

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยประชาชน

ทวิพงศ์ จิตมั่น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

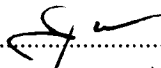
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

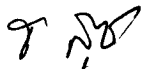
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

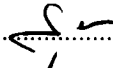
2559

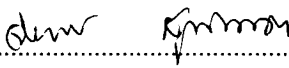
การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยประชาชน
ทวิพงศ์ จิตมั่น
คณะนิติศาสตร์

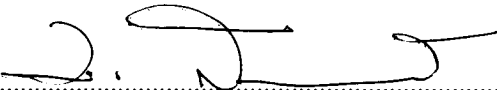
ศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร.รัชชัย สุวรรณพานิช)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

อาจารย์..........กรรมการ
(ดร.จิราพร สุทันกิตระ)

ศาสตราจารย์..........คณบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

มกราคม 2559

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาโดยประชาชน
ชื่อผู้เขียน	นายทวีพงศ์ จิตมั่น
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2559

การศึกษาวิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาโดยประชาชน การถอดถอนเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการถอดถอนนั้นมี 2 ประเภท คือ การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในแต่ละประเทศการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศต่างๆใช้รูปแบบการถอดถอนที่แตกต่างกันไป โดยในที่นี้ได้ยกถึงประเทศที่ใช้รูปแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเกาหลีใต้ ส่วนประเทศที่ใช้การถอดถอนในรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ได้ยกตัวอย่างของประเทศเวเนซุเอลา และประเทศแคนาดา เพื่อหารูปแบบการถอดถอนที่ดีที่สุดมาใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่าในประเทศไทยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้รูปแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งการใช้รูปแบบการถอดถอนในลักษณะดังกล่าวมีจุดอ่อนที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยหลายประการ เนื่องจากกระบวนการถอดถอนเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยหลักแล้วอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งได้แก่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แล้ว หากกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนหรือใช้อำนาจโดยมิชอบอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนย่อมมีอำนาจที่เข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง แต่ลักษณะการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ประชาชนนั้นไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกรัฐสภาที่ตนเลือกได้โดยตรงแต่ต้องกระทำโดยเสนอเรื่องต่อประธานวุฒิสภา และวุฒิสภาจะทำหน้าที่ในการตัดสิน ที่สำคัญการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นรูปแบบที่ประชาชนต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หมายความว่า หากไม่เข้าเหตุแห่งการถอดถอนที่กฎหมายกำหนดแล้วประชาชนไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้เลย ทำให้การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นการถอดถอนที่ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง หากท้ายที่สุดแล้ววุฒิสภามีมติไม่ถอดถอน ส่งผลให้ผู้นั้นยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปอันเป็น

การขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การถอดถอนในรูปแบบนี้เองที่ทำให้เกิดปัญหาอย่างมากกับประเทศที่ใช้รูปแบบการถอดถอนในลักษณะดังกล่าวจนเกิดการประท้วงโดยประชาชนให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนออกจากตำแหน่ง ซึ่งมักใช้วิธีการชุมนุมแล้วทำให้เกิดความเสียหายที่ตามมาอย่างมากมาย

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในเรื่องของการถอดถอนนั้นโดยประชาชนควรที่จะมีกรอบกติกาของกฎหมายซึ่งการถอดถอนที่ให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านองค์กรและประชาชนส่วนใหญ่เห็นเพียงว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาคนใดที่ตนเลือกไม่สมควรดำรงตำแหน่งย่อมสามารถเข้าชื่อถอดถอนได้ คือ การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ทั้งนี้ควรต้องกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้มีความเหมาะสมเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนได้โดยตรง เพื่อให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง และส่งผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

ABSTRACT

Title of Thesis	Impeachment of the Member of Parliament by the People
Author	Mr. Taweepong Jitman
Degree	Master of Laws
Year	2016

This thesis aims to study the theoretical concepts about impeachment of the member of parliament by the people. The impeachment is the process for monitoring of using the important state power to the people to participate in politics. There are 2 types of impeachment: to remove from position and recall the position. In each country, impeachment of the member of parliament in foreign countries will remove in various forms. In these example countries, including the United States of America, France and South Korea will use the impeachment but the following countries, including Venezuela and Canada will use the recall. To find the best form of removal the member of parliament in Thailand wants the public to have participation in politics and monitoring the use of state power even more effective.

