (Drug Treatment Facilities) ก็มีจำนวนไม่เพียงพอ การบังคับใช้กฎหมายและความปลอดภัยของประชาชนก็ถูกละเลย หัวหน้าหน่วยงานตำรวจ นายหนึ่งที่ทำงานผิดพลาดกลับได้รับการขึ้นเงินเดือน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของเมือง หลายคนระบุคุณสมบัติที่ไม่ถูกต้องในการเข้าทำงาน เนื่องจากอำนาจด้านการจัดการศึกษาภาครัฐ ของนายกเทศมนตรีมีมากขึ้น นายกเทศมนตรีวิไลเลี่ยมส์จึงต้องรับผิดชอบโดยตรงมากยิ่งขึ้นต่อกรณีการศึกษาภาครัฐได้รับเงินสนับสนุนไม่เพียงพอ (DCPS และ UDC) และต่อการไม่สนับสนุนบุคลากรทางการศึกษา) นายกเทศมนตรีคนนี้สนับสนุนเงินให้เรือนจำ แต่กลับปล่อยให้โรงเรียนขาดเงินทุน คุณหาสน์หลังใหม่ของนายกเทศมนตรี (New Mayor's Mansion) คือสิ่งที่นายกเทศมนตรีผู้นี้ใช้เป็นคำตอบสำหรับปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งรัฐเป็นผู้สร้าง และราคาที่อยู่อาศัย ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ไม่มีธำรงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของประชาชน (Public Resources) นอกจากนี้ มหาเศรษฐีในวงการกีฬายังได้รับเงินอุดหนุน (Subsidies) มากขึ้นไปอีก ส่วนภาคธุรกิจขนาดใหญ่ก็ได้รับเงินสนับสนุนจากเงินภาษีของประชาชน แต่กลับไม่จัดหาตำแหน่งงานให้กับประชาชนเลยแม้แต่คนเดียว

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีวิไลเลี่ยมส์ยังมองข้ามความสำคัญของคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (Elected School Board Members) และคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชุมชน (Advisory Neighborhood Commissioners) ดังนั้น จึงถือเป็นการไม่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยส่วนท้องถิ่น ความพยายามของเราที่ต้องการมีฐานะเป็นรัฐ และเป็นพลเมืองอเมริกันโดยสมบูรณ์ ก็ล้มเหลวอย่างน่าผิดหวังมากขึ้นไปอีก

การยื่นคำร้องดังกล่าวอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎบัตรฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (Charter Amendment) เลขที่ 2 บทที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรของรัฐและ

รัฐบาลปกครองตนเองแห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย (District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act) มาตรา 1-204.111 ถึง 1-204.115⁷³

จากข้อกล่าวหาข้างต้นเป็นเหตุผลสำคัญที่ประชาชนได้ใช้เป็นเหตุเข้าชื่อเพื่อยื่นเรื่องให้มีการจัดคูหาเพื่อออกเสียงปลดนายกเทศมนตรีวิลเลียมส์ออกจากตำแหน่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้อหาเกี่ยวกับความประพฤติมิชอบ ปฏิบัติตนและใช้อำนาจไม่เหมาะสมต่อหน้าที่ ฯลฯ ตามที่กล่าวไว้ในข้อความข้างต้น ถือได้ว่าเป็นเหตุผลสำคัญขอให้มีการปลดออกจากตำแหน่งโดยวิธีการรีคอลได้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรของรัฐและรัฐบาลปกครองตนเองแห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย และเป็นกรณีศึกษาอีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ

4.5) ปัญหาของการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อพิจารณาถึงการปลดออกจากตำแหน่งหรือการรีคอลในแต่ละมลรัฐ ของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าระบบการปลดออกจากตำแหน่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย มีทั้งบุคคลที่เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอยกเฉพาะประเด็นปัญหา และความคิดเห็นของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับระบบการปลดออกจากตำแหน่ง ที่กฎหมายอนุญาตให้ประชาชนสามารถปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นที่น่าสนใจดังนี้

ประธานาธิบดีทราฟ (Traft) เป็นผู้หนึ่งที่ได้แสดงความเห็นต่อต้านระบบการรีคอลหรือกระบวนการปลดเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของมลรัฐออกจากตำแหน่ง เพราะประธานาธิบดีทราฟเกรงว่ากระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่การปลดประธานาธิบดีในอนาคต ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยความเห็นของประธานาธิบดีทราฟต่อกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.5.1) การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นเพียงผลลัพธ์ทางตรรกวิทยาของข้อเสนอที่รวมอยู่ในการออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) และความเคลื่อนไหวของประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องทำตามกระแสความต้องการของประชาชนและถ้อยแถลงที่ไม่แน่นอนของประชาชน โดยปราศจากการพิจารณาและปราศจากโอกาสในการได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่

⁷³ as prescribed in Charter Amendment No. 2, to Title IV of the District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act (D.C. Official Code §§ 1-204.111 to 1-204.115).

4.5.2) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ก่อให้เกิดการแบ่งแยก เป็น 2 ขั้ว และอาจนำไปสู่การใช้กระบวนการนี้ในทางที่ผิด โดยเฉพาะผลลัพธ์ที่ได้กลับไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปลดออกจากตำแหน่งอย่างแท้จริง เพราะบางครั้งการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง เป็นการกระทำที่เกิดจากอารมณ์ และบางครั้งเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสับสน นอกจากจะไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาใดๆ แล้ว กระบวนการรีคอลหรือการปลดออกจากตำแหน่ง ยังเป็นการเพิ่มปัญหาและความตึงเครียดให้แก่ชุมชนต่างๆ จนเกิดการแบ่งแยกแนวคิดออกเป็น 2 ขั้ว ซึ่งทำให้เกิดความไม่มั่นคงและช่องว่างทางความคิด

นอกจากนี้การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งยังเป็นการยั่วยุให้เกิดการแตกแยก โดยใช้กลยุทธ์ใส่ร้ายซึ่งกันและกัน บางครั้งการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง มีลักษณะเป็นการต่อสู้ทางทหารซึ่งอาจจะมีผู้ได้รับบาดเจ็บและยังเป็นการจับคู่ต่อสู้กัน จนนำไปสู่การแก้แค้นที่เพิ่มขึ้น โดยอาศัยกลไกนี้เป็นเครื่องมือ กล่าวคือ บ่อยครั้งที่ผู้ถูกปลดออกจากตำแหน่งจะรวมกลุ่มกันหรือพยายามใช้วิธีการการปลดออกจากตำแหน่งกับผู้ที่เคยเรียกร้องให้มีการปลดตนออกจากตำแหน่ง⁷⁴

ส่วนตัวอย่างที่แสดงถึงผลเสียของระบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายเป็นอย่างมาก ก็คือ เหตุการณ์เกี่ยวกับการปลดสมาชิกคณะกรรมการโรงเรียน จำนวน 4 คน จากจำนวนทั้งหมด 5 คน ออกจากตำแหน่งในเมืองซานทวน มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (San Tuan, California) ในปี ค.ศ. 1978 โดยมีสาเหตุเนื่องมาจาก คณะกรรมการดังกล่าวเพิกเฉยต่อกฎหมายการตัดภาษีทรัพย์สิน และต่อมาไม่นาน ได้มีการปลดเจ้าหน้าที่ระดับสูงของโรงเรียนออกจากตำแหน่ง โดยผลจากการปลดออกจากตำแหน่งทั้ง 2 ครั้งนี้ ทำให้ชุมชนเกิดความแตกแยกเป็นอย่างมาก เพราะมีชาวบ้านบางส่วนที่ไม่เห็นด้วย

4.5.3) การปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ก่อให้เกิดความอยุติธรรม รวมทั้งทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องแบกรับภาระมากเกินไป ซึ่งผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องคอยเก็บข้อมูลระหว่างการเลือกตั้ง โดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งนั้น ได้สร้างความรำคาญและเป็นการรบกวนประชาชน

⁷⁴ ธนศักดิ์ วรรณสุข, "การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกและประชาชน" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง :2544) น.29-30

นอกจากนี้กระบวนการยื่นขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ก็จำเป็นต้องมีการรวมตัวของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งมากกว่าการเลือกตั้งปกติ ถึงแม้ว่ากระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง จะมีข้อสันนิษฐานว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีความรู้กว้างไกลเกี่ยวกับเทคนิคการจัดการด้านการเงิน การจัดการบุคลากร และการจัดการทั่วไป เพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในความเป็นจริงประชาชนโดยทั่วไปแทบไม่ได้ติดตามข่าวสารของชุมชนหรือรัฐอย่างใกล้ชิดเลย

4.5.4) การปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในบางครั้งนั้นก่อให้เกิดการขัดแย้งกันประชาชนทั่วไปมักรู้สึกสับสน เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วการเคลื่อนไหวของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง ไม่ต้องการการพิสูจน์ข้อกล่าวหาที่ใช้เป็นเหตุปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ซึ่งในบางครั้งกลุ่มของผู้ที่ดำเนินการขอให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง มักจะนำกลอุบายหรือข้อมูลที่ไม่เป็นจริงมาใช้เป็นข้ออ้างในการปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง โดยประชาชนที่ไม่ทราบข้อเท็จจริงต้องตกกลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง จนนำไปสู่กระบวนการปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งโดยไม่รู้ตัว

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านที่คัดค้านกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เห็นว่า กระบวนการรีคอลหรือการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดปัญหามากกว่าที่จะแก้ปัญหา เพราะหากประชาชนเพียงเลือกคนดีและมีความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งในวันเลือกตั้งในครั้งแรก แล้วกระบวนการรีคอลก็ไม่จำเป็น⁷⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งรัฐมิชิแกน (Michigan Constitution) ยังเห็นว่า “กระบวนการรีคอล (Recall) เป็นกระบวนการทางการเมืองมากกว่ากระบวนการทางศาล”⁷⁶