The basic study is found that in Thailand, the removal of the member of parliament, including members of parliament and the senate form the ousted from power (impeachment), which takes the form of removal of such has weakness that is not consistent with democratic in many ways because the removal process is to monitor the use of state power. The main power in the country includes the sovereignty owned by the people. When people choose MPs to do the duty. If the act is contrary to the will of the people or wrongful use of power which the rights and freedoms of citizens, the public will have the power to remove the MPs directly. But the form of impeachment, the public cannot deprive the member of parliament of their choosing directly, but must be submitted by the President of the Senate. And the Senate will act on the judgment. Importantly, impeachment is a form of people to identify the cause of the removal, according to the law means that if he is not grounds for removal of the law, then people cannot remove the member of parliament at all. The impeachment of the ousted from power is if the public cannot monitor the use of state power directly. To the end, the Senate passed a resolution not impeachment. As a result, the member of parliament remains in a position which

is contrary to the will of the people who own sovereignty. Removal itself is causing enormous problems with the forms of removal such as a strike by the people who were elected by the people from the ousted from power. This usually means gathering and damaging as many.

Therefore, in order for people to get involved in politics monitor the use of state power about the removal. The people must have law regulation which people can sign their names for removal all the position which are chosen from people directly without passing any organizations and most people only see that the member of parliament chosen by people, they are not deserved. The people can sign their names to remove which is the recall the position. It should be required to set guidelines to be suitable for people who own sovereignty by monitoring the use of state power with remove them directly. For people to have the real sovereignty and make a result for the democratic system to have even more strengthened.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง “การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาโดยประชาชน” สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีนั้น ผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณ คุณพ่อจำนงค์ จิตมั่น และคุณแม่สุปราณี จิตมั่น ที่ให้การสนับสนุนด้านทุนการศึกษาจนสำเร็จการศึกษาในระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ขอกราบขอบคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่สละเวลาอันมีค่าการชี้แนะแนวทางในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ ให้คำปรึกษาต่างๆ จนวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอกราบขอบคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วัชชัย สุวรรณพานิช และ ดร.จิราพร สุทันกิตระ ที่คอยชี้แนะแนวทางในการเรียบเรียง การใช้ถ้อยคำที่เหมาะสม พร้อมทั้งความเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้เขียน และส่งผลให้ผู้เขียนต่อยอดเรียบเรียงพร้อมทั้งสอดแทรกแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ จนเป็นวิทยานิพนธ์ที่มีความสมบูรณ์แบบเพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่อย่างแท้จริง

ขอกราบขอบคุณท่านอาจารย์สถิตย์ ไพเราะ อดีตรองประธานศาลฎีกา ที่ให้คำปรึกษาแนวคิดด้านต่างๆ อันเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นับว่าเป็นความโชคดีของผู้เขียนเองที่ได้รับฟังความรู้ คำชี้แนะจากท่านโดยตรงและที่สำคัญอย่างยิ่งท่านอาจารย์สถิตย์ ไพเราะ และท่านศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนรักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ไม่อาจจะตอบได้ว่าการปกครองระบอบไหนดีที่สุด แต่ท่านทั้งสองทำให้ผู้เขียนได้รับรู้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นระบอบการปกครองที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ประชาชนนั้นต้องถูกกดขี่จากผู้ใช้อำนาจปกครองเพราะระบอบประชาธิปไตยนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน และเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน

ความสำเร็จ ประโยชน์และคุณค่าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่ บิดา มารดา พี่สาวของข้าพเจ้า ครูบาอาจารย์ และขออุทิศให้ท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ผู้นำมาซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตลอดจนวีรชนผู้รักประชาธิปไตยและดวงวิญญาณของท่านทุกๆ ดวง ที่ต่อสู้เพื่อปกป้องประชาธิปไตย และผู้เขียนขอสัญญาว่าจะสืบสานปณิธานของท่านต่อไปเพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

ทวีพงศ์ จิตมั่น

ธันวาคม 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาโดยประชาชน	7
2.1 แนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตย	7
2.1.1 ความหมายและลักษณะอำนาจอธิปไตย	7
2.1.2 แนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตย	8
2.2 ทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	13
2.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)	14
2.2.2 ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)	16
2.2.3 ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง (Semi-Direct Democracy)	17
2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	18
2.4 ความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและประเภทของการถอดถอน	27
2.4.1 ความเป็นมาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน	28
2.4.2 หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	33
2.4.3 ความหมายและแนวคิดของการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	34
2.4.4 ความหมายและแนวคิดของการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)	36
บทที่ 3 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในต่างประเทศ	42
3.1 กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	42