4.2 การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศแคนาดา

จากการศึกษามาตรการปลดออกจากตำแหน่ง (Representative Recall) ในประเทศแคนาดา พบว่า ในมณฑลบริติช โคลัมเบียประเทศแคนาดา เพียงแห่งเดียวที่ได้มีการประกาศใช้

⁷⁵ Thomas E. Cronin, *supra* note 2, p.133-139

⁷⁶ ตริรัตน์ จุยมณี, “มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 286” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง :2542) น.67-68

กฎหมายว่าด้วยการปลดผู้แทนโดยประชาชน (Representative Recall) ซึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย” มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995⁷⁷ เป็นต้นมา

โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิในเขตเลือกตั้งของมณฑล (Provincial Riding) สามารถยื่นคำร้องเพื่อปลดผู้แทนที่ดำรงตำแหน่ง (Sitting Representative) ออกจากตำแหน่งได้ ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงทะเบียน (Registered Voters) มีจำนวนมากพอต่อการลงลายมือชื่อในคำร้อง โฆษกรัฐสภา (Speaker of the Legislature) ก็จะประกาศให้สภาผู้แทนราษฎร (House) ทราบว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนถูกปลดออกจากตำแหน่ง และจะมีการเลือกตั้งซ่อมเกิดขึ้นตามมา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกนักการเมืองคนอื่นมาแทนที่

4.2.1 ตำแหน่งที่สามารถขอขึ้นปลดออกจากตำแหน่งได้

ตำแหน่งที่สามารถขอขึ้นปลดออกจากตำแหน่งได้ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกสภานิติบัญญัติ (Member of the Legislative Assembly) รวมถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Premier) ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาล ที่สำคัญยังรวมไปถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประจำแคนาดา (Governor General of Canada) และรองผู้สำเร็จราชการประจำแต่ละมณฑล (Lieutenant Governor of each Province) สามารถถูกปลดออกจากตำแหน่ง ได้ด้วยการลงคะแนนเสียงในระดับรัฐบาลกลางและระดับมณฑล

ดังนั้น จึงสามารถริเริ่มให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่ง ได้ แต่การปลดออกจากตำแหน่ง ไม่สามารถดำเนินการได้ ถ้าปราศจากการร้องขอจากผู้ดำรงตำแหน่งมนตรีลำดับที่ 1 ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบก่อน (Prior Request of the Corresponding First Minister) ยกเว้น กรณีของนายลูก เลอเตลลิเยร์ รองผู้สำเร็จราชการประจำมณฑลควิเบก⁷⁸ ใน ค.ศ.

⁷⁷ สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2551 จาก en.wikipedia.org/wiki/Recall_election

⁷⁸ รัฐสภาแคนาดาลงมติด้วยคะแนนเสียง 226 ต่อ 16 เห็นชอบในร่างญัตติที่ให้มณฑลควิเบก เป็นชาติหนึ่งภายในประเทศแคนาดา หลังจากที่นายกรัฐมนตรีสตีเฟน ฮาร์เปอร์ของแคนาดา ได้เสนอร่างญัตติดังกล่าวเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มบลิค คิวเบคอยส์ ซึ่งเป็นกลุ่มสนับสนุนเอกราชที่ต้องการให้ยอมรับมณฑลควิเบกเป็นชาติหนึ่ง แต่ไม่ระบุถ้อยคำว่าเป็นชาติหนึ่งภายในประเทศแคนาดา ทั้งนี้รัฐบาลเห็นว่าการยอมรับดังกล่าวจะเป็นหนทางยับยั้ง

1878 และกรณีของลอร์ดบิง ออฟ วีมี (Lord Byng of Vimy) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ใน ค.ศ. 1927 ⁷⁹

ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1996 มณฑลบริติช โคลัมเบีย ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย (Recall and Initiative Act) (RSBC 1996, c. 398) ซึ่งได้เพิ่มโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในมณฑลบริติช โคลัมเบีย สามารถปลดสมาชิกสภานิติบัญญัติ (Member of the Legislative Assembly) ออกจากตำแหน่ง ในช่วงที่มีการเลือกตั้งได้ด้วย

กรณีบุคคลที่จะยื่นคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง (Petition for the Recall) สมาชิกสภานิติบัญญัติ ต้องยื่นเรื่องเสนอต่อหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง (Chief Electoral Officer) ประจำเขตเลือกตั้ง (Electoral District) ที่ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิเลือกตั้งและได้ลงทะเบียนเลือกตั้งในเขตนั้นไว้

4.2.2 เงื่อนไขและข้อห้ามการเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ยังได้ระบุช่วงระยะเวลาเพื่อคุ้มครองและเป็นหลักประกันการทำหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ ไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ ในช่วง 18 เดือนแรกหลังการเลือกตั้ง ห้ามมิให้มีการยื่นคำร้องเพื่อปลดสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่งภายในช่วงเวลาดังกล่าว

หากการยื่นเรื่องเสร็จสมบูรณ์และเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยปลดออกจากตำแหน่ง และการเสนอกฎหมาย (Recall and Initiative Act) ที่ได้กำหนดไว้ ผู้สนับสนุนจะมีเวลา 60 วันในการรวบรวมลายมือชื่อ โดยต้องมีลายมือชื่อร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทะเบียน

แรงกดดันจากกลุ่มเรียกร้องแบ่งแยกดินแดนที่ต้องการแยกแคว้นควิเบกออกจากแคนาดา แต่หลายฝ่ายเห็นว่าการให้สถานะแคว้นควิเบกเท่ากับเป็นการส่งเสริมกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ทั้งนี้ นายไมเคิล ฌอง รัฐมนตรีกิจการภายในรัฐบาลแคนาดา ได้ประกาศลาออกทันที เพื่อแสดงการคัดค้านในเรื่องนี้ เนื่องจากเห็นว่าการยอมรับสถานะให้มณฑลควิเบกเป็นชาติหนึ่ง จะผลให้กลุ่มแบ่งแยกดินแดนสร้างความไม่สงบแพร่ขยายออกไปอีก

⁷⁹สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 จาก http://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election

เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภานิติบัญญัติผู้นั้นสังกัดอยู่ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด และผู้มีสิทธิเข้าชื่อปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ต้องเป็นผู้ลงทะเบียนเลือกตั้งในमतलबบริทิช โคลัมเบียด้วย ทั้งนี้หากคำร้องดังกล่าวประสบความสำเร็จ ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติท่านนั้นพ้นจากตำแหน่งและให้จัดการเลือกตั้งซ่อมภายใน 90 วัน ซึ่งปัจจุบันमतलबบริทิช โคลัมเบียเป็นเพียงमतलबเดียวในประเทศแคนาดาที่มีกฎหมายว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่ง ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในภาพรวมเกี่ยวกับกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา ผู้เขียนจะขอสรุปบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนในमतलबบริทิช โคลัมเบียประเทศแคนาดา ซึ่งมีรายละเอียดและขั้นตอนดังต่อไปนี้

4.2.3 กระบวนปลดออกจากตำแหน่ง

1) การยื่นคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง

การยื่นคำร้องถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 19⁸⁰ โดยให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งสามารถยื่นคำร้องขอให้ปลดสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ออกจากตำแหน่งได้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁸¹ โดยให้ยื่นคำร้องขอให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ไปยังหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง โดยในคำร้องขอให้ระบุ ดังนี้

- 1.1) ชื่อของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่จะขอให้ปลดออก
- 1.2) ชื่อและที่อยู่ปัจจุบัน (Residential Address) ของผู้ยื่นคำขอ
- 1.3) ถ้อยแถลงไม่เกิน 200 คำ อธิบายว่าเพราะเหตุใดผู้ยื่นคำขอจึงเห็นว่ากาปลดสมาชิกสภานิติบัญญัติจึงเป็นสิ่งที่สมเหตุสมผล
- 1.4) ถ้อยแถลงอย่างตรงไปตรงมา (Solemn Declaration) ของผู้ยื่นคำขอว่า ผู้ยื่นคำขอมิได้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนด
- 1.5) ข้อมูลอื่นๆ ที่อาจจะระบุไว้ก็ได้

⁸⁰ RECALL AND INITIATIVE ACT[RSBC 1996] CHAPTER 398 Part 3(Recall Division 1)

⁸¹ section19 (1) A registered voter for an electoral district may apply under subsection (2) for the issuance of a petition for the recall of the Member of the Legislative Assembly for that electoral district

โดยการยื่นคำขอให้ออกคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ผู้ยื่นคำขอจะต้องชำระค่าธรรมเนียม 50 ดอลลาร์แคนาดา⁸² นอกจากนี้มาตรา 19 (4) ยังระบุถึงช่วงเวลาที่ยื่นคำขอ โดยห้ามมิให้ยื่นคำร้องขอเพื่อมีการปลดออกจากตำแหน่งในช่วง 18 เดือน นับจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติทั่วไปครั้งล่าสุด ทั้งนี้ถือว่าเป็นการคุ้มครองให้สมาชิกมีโอกาสทำงานตามหน้าที่เสียก่อนและเป็นหลักการคุ้มครองตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งที่มาจากประชาชน

2) การออกคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง

ในบทบัญญัติมาตรา 20 หากผู้ยื่นคำขอได้ดำเนินการตามมาตรา 19 ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง ต้องแจ้งให้ผู้สนับสนุน และสมาชิกสภานิติบัญญัติผู้มีชื่อในคำร้องให้ถูกปลดออก รวมทั้งโฆษก (Speaker) สภานิติบัญญัติ ทราบว่า การยื่นคำร้องผ่านความเห็นชอบในหลักการ และออกคำร้องตามรูปแบบที่หลักเกณฑ์ (Regulations) กำหนดไว้ภายในเวลา 7 วันหลังจากที่ได้มีการแจ้งให้ทราบ

โดยให้มีการลงลายมือชื่อลงในคำร้องเพื่อให้มีการปลดเจ้าหน้าที่นั้นออกภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งออกคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง หากคำขอผ่านการเห็นชอบในหลักการแล้ว ผู้ยื่นคำขอสามารถขอตรวจสอบคำขอดังกล่าวได้ที่สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง (Office of the Chief Electoral Officer) ในเวลาราชการปกติได้⁸³

3) ผู้ที่สามารถลงลายมือชื่อลงในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง

ในการลงลายมือชื่อในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง บุคคลผู้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

3.1) ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภานิติบัญญัติผู้นั้นได้รับเลือกในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติครั้งล่าสุด

3.2) ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งในमतलबวันที่บุคคลผู้นั้นลงลายมือชื่อในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง

⁸² section 19 (3) The application for the issuance of a recall petition must be accompanied by a processing fee of \$50.

⁸³ Section 20 (3) Once an application has received approval in principle, it may be inspected at the office of the chief electoral officer during its regular office hours.

โดยบุคคลที่มีความประสงค์ที่จะเข้าชื่อปลดออกจากตำแหน่ง สามารถลงลายมือชื่อในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง ได้หนึ่งคำร้องเท่านั้นและบุคคลผู้ลงลายมือชื่อในคำร้องเพื่อให้มีปลดออกจากตำแหน่ง นั้นจะต้องระบุที่อยู่ปัจจุบันลงในคำร้องด้วย⁸⁴ จึงจะมีผลตามกฎหมาย

4) ผู้ที่สามารถดำเนินการหาเสียงสนับสนุนให้มีการลงลายมือชื่อได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนสามารถดำเนินการหาเสียงสนับสนุนให้มีการลงลายมือชื่อลงในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง ได้ ก็ต่อเมื่อผู้ที่ดำเนินการหาเสียงสนับสนุนดังกล่าวมีคุณสมบัติต่อไปนี้ในวันที่ดำเนินการหาเสียงสนับสนุน⁸⁵

4.1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาศัยอยู่ในมลฑลบริติช โคลัมเบียมาแล้วอย่างน้อย 6 เดือน

4.2) ผู้มีสิทธิได้ลงทะเบียนชื่อและที่อยู่ปัจจุบันของตนเองไว้กับหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง

นอกจากนี้บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 21 ยังได้ระบุถึงข้อห้ามเกี่ยวกับการดำเนินการหาเสียงสนับสนุนให้มีการลงลายมือชื่อ โดยบุคคลนั้นต้องไม่รับสิ่งจูงใจ (Inducement) ใดๆ ในการดำเนินการหาเสียงสนับสนุนให้มีการลงลายมือชื่อลงในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นโดยต้องหรือโดยอ้อมและต้องไม่มีการ จ่าย ให้ ให้ยืม หรือจัดหา สิ่งจูงใจใดๆ ก็ตามให้กับผู้ที่ดำเนินการหาเสียงสนับสนุนให้มีการลงลายมือชื่อลงในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง⁸⁶

⁸⁴ Section 21 (2) An individual may sign any one recall petition only once
(3) An individual who signs a recall petition must also indicate his or her residential address on the petition

⁸⁵ Section 22 (1) A registered voter may canvass for signatures on a recall petition if, before the date on which he or she begins canvassing

⁸⁶ section 22 (2) A person must not, directly or indirectly, accept any inducement for canvassing for signatures on a recall petition. (3) A person must not, directly or indirectly, pay, give, lend or procure any inducement for a person who canvasses for signatures on a recall petition.

5)หลักเกณฑ์ว่าด้วยคำร้องเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่ง การยื่นคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง ต้องส่งคำร้องคืนให้กับหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันที่ออก คำร้องตามที่กำหนดไว้ และ คำร้องนั้นต้องมีผู้ลงลายมือชื่อมากกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนผู้มีสิทธิลงลายมือชื่อในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง⁸⁷ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21

และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงลายมือชื่อนั้น ลายมือชื่อที่ปรากฏบนคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ต้องระบุที่อยู่ปัจจุบันของผู้ที่ลงลายมือชื่อไว้ด้วย รวมทั้ง ต้องมีผู้ดำเนินการหาเสียงสนับสนุนให้มี การลงลายมือชื่อเป็นพยานด้วย

6)กรอบเวลาในการชี้ขาด⁸⁸

เมื่อคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง ส่งถึงหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งต้องชี้ขาด ภายในเวลา 42 วัน โดยใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ว่า คำร้องดังกล่าวมีความถูกต้องตามที่วรรค 23 กำหนดไว้หรือไม่

7)ผลของคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง ที่ประสบความสำเร็จ⁸⁹

⁸⁷ Section 23 (1) A recall petition must comply with the following requirements: (a) the petition must be submitted to the chief electoral officer within 60 days after the date on which the petition was issued under section 20;

(b) the petition must be signed by more than 40% of the total number of individuals who are entitled to sign the recall petition under section 21.

⁸⁸ Time limit for determination section 24 “ When a recall petition is submitted to the chief electoral officer, he or she must determine within 42 days and in accordance with the regulations, if any, whether the petition meets the requirements 25 (1) If the chief electoral officer determines that(a) the recall petition meets the requirements of section 23, and(b) the proponent has complied with Part 7,the Member ceases to hold office of section 23.”

⁸⁹ section and the seat of the Member becomes vacant.

หากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งชี้ขาดว่า คำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง เป็นไปตามที่วรรค 23 กำหนดไว้ และ ผู้สนับสนุนปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด 7 (Part 7) สมาชิกสภานิติบัญญัติต้องพ้นจากตำแหน่งและให้ตำแหน่งดังกล่าวก็ว่างลง และหลังจากที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งได้ชี้ขาดผลการลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง แล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะต้องรีบรายงานให้สมาชิกสภานิติบัญญัติและโฆษกสภานิติบัญญัติทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

4.2.4 การเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง⁹⁰

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติว่างลงด้วยเหตุของคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง ให้จัดการเลือกตั้งเพื่อหาผู้มาดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Section 35 of the Constitutional Act) โดยให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (Application of Election Act) มาบังคับใช้กับการเลือกตั้ง และยังห้ามไม่ให้จัดการเลือกตั้งหลายครั้ง (Multiple Elections) ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ไม่ว่าในเขตเลือกตั้งใดๆ ก็ตาม ให้จัดการเลือกตั้งได้หนึ่งการเลือกตั้งในช่วงเวลาระหว่างการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น

4.2.5 กรณีศึกษาการปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา

ในประวัติศาสตร์ของประเทศแคนาดาเคยมีความพยายามในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ทั้งหมด 22 ครั้ง นับแต่อดีตจนถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 ซึ่งยังไม่เคยมีใครที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งเลย ยกเว้น กรณีของนายพอล ไรต์สมา สมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งลาออกใน ปีค.ศ. 1998 หลังจาก ที่นายไรต์สมาเห็นว่า ประชาชนได้ลงลายมือชื่อมีจำนวนมากพอที่จะสนับสนุนให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเขาออกจากตำแหน่งได้ ด้วย

(2) The chief electoral officer must report to the Member and to the Speaker of the Legislative Assembly as soon as possible after making a determination under subsection (1).

⁹⁰RECALL AND INITIATIVE ACT[RSBC 1996] CHAPTER 398 Part 3 (RecallDivision 2) section 26-28

เหตุนี้ นายไรต์สมาจึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งระหว่างขั้นตอนการตรวจสอบครั้งที่ 2 (Secondary Verification Stage) เพื่อหนีกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งที่จะเกิดขึ้น ทำให้กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่ง จึงยุติลง

4.3 การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์

4.3.1 ลักษณะพิเศษของการปกครองและแนวคิดของการปลดออกจากตำแหน่ง (droit de révocation populaire)

รัฐธรรมนูญของสวิตเซอร์แลนด์ที่ใช้อยู่ทุกวันนี้ คือ รัฐธรรมนูญลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ.1874 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้ง โดยลักษณะสำคัญของระบอบการปกครองของประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นรูปแบบการปกครองเรียกว่า “ไดเรกทอเรียล” (directorial) ไม่เหมือนกับระบอบประธานาธิบดีและระบอบรัฐสภา มีลักษณะเป็นพิเศษของตนเอง เป็นแบบสหพันธรัฐซึ่งใช้แก่ประเทศเล็ก ๆ และยังมีการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยโดยตรง ใช้อยู่ในบางมลรัฐซึ่งเล็กมาก เช่น กังตองการิส (Glaris), กังตองอุนแตร์วัลเดน (Unterwalden) และกังตองอัปเพนเซล (Appenzell) โดยมีมลรัฐทั้งสามนี้รวมกันมีพลเมืองราว 3 ใน 100 ของพลเมืองทั้งหมด

การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงนั้นใช้อยู่ใน 3 มลรัฐ ดังที่กล่าวมาซึ่งมีขนาดเล็กมาก กล่าวคือ ในมลรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีรัฐสภา แต่ประชาชนก็ได้แบ่งงานทุกชนิดด้วยตนเอง สำหรับงานธุรการซึ่งเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติทุกวัน ประชาชนตั้งผู้แทนขึ้นปฏิบัติงานคณะหนึ่ง มีประธานเป็นผู้ควบคุม ประธานนี้เรียกว่า “ลันดัมมันน์” (Landammann) ซึ่งถ้าจะนับว่านายกรัฐมนตรีของรัฐนั้นๆ ก็ได้ ส่วนงานด้านตุลาการนั้น ประชาชนจะเลือกตั้งผู้พิจารณาพิพากษาคดีขึ้นเป็นประจำ คงเหลือแต่งานจัดทำกฎหมายเท่านั้นที่ประชาชนทำเองโดยตรง⁹¹

เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองในสวิตเซอร์แลนด์แล้ว จะเห็นได้ว่าสวิตเซอร์แลนด์จะประกอบด้วยมลรัฐเล็ก ๆ เรียกว่า “กังตอง”(canton) ซึ่งมีทั้งหมด 23 กังตอง นอกจากสหพันธรัฐแล้วทุกมลรัฐก็มีรัฐธรรมนูญของตนเอง มีรัฐบาลปกครองภายในของตน และมีอิสระมาก สวิตเซอร์แลนด์เรียกชื่อตนเองว่า “Confédération Helvétique”(สมาพันธรัฐ) แต่ที่จริงรูปของการปกครองเป็น fédération (สหพันธรัฐ) มิใช่ Confédération(สมาพันธรัฐ) เนื่องจากการใช้ชื่อ

⁹¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) น.321

ว่าสหพันธรัฐ สวิตเซอร์แลนด์จะทำให้รัฐบาลของแต่ละมลรัฐมีอำนาจปกครองภายในเหนือประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ การติดต่อระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองเป็นไปโดยใกล้ชิดและตรงกว่าในประเทศใหญ่ ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ส่วนในระดับสหพันธรัฐเองก็จะมีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร จำกัดเพียงเท่าที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น อำนาจนอกเหนือไปจากนั้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนเป็นอำนาจของกึ่งตอง⁹²

ในสวิตเซอร์แลนด์นอกจากเป็นสหพันธรัฐของมลรัฐเล็กๆ แล้วยังมีการปกครองที่เป็นแบบประชาธิปไตยโดยตรง (démocratie directe)⁹³ และยังมีวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในการปกครองแบบประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง (démocratie semi-directe) อีกหลายอย่าง คือ 1. สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของราษฎร (initiative populaire) 2. การลงคะแนนแสดงประชามติ (referendum) 3. สิทธิเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (droit de révocation populaire) วิธีการเหล่านี้บางอย่างก็ใช้ทั้งสำหรับสหพันธ์และสำหรับรัฐต่าง ๆ ด้วย บางอย่างก็ใช้เพียงเฉพาะในรัฐต่าง ๆ เท่านั้น

4.3.2 กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง

กระบวนการการปลดออกจากตำแหน่งนั้น ปกติจะพบกระบวนการนี้ได้เฉพาะบางมลรัฐเท่านั้น ซึ่งวิธีดังกล่าวในสวิตเซอร์แลนด์เรียกว่า “อับเบรฟุงส์เรคท” (Aberrufungsrecht) คล้ายๆ กับวิธีการรีคอล(recall) ของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐสภาของมลรัฐต่างๆ อาจถูกยุบได้ เช่น เมื่อมีพลเรือน 1,000 คน ร้องขอในรัฐชาฟเฮาส์ (Schaffhouse) หรือ 12,000 คน ในรัฐเบิร์น(Berne) โดยให้พลเรือนลงคะแนนแสดงประชามติ ส่วนรัฐบาลของรัฐอาจจะถูกปลดออกจากตำแหน่งโดย

⁹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 โครงการตำราและเอกสารประกอบการเรียน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549) น.22

⁹³ Maurice Batelli : Les institutions de la démocratie directe en droit suisse et en droit compare. Paris, 1932 และ Edouard chapuisat : Démocratie directe et Landsgemeinde ใน Revue d'histoire politique et constitutionnelle. Paris, 1938 หน้า 438-443

ราษฎรได้ เมื่อพลเมืองจำนวนหนึ่ง เช่น จำนวน 11,000 คน ร้องขอ การถูกยุบของรัฐบาลเช่นนี้ เท่ากับเป็นการถูกยุบโดยองค์คณะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง⁹⁴

4.3.3 ตำแหน่งที่สามารถขอขึ้นปลดออกจากตำแหน่งได้

สิทธิการปลดผู้แทนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (droit de révocation populaire) ปกติมักจะพบในมลรัฐเล็กๆหรือกังตอง (cantons) เท่านั้น ซึ่งต่างกับวิธีการปลดออกจากตำแหน่งหรือวิธีการรีคอล(Recall)ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยวิธีนี้เป็นการเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้คนเดียวเท่านั้น ไม่ใช่การเพิกถอนทั้งสภา แต่ที่เหมือนกันก็คือกระบวนการดังกล่าวสามารถใช้ได้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง สำหรับบางมลรัฐยังใช้แก่ข้าราชการที่ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งรวมถึงตุลาการด้วย ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ต้องมีจำนวนรายชื่อละ 10-20 หรือบางมลรัฐร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิในมลรัฐนั้นทั้งหมด(ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละรัฐกำหนดไว้) ร้องขอ⁹⁵

4.3.4 การเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง

ในกรณีผู้แทนผู้ที่ถูกขอให้ออกจากตำแหน่งไม่ยอมลาออก ก็จะต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ก่อนครบวาระหรือกำหนดเวลา ผู้ที่ถูกขอให้ออกจากตำแหน่งจะสมัครเข้ารับเลือกอีกก็ได้ ทั้งนี้ มีหลักประกันต่างๆเพื่อความยุติธรรมให้ โดยผู้ที่ถูกขอให้ออกจากตำแหน่งนี้จะเขียนคำแก้ข้อกล่าวหาของเขาไปพร้อมๆกันในหนังสือเวียนที่ถูกส่งไปชักชวนให้ประชาชนปลดเขาออกจากตำแหน่ง บางกรณีทั้งคำ กล่าวหาและคำกล่าวแก้ข้อกล่าวหา ก็มีการพิมพ์ปรากฏอยู่ในบัตรเลือกตั้ง ถ้าผู้ถูกยื่นขอให้ออกจากตำแหน่งได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่อีกครั้ง ประชาชนที่เป็นตัวการชักชวนให้ปลดผู้แทนออกจากตำแหน่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ทั้งหมด ในบางรัฐกำหนดให้ผู้ชักชวนนี้ต้องนำเงินมาวางไว้ล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งด้วย⁹⁶

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การปลดออกจากตำแหน่งมีระบุไว้เฉพาะในระดับมลรัฐหรือกังตอง (cantons) ในสวิตเซอร์แลนด์ เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแทบไม่เคยถูก

⁹⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 88 น.321

⁹⁵ เฟิงอ้าง, น.327

⁹⁶ เฟิงอ้าง, น.327-328

นำมาใช้เลย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่านักการเมืองของสวิสทำงานกึ่งพาร์ทไทม์ (part time)⁹⁷ ก็ว่าได้

4.4 การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศเวเนซุเอล่า

จากการศึกษากระบวนการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ในประเทศเวเนซุเอล่า พบว่า รัฐธรรมนูญของประเทศเวเนซุเอล่า (Republic of Venezuela) ซึ่งร่างโดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ (National Constituent Assembly) ใน ค.ศ. 1999 มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องนี้จำนวนหลายมาตรา ซึ่งมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

4.4.1 ตำแหน่งที่สามารถขอขึ้นปลดออกจากตำแหน่งได้

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศเวเนซุเอล่า ยังระบุถึงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถปลดออกจากตำแหน่งได้ ก็คือ เจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นหากมาจากระบบการเลือกตั้งประชาชนย่อมสามารถปลดออกจากตำแหน่งได้ทั้งหมด

โดยเฉพาะบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 72 ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่งที่ผ่านการเลือกตั้งสามารถถูกปลดออกจากตำแหน่งได้”⁹⁸ โดยมีนัยสำคัญก็คือ เจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สำคัญรวมถึงตำแหน่งประธานาธิบดีด้วย⁹⁹ ซึ่งถือได้ว่าเป็นลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญประเทศเวเนซุเอล่าก็ว่าได้ เพราะเป็นเพียงไม่กี่ประเทศที่ยินยอมหรืออนุญาตให้ประชาชนสามารถปลดประธานาธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงได้โดยตรง ซึ่งต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะมีกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในหลายมลรัฐ แต่ในปัจจุบันประชาชนในสหรัฐอเมริกาก็

⁹⁷ William E. Rappard "The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland" (Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol 43, Sep 1912) pp 110-145.

⁹⁸ Article 72: All [...] offices filled by popular vote are subject to revocation.

⁹⁹ Article 72 Constitution of Venezuela enables the recall of any elected representative, including the President

ยังไม่สามารถปลดผู้นำประเทศโดยวิธีการรีคอลได้โดยตรง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 แม้จะมีบทบัญญัติอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติออกจากตำแหน่งได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงสิทธิในการริเริ่มของกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เท่านั้น มิอาจเรียกว่าเป็นการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

4.4.2 กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง

1) การยื่นคำร้อง

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา¹⁰⁰ พบว่า มาตรา 70 และ มาตรา 72 มีการรับรองสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งสามารถลงประชามติเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall Referendum) ได้

ซึ่งกระบวนการที่เป็นขั้นแรกของการปลดออกจากตำแหน่ง คือ การยื่นคำร้อง โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา มาตรา 72 วรรคแรก กำหนดว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อยร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงทะเบียนในเขตการเลือกตั้ง (Affected Constituency) สามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการลงประชามติเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ (Official's Mandate)¹⁰¹

โดยการยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งไปแล้วกึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง (One-Half of the Term of Office) ดังนั้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง ต้องห้ามมิให้มีการยื่นเพื่อการปลดออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญมาตรา 72 สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา มีหลักการรับรองความเอกสิทธิ์ของระบบผู้แทน โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของผู้แทน

¹⁰⁰ [http://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election# Books_ and_ monographs](http://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election#Books_and_monographs)

¹⁰¹ Article 72: (1) Once one-half of the term of office to which an official has been elected has elapsed, a number of voters representing at least 20% of the registered voters in the affected constituency may petition for the calling of a referendum to revoke that official's mandate.

2) การรวบรวมลายมือชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงปลดออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญมาตรา 72 กำหนดไว้ว่าประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงทะเบียนในเขตการเลือกตั้งมีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง (Elected Official) ออกจากตำแหน่งได้ กล่าวคือ การรวบรวมลายมือชื่อประชาชนต้องมีจำนวนถึงร้อยละ 20 โดยประชาชนผู้ที่เข้าชื่อกันนั้น ต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ด้วย จึงจะเข้าเงื่อนไขของกฎหมาย เมื่อได้ลายมือชื่อครบตามจำนวนแล้วต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง ซึ่งหากมีความครบถ้วนสมบูรณ์จะนำไปสู่การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง เป็นขั้นตอนตามมา

3) ผลแห่งการปลดออกจากตำแหน่ง

เมื่อจำนวนของผู้มีสิทธิออกเสียงมีจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนเสียงของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งได้รับความเห็นชอบให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง (Vote in favour of the Recall) หากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนทั้งหมดของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีการลงทะเบียนและออกเสียงในการลงประชามติเพิกถอนนั้น ก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งถูกปลดออกจากตำแหน่ง และต้องให้มีการดำเนินการโดยทันที (Immediate Action) เพื่อหาบุคคลเข้ารับตำแหน่งที่ว่างลงแทน ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้และกฎหมาย (Law) กำหนดไว้¹⁰² กล่าวคือ มาตรา 17 (2) เป็นเงื่อนไขของการพ้นจากตำแหน่ง แบ่งออกเป็นสองเงื่อนไข

ประการแรก คือ การจะปลดเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งให้ออกจากตำแหน่ง จะต้องใช้คะแนนเสียงเท่ากับหรือมากกว่าคะแนนเสียงที่เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเคยได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ตัวอย่างเช่น ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมา 100,000 คะแนน คะแนนเสียงที่มีผลในการปลดออกจากตำแหน่ง จำเป็นต้องมีจำนวนเท่ากับหรือมากกว่า 100,000 คะแนนเสียงขึ้นไป

ประการที่สอง เมื่อผ่านเงื่อนไขแรก แล้ว จำเป็นต้องพิจารณาถึงจำนวนสัดส่วนของผู้สิทธิออกเสียงด้วยว่า การลงคะแนนเสียงเพื่อเห็นชอบให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งออกจาก

¹⁰² Article 72 :(2) When a number of voters equal to or greater than the number of those who elected the official vote in favour of the recall, provided that a number of voters equal to or greater than 25% of the total number of registered voters vote in the recall referendum, the official's mandate shall be deemed revoked and immediate action shall be taken to fill the permanent vacancy as provided for by this Constitution and by law.

ตำแหน่งในครั้งนั้น เป็นคะแนนเสียงที่มีจำนวนมากถึงร้อยละ 25 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดหรือไม่

หากการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งสองข้อนี้ ย่อมมีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นออกจากตำแหน่งโดยทันที

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญของประเทศเวเนซุเอล่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็มิใช่เรื่องง่ายเพราะมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและยากต่อการปฏิบัติพอสมควร

ส่วนผลการลงประชามติเพื่อให้มีการการปลดออกจากตำแหน่ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเวเนซุเอล่า มาตรา 233¹⁰³ ระบุว่า ...หากมีการปลดออกด้วยคะแนนเสียงประชาชน (Recall by Popular Vote) เมื่อประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งโดยถาวรในช่วง 4 ปีแรกของการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Term of Office) ให้จัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Vote) และการลงคะแนนโดยตรง (Direct Ballot) ภายในเวลา 30 วันปฏิทินเมื่อประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งโดยถาวรในช่วง 4 ปีแรกของการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Term of Office) ให้จัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Vote) และการลงคะแนนโดยตรง (Direct Ballot) ภายในเวลา 30 วันปฏิทิน ทั้งนี้ ให้รองประธานาธิบดีฝ่ายบริหาร (Executive Vice President) รักษาการแทน (Take Charge Of) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไปก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งและได้ประธานาธิบดีคนใหม่

โดยประธานาธิบดีคนใหม่จะสามารถดำรงตำแหน่งไปจนครบวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญที่ยังเหลืออยู่ ทั้งนี้ หากประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งโดยถาวรในช่วง 2 ปีสุดท้ายของวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ให้รองประธานาธิบดีฝ่ายบริหารดำรงตำแหน่งแทน (Take Over) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไปจนสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ

¹⁰³ มาตรา 233: ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะพ้นจากตำแหน่งโดยถาวร (Permanently) ด้วยสาเหตุต่อไปนี้ เสียชีวิต ลาออก ถูกปลดออกด้วยคะแนนเสียงประชาชน (Recall by Popular Vote)...

4.4.3 กรณีศึกษาการปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งโดยประชาชน

จากที่กล่าวมาเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐ เวเนซุเอลา เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะประชาชนไม่สามารถทำการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญของประเทศเวเนซุเอลาจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดประธานาธิบดีได้โดยตรงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็พบปัญหาอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะกรณีที่ประชาชนชาวเวเนซุเอลามีการลงประชามติเพื่อให้มีการปลด(Recall Referendum) นายฮิวโก ชาเวซ(Hugo Chavez)ประธานาธิบดีเวเนซุเอลาออกจากตำแหน่ง ในปี ค.ศ.2004 ที่ผ่านมา

ที่สำคัญประธานาธิบดีฮิวโก ชาเวซ ถือเป็นบุคคลสำคัญที่มีส่วนผลักดันกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 เองทั้งสิ้น โดยวัตถุประสงค์ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการดำรงตำแหน่งของตนเอง และเพื่อให้อำนาจตกอยู่ภายใต้ “การเคลื่อนไหวของสาธารณรัฐที่ห้า” (Movement of the Fifth Republic หรือ MVR)

แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็เปรียบเสมือนดาบสองคม เพราะมีบทบัญญัติอนุญาตให้ประชาชนสามารถลงประชามติเพื่อปลดเจ้าหน้าที่คนใดก็ได้ที่มาจาก การเลือกตั้ง (Any Elected Official) ซึ่งรวมถึงตำแหน่งประธานาธิบดีที่นายฮิวโก ชาเวซ นั่งอยู่ในเวลานั้นด้วย

ดังนั้นหลังจากที่นายฮิวโก ชาเวซ ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีไปแล้วก็ถึงหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง (ประธานาธิบดีนายฮิวโก ชาเวซ ดำรงตำแหน่งครบก็ถึงหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง คือในวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 2003) ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายค้านจึงอาศัยโอกาสดังกล่าวพยายามดำเนินการเพื่อยื่นให้มีการลงประชามติเพื่อปลดนายฮิวโก ชาเวซ ออกจากตำแหน่ง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

แต่ปรากฏว่ากระบวนการปลดออกจากตำแหน่งมีปัญหาตั้งแต่เริ่มแรก นับตั้งแต่ ศาลฎีกา (TSJ)¹⁰⁴ ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้อำนวยการ (Directors) ให้ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบ

¹⁰⁴ Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) “ตริบูนัล ซูเปรโม เด ซุติเซีย” หมายถึง ศาลสูงหรือศาลฎีกา (Supreme Justice Court)

เกี่ยวกับคำร้องให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง แต่ปรากฏว่า กระบวนการยื่นคำร้องเพื่อการลงคะแนนเสียงดังกล่าว กลับมีความล่าช้าเข้าสู่รัฐบาลเป็นอย่างมาก และมีข้อถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอย่างมาก โดยมีความผิดปกติที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

1) ความพยายามของประชาชน (Attempt of Population) ที่จะยื่นขอให้มีการลงประชามติเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง (Consultative and Recall Referendum) กลับถูกปฏิเสธ ถึง 2 ครั้ง ทั้งๆที่ในแต่ละครั้งจะมีลายมือชื่อของผู้ยื่นคำร้อง (Petitioners' Signatures) จำนวนเป็นล้านก็ตาม

ซึ่งการยื่นคำร้องเพื่อให้มีการลงประชามติเพื่อปลดออกจากตำแหน่งในครั้งนั้น ต้องมีลายมือชื่อจำนวนร้อยละ 20 ของผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในท้องที่ (Electorate) กล่าวคือการปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง จำเป็นต้องใช้ลายมือชื่อของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิทั่วประเทศ ซึ่งในขณะนั้นจำเป็นต้องการลายมือชื่อประมาณ 2.4 ล้านลายมือชื่อ จึงจะนำไปสู่การลงประชามติเพื่อการปลดออกจากตำแหน่งได้

2) ความยุ่งยากในขั้นตอนต่างๆ (Formalities) ซึ่งภายใต้กฎเกณฑ์ (Norms) เพื่อใช้ในการกำกับดูแลการลงประชามติเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่งยังขาดประสิทธิภาพ เช่น กำหนดให้ประชาชนต้องลงประชามติตามวันที่ และสถานที่ที่กำหนดไว้อย่างเข้มงวด รวมถึงการดำเนินการตรวจสอบลายมือชื่อ ที่เรียกว่า “การยืนยันลายมือชื่ออีกครั้ง” ¹⁰⁵ ซึ่งเป็นพยายามของประชาชนชาวเวเนซุเอล่าจะยื่นเรื่องในครั้งที่สาม (Third Attempt) เพื่อต้องการให้เกิดการลงประชามติเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง

3) การร้องขอของประธานาธิบดี (Presidential Request) ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติต้องส่งรายชื่อ ผู้ยื่นคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง (List of Petitioner) ให้กับนายพลย์ ดัสก ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้แทนราษฎรในรัฐสภาแห่งชาติ (National Assembly Deputy) จนทำให้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า “Tascón List” ซึ่งสื่อความหมายในทางลบในสายตาของคนเวเนซุเอล่า เพราะรายชื่อของผู้ยื่นคำร้องให้มีการลงประชามติปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง สามารถอัพโหลดขึ้นอินเทอร์เน็ตได้และเป็นที่เปิดเผยในสังคม ทำให้ประชาชนที่เข้าชื่อยื่นคำร้องให้มีการลงประชามติเพื่อปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง เกิดความหวาดกลัว

¹⁰⁵ ภาษาสเปนว่าคำว่า “Reafirmazo” มีความหมายตรงกับคำว่า “Reaffirmation of Signature” หรือ “การยืนยันลายมือชื่ออีกครั้ง”

เหตุการณ์เช่นนี้จึงถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการการข่มขู่ทางการเมือง (Process of Political Intimidation) ที่ประธานาธิบดีได้กระทำทำขึ้น โดยนายอิโง ซาเวส ประธานาธิบดี ได้กล่าวเตือนประชาชนและประกาศว่า “ผู้ที่ลงลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการลงประชามติปลดตนออกจากตำแหน่ง ประธานาธิบดีต้องให้ชื่อ ลายนิ้วมือ และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ที่ถูกต้อง” และยังมีการกล่าวเตือนด้วยว่า “การลงคะแนนเสียงของคุณเป็นความลับ แต่ลายมือชื่อของคุณไม่เป็นความลับ” (Your vote is secret, your signature isn't) อยู่ตลอดเวลา วิธีการนั้นนอกจากจะละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางการเมือง แล้ว ยังลดโอกาสที่จะขอให้มีการลงประชามติ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่กลัวถูกการแก้แค้น (Reprisal) และถูกเช็ดบิลเป็นผลตามมา

4) การยื่นขอให้มีการลงประชามติเพื่อลงคะแนนเสียงเพื่อปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง แม้ว่าประชาชนผู้ยื่นขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งจะประสบกับปัญหาดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติกลับกำหนดข้อบังคับเพิ่มเติมขึ้นอีก คือ สิ่งที่เราเรียกว่า “เรปาโร” (Reparo)¹⁰⁶ หรือการรับรองลายมือชื่อของผู้ยื่นคำร้อง ข้อบังคับนี้ถือว่าไม่เจตนาไม่ดีเพราะว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับให้ประชาชนเป็นล้านคนต้องมายืนยันและรับรองคำร้องของตนเองอีกครั้งซึ่งเป็นการสร้างภาระและความยุ่งยากให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐบาล (นำโดยนายหลุยส์ ตัสก) ก็ใช้แรงกดดันอย่างมาก (Ruthless Pressure) เพื่อบังคับให้ประชาชนถอนลายมือชื่อของตน แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการก็สามารถผ่านอุปสรรคดังกล่าวไปได้ในที่สุด และนำไปสู่ความพยายามครั้งที่สี่ของประชาชนที่ต้องการให้มีการลงประชามติเพื่อปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง

5) การเสนอชื่อผู้เข้าดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ¹⁰⁷ ของกรมบัตรประจำตัวประชาชนแห่งชาติกลับถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติยกเลิก ตำแหน่งนี้มีความสำคัญเพราะว่าเป็นสิ่งที่จะช่วยให้ฝ่ายค้าน สามารถตรวจสอบกระบวนการออกบัตรประจำตัวประชาชนและ

¹⁰⁶ เรปาโร(Reparo) ในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Reaffirmation of Petitioner’s Signatures” หมายถึง การยืนยันลายมือชื่อของผู้ยื่นคำร้องอีกครั้ง

¹⁰⁷ ฟิชกัล เด เซดูลาซิออน (Fiscal de Cedulación) ในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Supervising Officer” หมายถึง เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

การลงทะเบียนเลือกตั้ง (REP)¹⁰⁸ เหตุการณ์นี้เป็นการละเมิดการสังเกตการณ์ของเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบการทุจริต ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติกันมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการจัดตั้งกรมบัตรประจำตัวประชาชนแห่งชาติเป็นต้นมา นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่สนับสนุนรัฐบาล (Pro-government Officer) เข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยงานนี้ ทำให้ความน่าเชื่อถือของหน่วยงานนี้ลดลงเป็นอย่างมาก

6) เมื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบถูกยกเลิกไปแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติจึงได้ดำเนินโครงการเกี่ยวกับการแสดงตน (Identification) การแปลงสัญชาติ (Naturalization) และ ทะเบียนการเลือกตั้ง (Electoral Inscription) ซึ่งถือเป็นการลงทะเบียนการเลือกตั้งขนาดใหญ่¹⁰⁹ เหตุการณ์นี้ทำให้จำนวนประชากรที่มาลงทะเบียนเลือกตั้งมีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ ดังนี้

ตารางที่ 4 จำนวนประชากรที่มาลงทะเบียนเลือกตั้งในแต่ละปีของประเทศเวเนซุเอลา

ปีที่มีการลงทะเบียน	จำนวนประชากรที่มาลงทะเบียน การเลือกตั้ง (REP)	เพิ่มขึ้นต่อปี
ธันวาคม 1998	10, 792, 668 คน	
ธันวาคม 2000	11, 730, 018 คน	488, 675 คน
กันยายน 2003	11, 919, 391 คน	68, 863 คน
กรกฎาคม 2004	14, 245, 615 คน	2, 791, 468 คน

¹⁰⁸ เรจิสโตร เอเลกโตรัล เปร์มาเนนเต (Registro Electoral Permanente (REP)) ในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Electoral Registry” หมายถึง การลงทะเบียนเลือกตั้ง

¹⁰⁹ เลย์ ออร์กันนิกา เดล ซูฟราซิโอ อี ปาติซิปาสียอน โปลิติกา (Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP)) ในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Organic Law on Suffrage and Political Participation” หมายถึง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย สิทธิในการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

นอกจากนี้ยังพบสิ่งผิดปกติของการลงประชามติเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่งในปี ค.ศ. 2004 โดยการเลือกตั้งวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 2006 กล่าวคือ มีประชากรเพิ่มขึ้นจากการลงทะเบียนเลือกตั้งเป็นจำนวนถึง 1,838,371 คนได้อย่างไร เหตุการณ์นี้ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ของประเทศเวเนซุเอลา

7) การใช้รูปแบบการลงคะแนนเสียงและการตรวจสอบ (Scrutiny) ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์อัตโนมัติถือว่าละเมิดรูปแบบการตรวจสอบโดยประชาชนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิในการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมือง (LOSPP)¹¹⁰

8) รัฐบาลอนุมัติให้ใช้กระบวนการแสดงตนด้วยวิธีชีวลักษณะ (Biometric Identification Procedure) (เครื่องอ่านลายนิ้วมือ – Fingerprint Readers) การกระทำนี้ขัดต่อความประสงค์ของผู้ยื่นคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง เพราะว่าเป็นการละเมิดความลับในการลงคะแนนเสียง (Ballot Secrecy)

อุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้การลงประชามติเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่งต้องล่าช้าออกไปเป็นวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 2004 ทั้งๆ ที่มีการยื่นเรื่องตั้งแต่วันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 2003 และรัฐบาลก็มีเวลาเพียงพอในการเตรียมตัวรับมือการจัดคูหาเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงก็ตาม

9) ในวันลงคะแนนเสียง คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติกำหนดให้มีการเลื่อนเวลา (Postponement) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การต่อเวลา “พิเศษ” (Extra Time) สำหรับผู้ที่คาดว่าจะออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งล่าช้า (Supposedly Delayed) ทั้งๆ ที่รูปแบบในการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งของชาวเวเนซุเอลา คือ มักจะมาเลือกตั้งกันช่วงเช้าหรือช่วงเที่ยง อย่างไรก็ตาม อาจเกิดกระบวนการล่าช้า (Sluggish Process) ซึ่งอาจทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงต้องรอจนถึงเวลา 16.00 นาฬิกา แต่ก็มีกรณีเช่นนี้ก็พบน้อยมาก

10) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติเข้ามาควบคุม “การตรวจสอบ ณ คูหาเลือกตั้ง” (On the Spot Monitoring) ในทันทีที่การลงคะแนนเสียงเสร็จสิ้นลง ส่งผลให้กลุ่มคนที่ไม่เป็นตัวแทนของฝ่ายใด (Unrepresentative Municipalities) ประสบอุปสรรคในการที่จะเข้าไปสัมผัสกับตัวอย่างเพื่อนำไปตรวจสอบ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกิจแบบนาทิสุดท้าย (Last-minute Ad Hoc Rules) ขึ้นมาอีกด้วย เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ทำให้ในการตรวจสอบต่างๆ

แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย จากข้อมูลของศูนย์คาร์เทอร์ เซ็นเตอร์ (The Carter Center) ได้ระบุรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน

ผู้สังเกตการณ์ จากศูนย์คาร์เทอร์ เซ็นเตอร์ สามารถไปดูกระบวนการตรวจสอบ (Auditing Process) ได้ 6 แห่ง อย่างไรก็ตาม มีเพียง 1 แห่งจากทั้งหมด 6 แห่ง ที่มีการนับบัตรลงคะแนนเสียง (Voting Vouchers) สำหรับสถานที่แห่งอื่นๆ ที่เข้าไปสังเกตการณ์ พบว่า ผู้ตรวจสอบ (Auditor) ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น กลับไม่อนุญาตให้เปิดกล่องบรรจุบัตรลงคะแนนเสียง โดยอ้างว่าไม่ได้รับมาคำสั่งให้นับคะแนนเสียง “เห็นชอบ” และ “ไม่เห็นชอบ” ที่รับมาจากเครื่องมัลติเพล็กซ์ (Multiple Machine) นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ประจำโต๊ะลงคะแนน (Voting Table Members) และบุคลากรจากกองทัพ (Military Personnel) ก็ไม่ทราบเรื่องว่าจะมีการเข้ามาตรวจสอบ และไม่เข้าใจในกระบวนการต่างๆ อย่างถ่องแท้อีกด้วย นอกจากนี้ คำสั่งที่ให้แยกคะแนน “เห็นชอบ” ออกจาก “ไม่เห็นชอบ” ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร ดังนั้น จึงปรากฏว่า ในบางแห่ง ผู้ตรวจสอบจึงนับเฉพาะยอดรวมทั้งหมดของผู้มาลงคะแนนเสียงเท่านั้น ผู้สังเกตการณ์จากรัฐบาล (Government Observers) และฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเวลาเตรียมตัวมากพออีกเช่นกัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง

แต่อย่างไรก็ตามการลงประชามติในการปลดนายฮิวโกชาเวซ ประธานาธิบดี ให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 2004 ที่ผ่านมา ซึ่งผลการลงประชามติดังกล่าว ปรากฏว่า ชาวเวเนซุเอล่าประมาณร้อยละ 59 หรือกว่า 5 ล้านแปดแสนคน ลงประชามติที่จะไม่ปลดออกจากตำแหน่ง ส่วนอีกร้อยละ 42 หรือกว่า 3 ล้านเก้าแสนคน ลงมติปลดนายฮิวโกชาเวซ ออกจากตำแหน่ง¹¹¹ โดยการลงประชามติครั้งนี้มีผู้ ไม่ออกเสียง ถึงร้อยละ 30 ซึ่งเป็นผลทำให้นายฮิวโกชาเวซ ได้เป็นประธานาธิบดีต่อไป แต่เมื่อพิจารณาผลการลงคะแนนในครั้งนี้ก็ถือว่าเป็นสัญญาณอันตรายในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไป เพราะประชาชนเกือบครึ่ง (คิดเป็นร้อยละ 42) ต้องการปลดเขาออกจากตำแหน่งและไม่ต้องการให้เขาเป็นผู้นำอีกต่อไป

สำหรับประเด็นปัญหาในข้อกฎหมายโดยเฉพาะเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีความยุ่งยากมาก กล่าวคือ การลงประชามติใดๆ ก็ตามต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียน (Registered Voters) จำนวนร้อยละ 20 หรือประมาณ 2.4 ล้านคน เพื่อที่จะสามารถ

¹¹¹ สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 จาก http://en.wikipedia.org/wiki/Venezuelan_recall_referendum,_2004

ขอให้มีการลงประชามติลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง แม้ว่าในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2003 ฝ่ายค้านจะได้ยื่นคำร้อง (Petition) ที่อ้างว่ามีรายชื่อกว่า 3 ล้านรายชื่อก็ตาม แต่รายชื่อส่วนใหญ่รวบรวม ก่อนที่ประธานาธิบดีนาอีวโกซาเวส จะดำรงตำแหน่งครบเทอมหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง ดังนั้นลายมือชื่อดังกล่าวจึงถูกตัดสินว่าไม่สามารถใช้ได้

ดังนั้น ฝ่ายค้านจึงต้องดำเนินการอีกครั้งในเดือนพฤศจิกายน โดยการรวบรวมลายมือชื่อแบบมาราธอนนานถึง 4 วันเพื่อให้มีคำร้องเกิดขึ้นใหม่ คราวนี้สามารถรวบรวมรายชื่อได้ถึง 3.4 ล้านคน แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ กลับตัดสินว่ามีลายมือชื่อเพียง 1.9 ลายมือชื่อที่ชอบด้วยกฎหมาย (Valid)

เพื่อหาทางออกแบบประนีประนอม (Compromise Solution), คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติจึงกำหนดเวลา 5 วันในช่วงปลายเดือนพฤษภาคมให้เป็นเวลาที่เจ้าของลายมือชื่อที่ยังเป็นข้อถกเถียง (Disputed Signatures) สามารถมายืนยันลายมือชื่อของตน และสนับสนุนให้มีการลงประชามติ เมื่อขั้นตอนในการตรวจสอบสิ้นสุดลง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการเลือกตั้ง (Verification Process) กล่าวว่า ได้ลายมือชื่อครบตามที่กำหนดและจะมีการลงประชามติเพื่อการปลดออกจากตำแหน่งเกิดขึ้นตามมา

กรณีผลแห่งกฎหมายว่าด้วยผลแห่งการลงประชามติเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา มาตรา 233 ระบุว่า ...หากถูกปลดออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงประชาชน (Recall by Popular Vote) เมื่อประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งโดยถาวรในช่วง 4 ปีแรกของวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Term of Office) ให้จัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Vote) และใช้วิธีการลงคะแนนเสียงโดยตรง (Direct Ballot) ภายในเวลา 30 วันปฏิทิน¹¹² ดังนั้น สมมติว่าถ้ามีคะแนนเสียงมากพอที่จะปลดประธานาธิบดีชาวเวเนซุเอลาออกจากตำแหน่งได้จริง การเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่จะมีขึ้นภายใน 30 วัน โดยผู้ที่ชนะการเลือกตั้งจะเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในวาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ ซึ่งศาลสูงสุด (Supreme Court) ได้ขยายวาระการดำรงตำแหน่งไปจนถึงวันที่

¹¹² มาตรา 233 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะพ้นจากตำแหน่งโดยถาวร (Permanently) ด้วยสาเหตุต่อไปนี้ เสียชีวิต ลาออก การปลดออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงประชาชน (Recall by Popular Vote)

2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 แต่ถึงอย่างไรก็ตามประธานาธิบดีฮิวโก ชาเวสก็รอดพ้นการถูกปลดออกจากตำแหน่งอย่างหวุดหวิด ทำให้เขาสามารถดำรงตำแหน่งได้จนครบวาระ

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งของประเทศเวเนซุเอล่า แม้จะมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยใช้วิธีการรีคอล (Recall) ได้อย่างเต็มที่ แต่กลับประสบปัญหาความยุ่งยากให้ทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะถูกกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นผลจากการที่ประชาชนต้องการอำนาจคืนจากผู้มีอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ยังเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศเวเนซุเอล่าก็ยังเป็นมาตรการที่ยังสามารถทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นรู้สึกหวาดกลัวมิใช่น้อย เพราะตนเองอาจจะถูกประชาชนตรวจสอบการทำงานตลอดเวลา ซึ่งสังเกตได้จากความพยายามของประชาชนที่ผ่าน มา บางครั้งแม้ประชาชนจะถูกข่มขู่ หรือถูกขัดขวางอยู่หลายครั้ง แต่ประชาชนกลับอดทนต่อสู้และใช้ความพยายามที่จะใช้สิทธิอันพึงมีของตนเองในรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ซึ่งเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

4.5 การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศนี้ พบว่าส่วนใหญ่เกือบทุกประเทศมีบทบัญญัติว่าด้วยการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งแต่ละประเทศมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่แตกต่างกัน ที่สำคัญบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบางประเทศได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถทำการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงหรือระดับประธานาธิบดีได้โดยตรง ดังนั้นผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว รวมถึงภูมิหลังและที่มาของแนวคิดในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา โดยจะศึกษาเฉพาะรัฐธรรมนูญในบางประเทศที่มีลักษณะเด่นและมีความแตกต่างกับประเทศอื่นๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

4.5.1 ลักษณะภูมิหลังของการปกครองและการกำเนิดระบบการปลดออกจากตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังทางสภาพสังคมและที่มาของรัฐธรรมนูญในบรรดาประเทศต่างๆในกลุ่มละตินอเมริกา พบว่า โดยส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศเหล่านี้จะเกิดจากการต่อสู้และการเรียกร้องของประชาชนชาวพื้นเมืองของแต่ละประเทศกับประเทศล่าอาณานิคม เนื่องจากในอดีตกลุ่มประเทศละตินอเมริกาเป็นสังคมแบบชนชั้นและถูกกดขี่มาอย่างยาวนาน ซึ่งเป็นการกดขี่ที่ทับซ้อนทั้งด้านชนชั้นและเชื้อชาติ ต่อมาชาวพื้นเมืองที่ยากจนและล้าหลังในภูมิภาคนี้ก็สามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้มีบทบาททางการเมือง ทั้งนี้อาจเกิดจากการที่ชาวพื้นเมืองได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก 3 ทิศทางด้วยกัน กล่าวคือ จากสำนักทฤษฎีเพื่อการปลดปล่อยจากนักเคลื่อนไหวแนวมาร์กซิสต์และเหมาอิสต์ และจากวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของชาวพื้นเมืองเอง¹¹³

วัฒนธรรมแบบชาวพื้นเมืองนี้เองที่ทำให้ชาวละตินอเมริกาสามารถเอาชีวิตรอดภายใต้ระบอบอาณานิคมสเปนที่กดขี่และทารุณ ลักษณะการจัดตั้งของชาวละตินอเมริกามีรูปแบบแตกต่างออกไป แทนที่จะใช้ระบบการจัดตั้งแบบปิรามิด ชาวละตินอเมริกากลับใช้การจัดตั้งแบบการนำเป็นหมู่คณะ มีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงกันอย่างเข้มข้น และสร้างแนวทางใหม่ในการจัดตั้งจากเบื้องล่างขึ้นมา เช่น การจัดตั้งของขบวนการชาปาติस्ता(The Zapatista Army of National Liberation)ในเม็กซิโก¹¹⁴ ชาปาติस्ताมีแกนนำคือ คณะกรรมการที่ดินปฏิวัติของชาวพื้นเมือง ซึ่งประกอบด้วยคนตั้งแต่ 80-120 คน ไม่ได้มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวที่ตัดสินใจได้ตามลำพัง ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการที่ดินนี้ก็ไม่สามารถตัดสินใจได้ทุกเรื่อง หากเป็นเรื่องที่สำคัญมากและมีผลกระทบต่อคนทั้งชุมชน ก็จำเป็นต้องเปิดประชุมหารือกับคนในชุมชนทั้งหมดแล้วจึงลงคะแนนเสียง