3.1.1	กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศสหรัฐอเมริกา	42
3.1.2	กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศฝรั่งเศส	56
3.1.3	กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศเกาหลีใต้	62
3.2	ประเทศใช้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)	68
3.2.1	กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศเวเนซุเอลา	69
3.2.2	กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศแคนาดา	74
3.3	วิเคราะห์การถอดถอนของต่างประเทศ	78
3.3.1	ประเทศที่ใช้การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	78
3.3.2	ประเทศที่ใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)	82
บทที่ 4	การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย	84
4.1	การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย	86
4.1.1	กระบวนการและขั้นตอนการถอดถอน	87
4.1.2	กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน	90
4.2	การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	95
4.2.1	กระบวนการและขั้นตอนการถอดถอน	97
4.2.2	กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน	102
4.3	วิเคราะห์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย	109
4.3.1	วิเคราะห์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ในระดับชาติ	109
4.3.2	วิเคราะห์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ในระดับท้องถิ่น	111
บทที่ 5	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐสภา โดยประชาชน	113
5.1	ปัญหาทางทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย	113
5.1.1	ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน	113
5.1.2	ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ	114
5.2	ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย	115
5.2.1	เงื่อนไขที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอน	116
5.2.2	ปัญหาเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภากับอำนาจในการถอดถอน	117
5.2.3	ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย	119
5.3	วิเคราะห์หลักเกณฑ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย และต่างประเทศ	121
5.3.1	วิเคราะห์ประเทศที่ใช้การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	123

5.3.2	วิเคราะห์ประเทศที่ใช้การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)	127
5.4	วิเคราะห์การนำรูปแบบการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย	129
5.4.1	วิเคราะห์หลักการสำคัญที่ควรนำหลักการการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในระดับชาติ	129
5.4.2	เงื่อนไขในการนำหลักเกณฑ์การนำรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในระดับชาติ	131
5.4.3	วิเคราะห์จุดแข็ง และอุปสรรคการนำรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในระดับชาติ	134
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	138
6.1	บทสรุป	138
6.2	ข้อเสนอแนะ	139
	บรรณานุกรม	141
	ประวัติผู้เขียน	148

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 การเปรียบเทียบการถอดถอนระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส	79
5.1 การเปรียบเทียบการถอดถอนระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส	125

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมานั้นประชาชนเพียงแต่เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการในการถอดถอน¹ เพียงแค่เข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเท่านั้น ส่วนกระบวนการพิจารณาที่มีผลให้บุคคลดังกล่าวถูกถอดถอนหรือไม่นั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่วุฒิสภา² ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง กล่าวคือหากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดห้ามมิให้วุฒิสภาหาเสียงแต่การได้มาซึ่งคะแนนเสียงต้องอิงจากฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การถอดถอนจึงเป็นไปได้ยาก และสิ่งที่ปฏิเสธมิได้เลยคือว่าวุฒิสภาเป็นญาติกับบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในทางการเมืองภาษาชาวบ้านเรียกว่า “สภาพี่เมีย” กระบวนการถอดถอนแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย³

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีผลใช้บังคับวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาและมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เช่น นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำให้เกิดปัญหาที่ว่าคน 7 คน ถอดถอนจากผู้ที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนแท้จริงแล้วเป็นที่ไม่พึงปรารถนาอย่างยิ่งสำหรับ

¹ มานิตย์ จุมปา, วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2550 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 32.

² มาตรา 274 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

³ ถอดบทเรียนเรื่องถอดถอนกับ ดร.ภูมิ มูลศิลป์, คำนวนที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://ppvoice.thainhf.org/?module=article&page=detail&id=687>

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดเวลาที่ผ่านมาระบบการถอดถอนไม่เคยประสบความสำเร็จในกระบวนการรัฐสภาเลย ดังนั้นหากให้สิทธิประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความเข้มแข็งมากขึ้นเนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนต้องระมัดระวังในการทำหน้าที่มิฉะนั้นอาจถูกประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้ทุกเมื่อ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเป็นระบอบการปกครองที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอันเป็นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมิชอบ การถอดถอนนั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดโดยชัดแจ้งเพียงแต่มีพฤติการณ์ส่อว่าได้กระทำความผิดก็ถูกถอดถอนได้ เช่น มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ⁴ เป็นต้น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเทศไทยได้นำระบบการถอดถอนมาใช้ใน 2 รูปแบบคือ การขับออกจากตำแหน่งในระดับชาติ (Impeachment)⁵ และการถอดถอนแบบการปลดออก

⁴ มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ 1. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 2. ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁵ มาตรา 164 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากตำแหน่งซึ่งใช้ในระดับท้องถิ่น (Recall)⁶ ซึ่งการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 271) สมาชิกวุฒิสภา (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 271) และให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 164)

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในระบบการถอดถอนในระดับชาติคือประชาชนไม่อาจใช้สิทธิถอดถอนได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นเพราะพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เข้าเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ถอดถอนได้ แม้ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวสังคมเห็นว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ตัวอย่างเช่น⁷ 1. ในการหาเสียงเลือกตั้งผู้แทนเคยสัญญาว่าจะสนับสนุนนโยบาย เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น ผู้แทนดังกล่าวกลับลงมติไม่เห็นชอบโดยไม่ได้แสดงเหตุผลอันสมควร⁸ 2. ผู้แทนกระทำการที่ไม่เหมาะสมในสภา เช่น ก่อความวุ่นวายชกต่อยกันในสภา ก่อความไม่สงบ วางพวงหรีดในสภา ดึงเก้าอี้ประธานสภาดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน⁹ 3. ผู้แทนได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้วใช้อำนาจตามอำเภอใจ ถูกประชาชนหรือกระทำการให้เกิดความแตกแยกในสังคม¹⁰

⁶ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁷ มานิตย์ จุมปา, “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election),” รัฐสภาสาร 61, 9 (กันยายน 2556): 16.

⁸ รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้แถลงนโยบายว่าแก้ปัญหาการผูกขาดสินค้า-เพิ่มกำลังซื้อของประชาชน แต่จนถึงบัดนี้ยังไม่เห็นมีความพยายามในการทำอะไรอย่างชัดเจนจากรัฐบาลในการแก้ปัญหาการผูกขาด ส่วนการเพิ่มกำลังซื้อได้ผลทางอ้อมจากนโยบาย 300/15,000 บาท; **ประเมินผลการดำเนินนโยบาย รัฐบาลยิ่งลักษณ์**, คำนวณวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.siamintelligence.com/yingluck-government-policy-eval/>

⁹ 1. เมื่อวันที่ 30 พ.ค. ในช่วงเวลา 18.09 น. บรรยากาศที่อาคารรัฐสภา ขณะนี้มีการทะเลาะกันของ ส.ส.พรรคฝ่ายค้านและรัฐบาล หลังจากที่ประธานรัฐสภาต้องลุกออกจากบัลลังก์เนื่องจากแรงรัดพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดอง ให้เจ้าหน้าที่เข้ามาคุ้มกัน จากนั้น น.ส.รังสิมา รอดรัศมี ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ จ.สมุทรสงคราม ได้มากระชากเก้าอี้ของประธานสภาออกจากบัลลังก์ หลังจากนั้น ส.ส.หญิงของฝ่ายรัฐบาล ได้มากระชากเก้าอี้กลับคืนมา ทำให้มีการปะทะกันเล็กน้อย ซึ่งขณะนี้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้ามายืนกันเต็มบัลลังก์สภา; **สภาเดือด! ส.ส.ค้าน ลุกฮือล้อมประธาน-รังสิมาแฉไม่มีมติ**, คำนวณวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=381690>

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวเพียงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น ได้มีหลายประเทศผลักดันให้ใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองได้โดยตรง เช่น ประเทศเวเนซุเอลา สาธารณรัฐปาเลา ประเทศไนจีเรีย สาธารณรัฐเบลารุส ประเทศเอธิโอเปีย เป็นต้น¹¹

อย่างไรก็ตามระบบนี้ยังมีประเด็นที่อาจเป็นปัญหาอย่างหนึ่งคือ การกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อผู้ถอดถอนเพื่อให้ได้สัดส่วนหากใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เพราะหากไม่ได้สัดส่วนก็จะเป็นการใช้สิทธิโดยคนกลุ่มเดียวที่จะถอดถอนโดยไม่ฟังเสียงส่วนใหญ่ จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาถึงแนวทาง การแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องถอดถอน เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันจะส่งผลให้ระบบการถอดถอนมีส่วนสำคัญในการลดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบตลอดจนรักษากฎจริยธรรมได้อย่างมากเลยทีเดียว

2. เมื่อวันที่ 28 ก.ย.56 ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ไปวางพวงหรีดหน้าบัลลังก์ประธานรัฐสภาวางพวงหรีดเป็นสัญลักษณ์ให้สภาทาส-ไว้อาลัยให้ 'ปช.สภาฯ' ชัดปิดปาก 'ฝ่ายค้าน' ดึงแก้รัฐธรรมนูญ ; **ปชป. แจงวางพวงหรีดหน้าบัลลังก์**, ค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.komchadluek.net/news/politic/169276>