¹¹³ ภัทรวดี วีระภาสพงษ์, การเมืองใหม่ในละตินอเมริกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 จาก <http://www.sameskybooks.org/2008>

¹¹⁴ จุดยืนของกลุ่มชาปาติस्ता คือ การต่อต้านโลกาภิวัตน์/ ปฏิโลกาภิวัตน์(anti-globalization) และการต่อต้าน(ทุนนิยม) เสรีนิยมใหม่ (anti-neoliberalism) ในขณะที่สำหรับการเมืองภายในกลุ่มชนพื้นเมืองของพวกเขา จุดยืนของชาปาติस्ताคือการต่อสู้ให้ได้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในที่ดินที่พวกเขาอาศัยอยู่

การตัดสินใจในชุมชนชาปาติस्ताใช้วิธีลงคะแนนเสียงโดยตรง ผู้มีสิทธิออกเสียงคือ ชาวชุมชนทุกคนที่อายุเกิน 12 ปี ทุกคนมีหนึ่งเสียงเท่ากันหมด แม้ว่าการตัดสินใจไม่จำเป็นต้องมี คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ แต่คะแนนเสียงส่วนน้อยจะได้รับการพิจารณาและเทียบสัดส่วน หากยังไม่พอใจก็ประชุมกันต่อไป ถึงแม้วิธีการนี้อาจดูเหมือนชักช้า แต่เนื่องจากทุกคนที่ลงคะแนนเสียง เข้าใจในสิ่งที่พวกเขาเลือกอย่างถ่องแท้ พวกเขาจึงผูกมัดตัวเองกับการเลือกนั้นอย่างแนบแน่น

วิธีการปกครองของเขตปกครองอิสระ ชาปาติสตายังพยายามก้าวข้ามปัญหาของ ระบบประชาธิปไตยด้วย ผู้ใหญ่ทุกคนในชุมชนจะต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่ ตัวแทนชุมชน และหากได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งจากชุมชนให้ทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ชุมชนก็สามารถปลดตัวแทนออกจากตำแหน่งได้ตลอดเวลา เมื่อไรก็ตามที่ชุมชนเห็นว่า ตัวแทนคน นั้นไม่ได้ปฏิบัติตามเจตจำนงที่ชุมชนมอบหมายให้อย่างแท้จริง

ตัวอย่างที่น่าสนใจสำหรับบทบาทประชาชนที่มีต่อการปกครอง เช่น ในประเทศ เอกวาดอร์ มีการจัดตั้งองค์กรของชาวพื้นเมืองที่มีบทบาททางการเมืองอย่างมาก เช่น สมาพันธ์ชน ชาติพื้นเมืองแห่งเอกวาดอร์ (Confederation of Indigenous Nations of Ecuador-CONAIE) ซึ่งเป็นสมาพันธ์ที่เกิดจากการจับมือกันขององค์กรชาวอินเดียนแดงพื้นเมืองราว 10 องค์กรใน เอกวาดอร์ ซึ่งสมาพันธ์ดังกล่าว เคยจับมือกับองค์กรชาวนา สหภาพแรงงาน ทหารชั้นผู้น้อย นักศึกษาและพระระดับรากหญ้าของคริสตจักร ซึ่งเคยโค่นล้มรัฐบาลมาแล้วหลายรัฐบาล

แต่ในช่วง ค.ศ.2002-2004 สมาพันธ์ CONAIE ต้องเสื่อมความนิยมลงอย่างมาก เนื่องจากการไปสนับสนุนนักการเมือง จนกระทั่งมากอบกู้ความนิยมได้อีกครั้งในการขับไล่ ประธานาธิบดีกูเตียร์เรซเมื่อต้นปี ค.ศ. 2005 โดยแสดงจุดยืนชัดเจนว่าจะเลิกให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้ง และหันมาสร้างขบวนการมวลชนขนาดใหญ่แทน

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นสภาพสังคมในอดีตของชาวพื้นเมืองของกลุ่ม ประเทศละติน อเมริกาที่ได้รับการกดขี่จากพวกชนชั้นปกครองอย่างไม่ค่อยเป็นธรรม ทำให้ ความรู้สึกดังกล่าวฝังรากลึกในความคิดจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งการปกครองใน ระบบประชาธิปไตยของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาและเป็นที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญของ บรรดาประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาที่มีลักษณะเฉพาะตัวและเป็นเอกลักษณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติว่าด้วยการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน

4.5.2 ประเทศที่ใช้ระบบการปลดออกจากตำแหน่งหรือวิธีการรีคอล(Recall)

จากการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา พบว่า กฎหมายของบรรดาประเทศเหล่านี้มีการบรรจุสิทธิอำนาจหน้าที่ของพลเมืองที่มีลักษณะแตกต่างกับประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองแบบเดียวกัน โดยเฉพาะประเด็นการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง เช่น การปลดออกจากตำแหน่ง(Recall) ในประเทศปานามาและเวเนซุเอล่า ได้มีการบรรจุสิทธิการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติเอาไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และอีกหลายประเทศก็ได้ให้ประชาชนมีสิทธิในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับมลรัฐ ตลอดจนข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้เช่นกัน เช่น อาร์เจนตินา โคลัมเบีย เอกวาดอร์ เปรู และเวเนซุเอล่า

ส่วนสิทธิการปลดผู้บริหารระดับท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง พบได้ในรัฐธรรมนูญ โคลัมเบีย คอสตาริกา ปานามา เปรู เวเนซุเอล่า และเอกวาดอร์ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญประเทศเปรู มาตรา 31 ได้รับรองสิทธิในการปลดตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ โดยรัฐธรรมนูญประเทศเวเนซุเอล่า ก็มีบทบัญญัติมาตรา 70 รับรองสิทธิของประชาชนที่จะปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งเอาไว้เช่นกัน ส่วนประเทศเอกวาดอร์ กำหนดว่าประชากรในจังหวัด ร้อยละ 30 มีสิทธิที่จะเสนอให้มีการปลดออกจากตำแหน่งได้แต่เป็นสิทธิการปลดรองผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัดเท่านั้น¹¹⁵

4.6 การเปรียบเทียบกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)ในประเทศต่างๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนได้สรุปภาพรวมของกระบวนการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในประเทศต่างๆ ไว้ดังนี้

¹¹⁵ ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2551, จาก <http://www.polsci.chula.ac.th/maingovernment/index.php?q=node>

ตารางที่ 5
การเปรียบเทียบกระบวนการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ออกจากตำแหน่ง(Recall) ในประเทศต่าง ๆ ¹¹⁶

ประเทศ	การปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ	การปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น
ไทย	ไม่มี(เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อยื่นขับออกจากตำแหน่งได้เท่านั้น)	มี(พรบ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเสียงถอดถอนฯ พ.ศ.2542)
สหรัฐอเมริกา	ไม่มี	มี(ระบบการปลดออกจากตำแหน่งในแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกัน)
สวิตเซอร์แลนด์	ไม่มี	มี(พบได้บ้างมลรัฐ หรือกึ่งตองบางแห่งเท่านั้น)
แคนาดา	(ไม่มีหลักฐานยืนยันที่แน่ชัด)	มี (เฉพาะมณฑลควิเบก)
เวเนซุเอลา	มี (มาตรา 72 เจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งสามารถถูกปลดออกจากตำแหน่งได้)	มี (มาตรา 70 รับรองสิทธิเอาไว้ และมาตรา 72 ระบุประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และการปลดออกจะต้องได้รับจำนวนเสียงที่มากกว่าคะแนนเสียงที่ผู้ถูกปลดออกได้จากการเลือกตั้ง)

¹¹⁶ ดัดแปลงมาจากบทความของประภาส ปิ่นตบแต่ง เรื่อง ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทนและข้อมูลในเว็บไซต์ http://www.planet-thanet.fsnet.co.uk/groups/wdd/direct_democracy_in_latin_america.htm

ประเทศ	การปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ	การปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น
ปานามา	มี	มี
เอกวาดอร์	มี	มี (แต่เป็นสิทธิการปลดรองผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัดเท่านั้น ต้องการร้อยละ 30 ของประชากรในจังหวัดเสนอสิทธิในการปลดออกจากตำแหน่ง)
เปรู	มี	มี (มาตรา 31 รับรองสิทธิในการปลดตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งแต่ไม่มีการนำไปปฏิบัติ)
โคลัมเบีย	มี	มี (มาตรา 40 และ 103 รับรองสิทธิการปลดตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง)

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าแต่ละประเทศใช้ระบบการรีคอลหรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่แตกต่างกัน บางประเทศประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้โดยตรง โดยเฉพาะกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา^๑นั้นระบบการรีคอลสามารถพบได้ในบางมลรัฐ ส่วนใหญ่ใช้กับเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นหรือในระดับมลรัฐเท่านั้น แต่ไม่สามารถนำวิธีดังกล่าวมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติหรือระดับรัฐบาลกลางได้ ส่วนประเทศไทยรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง มีความคล้ายคลึงกับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ส่วนในระดับชาติยังไม่สามารถกระทำได้โดยตรง แต่ถึงอย่างไรก็ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยก็ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อยื่นขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หนทางหนึ่งแต่ก็เป็นส่วนของขั้นตอนริเริ่มเท่านั้น