¹⁰ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557 นายสุเทพ ได้ปราศรัยให้ราษฎรและประชาชนลุกขึ้นมาล้มรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยกล่าวว่า พ.ร.บ. นิรโทษกรรมฯ นั้น จะลบล้างความผิดให้แก่นำรวมทั้ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และลบล้างความผิดของผู้ต้องหาตามมาตรา 112 ซึ่งไม่เป็นความจริง และปราศรัยเรียกร้องให้ประชาชนร่วมมือกับกลุ่มหน้ากากขาวและกลุ่มองค์กรพิทักษ์สยาม ซึ่งนายสุเทพ ทราบอยู่แล้วว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวมีเจตนาล้มล้างรัฐบาล และบางคนถูกแจ้งความดำเนินคดีไปแล้ว ด้วยสถานะและการกระทำของนายสุเทพ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นอดีตรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี การปราศรัยดังกล่าวจึงอาจทำให้ประชาชนที่ฟังการปราศรัยเกิดการกระตือรือร้นแตกแยกถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือละเมิดกฎหมายแผ่นดินทนายความ นปช. พร้อมด้วยทนายความได้แจ้งความให้ดำเนินคดีกับนายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และอดีตรองนายกรัฐมนตรี ในข้อหากระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอย่างอื่นใด อันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญหรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน ถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 (2)(3) ประกอบมาตรา 85; **เสื้อแดงโร่เอาผิด “สุเทพ”**, ค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://crime.tnews.co.th/contents/65925/>

¹¹ มานิตย์ จุมปา, “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election),” รัฐสภาสาร, หน้า 21.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิดและหลักเกณฑ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)
2. เพื่อศึกษาวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย และต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา เกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ระบบการถอดถอนของประเทศไทยในระดับชาติใช้การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งกระบวนการถอดถอนในรูปแบบดังกล่าวต้องระบุถึงสาเหตุในการถอดถอน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาบางกรณีที่ประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนลากเก้าอี้ประธานสภา วางพวงหรีดในรัฐสภาล้วนเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่ประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนสมมติเจตนาของประชาชนได้ เพียงแต่ต้องรอให้ครบวาระในการดำรงตำแหน่งแล้วรอการเลือกตั้งครั้งถัดไปก็จะเป็นการขัดต่อหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เนื่องจากหลักการดังกล่าวให้ประชาชนมีอำนาจเรียกอำนาจจากผู้แทนนั้นได้ตลอดเวลาอีกทั้งการถอดถอนโดยระบบรัฐสภาเองไม่เคยประสบความสำเร็จเลยแม้สักครั้งเดียว ดังนั้น หากให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงซึ่งมีลักษณะเป็นการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) จะทำให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้วยังทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง ดังนั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน การใช้อำนาจหรือกระทำใดๆ ต้องทำด้วยความระมัดระวังอันเป็นหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง และลดปัญหาการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนถึงมาตรการการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาโดยประชาชน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษารวบรวมจากหนังสือ ตำรา เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทราบทฤษฎีและแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐสภาแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)
2. ทราบหลักเกณฑ์การถอดถอนเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภาและต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาในเรื่องการถอดถอน โดยนำประเพณีของการถอดถอนที่ดีที่สุดมาปรับใช้กับประเทศไทย อันเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาโดยประชาชน

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา อันได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการถอดถอน มี 2 ประเภท ได้แก่ 1. การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และ 2. การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญกล่าวคือหลักการถอดถอนนั้นเป็นหลักการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ทั้งนี้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดต้องมาจากประชาชนเนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ได้เลือกผู้แทนเข้าทำหน้าที่แทนประชาชนนั้น หากประชาชนเห็นว่าผู้แทนนั้นกระทำการอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนหรือใช้อำนาจโดยมิชอบตลอดจนใช้อำนาจขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนย่อมมีอำนาจที่จะเข้าชื่อถอดถอนได้ ทำให้เห็นว่าการถอดถอนนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนตลอดจนถึงลดปัญหาการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1 แนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตยในประเด็นดังต่อไปนี้ 1. ความหมายและลักษณะของอำนาจอธิปไตย 2. การแบ่งแยกและรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

2.1.1 ความหมายและลักษณะอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยมาจากคำศัพท์ในภาษาอังกฤษที่ว่า Sovereignty¹² ซึ่งอำนาจอธิปไตยถือได้ว่าเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบของรัฐนอกเหนือจาก ดินแดน ประชาชน และและรัฐบาล¹³ ซึ่งความเป็นสูงสุดของอำนาจอธิปไตยนั้นมีความหมายได้บัญญัติรองรับไว้

¹² พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 10 (แก้ไขเพิ่มเติม) (กรุงเทพฯ: สือตะวัน, 2545).

¹³ รัฐและโครงสร้างของรัฐ, ค้นวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 จาก http://rulawkk26.blogspot.com/2011/11/4-1_23.html

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ตามมาตรา 3 วรรคแรก “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญจึงเห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเพราะทำให้รัฐมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจึงไม่มีอำนาจใดภายในรัฐที่จะอยู่เหนืออธิปไตยได้¹⁴

2.1.2 แนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตย

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยมีหลากหลายแนวคิด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระผู้เป็นเจ้า (The Supremacy of God)
2. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระสันตะปาปา (The Supremacy of the Pope)
3. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของกษัตริย์ (Theory of Sovereignty)
4. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของปวงชน (Sovereignty belongs to the People)
5. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของชาติ (Sovereignty belongs to the Nation)

แนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุด คือ แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของพระผู้เป็นเจ้า เนื่องจากในสมัยก่อนมนุษย์ยังไม่ได้รับการศึกษาอีกทั้งวิทยาศาสตร์ยังไม่มี ความก้าวหน้า หากเกิดเหตุการณ์ทางธรรมชาติ เช่น ฝนตก พายุพัด ทำให้มนุษย์เข้าใจว่าเกิดจากการกระทำของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ปีศาจ เทวดา แนวคิดนี้ทำให้มนุษย์ต้องอยู่ภายใต้กฎของธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อได้มีการเลือกผู้ปกครองอำนาจเหนือธรรมชาติจึงเปลี่ยนมาเป็นผู้ปกครอง เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของพระผู้เป็นเจ้า ผู้ปกครองที่ถูกเลือกนั้นย่อมเป็นตัวแทนของพระผู้เป็นเจ้าด้วย

ดังนั้น เมื่ออำนาจเป็นของพระผู้เป็นเจ้าแล้วทำให้ไปสู่การปกครองแบบเทวสิทธิ์ (Divine Right) ผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุด เนื่องจากอำนาจนี้พระผู้เป็นเจ้าได้รับมอบและรับรอง ผู้ใช้อำนาจจึงมีความชอบธรรม กระทำการใดๆลงไปแล้วย่อมไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และสืบทอดอำนาจโดยทางสายโลหิตหากประชาชนขัดขึ้นไม่ยอมรับก็เท่ากับปฏิเสธอำนาจสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้านั่นเอง

ต่อมาเข้าสู่ในช่วงยุคกลางยุโรป (ค.ศ.476-1453) ซึ่งช่วงเวลานั้นเป็นแนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของพระสันตะปาปา เพราะมีศาสนาคริสต์มีอิทธิพลอย่างมากในช่วงนั้น และมีอิทธิพลต่อการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เมื่อศาสนาคริสต์มีอิทธิพลแผ่ขยายไปมากจนกลายเป็นศาสนรัฐที่กว้างใหญ่จนมีอาจแยกจากกันได้ เรียกว่า “Christendom” แปลว่า คริสตจักร

พระสันตะปาปามีอำนาจที่สูงมากและในขณะเดียวกันมีอำนาจเหนือกษัตริย์ยุโรปในยุคนั้น เมื่อพระสันตะปาปามีอำนาจเหนือกษัตริย์จึงส่งผลที่ตามมา ดังนี้ กษัตริย์ในสมัยนั้นต้องให้พระสันตะปาปาสวมมงกุฎให้ และหากกษัตริย์ทำผิดต้องขอขมาต่อพระสันตะปาปาที่วาดิกัน และอีกประการหนึ่ง คือ มีการจัดตั้งสถาบันที่สำคัญเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบตัดสินคนที่ไม่เชื่อฟังคำสอน

¹⁴ อมรรัตน์ ดวงแป้น, อำนาจอธิปไตย, ค้นวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 จาก https://www.rncc.ac.th/Media/Local_Governing/Morn1_2553/lesson5.ppt

เรียกว่า พวกนอกรีตเข้ากับชาตาน หรือทำผิดต่อคริสต์ศาสนา เรียกสถาบันนี้ว่า¹⁵ ศาลไต่สวนศรัทธา (Inquisition)

ตัวอย่างผู้ที่เคยถูกจับตัวขึ้นศาลเพื่อลงโทษ

กาลิเลโอ (Galileo Galilei) กล่าวให้ทุกคนทราบว่าโลกของเรานั้นกลม ดวงอาทิตย์เป็นศูนย์กลาง โลกหมุนรอบดวงอาทิตย์ ไม่ใช่ดวงอาทิตย์หมุนรอบโลก โดยถูกกล่าวหาว่า สั่งสอนประชาชน ให้มีความคิด แตกต่างไปจากความเชื่อเดิมที่ศาสนจักรมีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งกาลิเลโอรับสารภาพจึงลงโทษประหารแต่ต้องถูกจำคุก ต่อมากาลิเลโอ ได้ล้มป่วยลง และเสียชีวิตลง เมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ.1642¹⁶

พระสันตะปาปาจึงเป็นผู้ไว้ซึ่งอำนาจเหนือสิ่งอื่นใด แต่อย่างไรก็ตามพระผู้เป็นเจ้ายังคงใหญ่สุด แต่คำบัญชาของพระสันตะปาปา ก็จัดว่าเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ (Lexdivina) ซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายทั้งหลาย (Lexhumana) จุดเริ่มต้นการสิ้นสุดของรัฐวาติกันเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1517 บาทหลวงเยอรมันชื่อ มาร์ตินลูเธอร์ (Martin Luther) ได้ปิดประกาศคำประท้วง การขายใบไถ่บาป เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปให้ชาวคริสต์กลับไปหาพระคัมภีร์ อันเป็นการปฏิเสธอำนาจของพระสันตะปาปาทำให้ฝ่ายกษัตริย์หลุดพ้นจากระบบดังกล่าว

พระสันตะปาปาจึงเป็นผู้ไว้ซึ่งอำนาจเหนือสิ่งอื่นใด แต่อย่างไรก็ตามพระผู้เป็นเจ้ายังคงใหญ่สุด แต่คำบัญชาของพระสันตะปาปา ก็จัดว่าเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ (Lexdivina) คือ กฎเกณฑ์ที่มนุษย์ได้รับรู้ด้วยการชี้ทางสวรรค์ หรือการบันดาลเปิดเผยให้รู้ของพระผู้เป็นเจ้า¹⁷ ซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายทั้งหลาย (Lexhumana) จุดเริ่มต้นการสิ้นสุดของรัฐวาติกันเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1517 บาทหลวงเยอรมันชื่อ มาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther) ได้ปิดประกาศคำประท้วง การขายใบไถ่บาป เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปให้ชาวคริสต์กลับไปหาพระคัมภีร์ อันเป็นการปฏิเสธอำนาจของพระสันตะปาปา เพราะเหตุที่ว่าลูเธอร์ก็ปฏิรูปศาสนา โดยต่างคนสามารถศึกษาพระคัมภีร์ด้วยความรู้ของตน อีกทั้งกษัตริย์หลายพระองค์ในยุโรปให้การสนับสนุนจึงส่งผลให้คริสตจักรมีคณะมากมาย อันถือเป็นสัญญาณว่าการนับถือศาสนามีความเป็นอิสระ ทำให้ฝ่ายกษัตริย์หลุดพ้นจากอิทธิพลดังกล่าว¹⁸

ทำให้แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายสมัยกลางของยุโรปเป็นต้นมา (ตั้งแต่ปี ค.ศ.1517) เมื่อแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระสันตะปาปาเสื่อมถอยลงไป ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ซึ่งสามารถพิสูจน์และหักล้างความเชื่อดั้งเดิมเกี่ยวกับโลกและจักรวาล ทำให้ฝ่ายกษัตริย์ตั้งตนเป็นอิสระทำให้ศูนย์กลางมาสู่พระราชวังหรือ

¹⁵ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตฺโต), *เรื่องเดิม*, หน้า 64-65.

¹⁶ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล, คณะวิทยาศาสตร์, ภาควิชาฟิสิกส์, *รู้จักชีวิตของ กาลิเลโอ*, ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.rmutphysics.com/charud/special/news/2/galileo/galileo.htm>

¹⁷ สมยศ เชื้อไทย, *ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา*, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 91.

¹⁸ *ประวัติศาสตร์บุคคลสำคัญ*, ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://pilok4u.com/history/2012/12...martin-luther>

อาณาจักรและในเวลาต่อมาจึงมีแนวคิดที่ว่าเพื่อลดอำนาจของพระสันตะปาปาและแสดงอำนาจของกษัตริย์ขึ้นมาแทนที่ ซึ่งเป็นแนวความคิดของนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส

โดยฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปราชญ์คนแรกที่เสนอแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเดิมเรียกว่า “ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์” (The Supremacy of King) แต่โบแดงกลับเรียกเสียใหม่ว่า “ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย” (Theory of Sovereignty) ในปี ค.ศ.1576 ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่สำคัญชื่อ “วรรณกรรม 6 เล่มว่าด้วยรัฐ” (Six Books Concerning the State) โดยได้อธิบายว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ (Sovereignty belongs to the State) โบแดงอธิบายข้อนี้มาจากองค์ประกอบข้อหนึ่งของรัฐที่ว่ารัฐต้องมีอำนาจอธิปไตย

โบแดง เห็นว่าอำนาจอธิปไตยยังต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้า ซึ่งลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยโดยในทางนิติบัญญัติย่อมไม่ถูกยับยั้งหรือจำกัดโดยกฎหมายใดๆ และยังกล่าวต่อไปว่า การตรากฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนแม้จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมแต่อย่างใด จากคำสอนดังกล่าวทำให้เกิดแนวคิดที่ถือว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่มนุษย์บัญญัติขึ้น ทำให้พัฒนาไปสู่หลักแนวคิดกฎหมายบ้านเมือง¹⁹ ซึ่งโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ค.ศ.1583-1645 นักปราชญ์ชาวอังกฤษได้ยืนยันแนวคิดเช่นนั้น โดยเห็นว่า พันธสัญญาที่ทุกคนในประชาคมนั้นต่างเข้ามาทำสัญญากันเองไม่ใช่เป็นพันธสัญญาที่ทำกับรัฐ ดังนั้นรัฐจึงมีอำนาจสูงสุด²⁰ การมอบอำนาจให้รัฐอธิปไตย โดยมอบอำนาจให้เด็ดขาดนั้นจึงทำให้ส่งผลการใช้อำนาจรัฐนั้นไม่อาจตรวจสอบได้ ทำให้ผู้ใช้อำนาจนั้นอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้²¹

ดังนั้น โองการของกษัตริย์ไม่อาจถูกจำกัดได้ไม่ว่าประการใดๆ ถือว่ากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดหรือที่กล่าวได้อีกอย่างว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy)

ต่อมา โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) Two Treatises of Government (1689) และฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau 8. L. 1712-1778) เป็นผู้ให้แนวคิดเรื่องสัญญาประชาคม (Social Contract) ในศตวรรษที่ 1718 จุดประสงค์เดิมเป็นการอธิบายที่มาของรัฐแต่ต่อมาเป็นพื้นฐานการอธิบายอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนสังคมการเมืองซึ่งเกิดจากการตกลงกันของประชาชนในสังคมนั้นความชอบธรรมของรัฐบาลหรือผู้ปกครองจึงอยู่ที่การได้รับความยินยอมและยอมรับจากประชาชน

ดังนั้น เมื่อมนุษย์ทุกคนอยู่ร่วมกันในสังคมเพื่อยุติข้อขัดแย้งให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติและสงบสุขประชาชนทุกคนจึงจำเป็นต้องมีการจำกัดเสรีภาพของตนบางส่วนให้กับผู้ปกครอง คือ ผู้ที่ประชาชนมอบหมายอำนาจอย่างเป็นทางการให้ปกครอง รัฐบาลในทัศนะรูสโซ มีฐานะเป็นเพียงคณะกรรมการของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย²² หมายความว่าแม้รัฐบาลที่มาจากประชาชนมีอำนาจในการ

¹⁹ สมยศ เชื้อไทย, *เรื่องเดิม*, หน้า 124-126.

²⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *แนวความคิดว่าด้วยรัฐ (ตอนที่ 1)*, ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=295>

²¹ สมยศ เชื้อไทย, *เรื่องเดิม*, หน้า 126-128.

²² ชำนาญ จันทร์เรือง, *รูสโซคือต้นแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันจริงหรือ*, ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2558 <http://www.prachatai.com/node/10997/talk>

ปกครองประเทศแต่ต้องให้ประชาชนได้มีสิทธิ เสรีภาพตามกฎหมายที่จะรับรองทั้งยังต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

แนวคิดดังกล่าวของรุสโซมีผลต่อการปฏิวัติอเมริกา และฝรั่งเศส อันเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั่นเอง ทำให้ส่งผลดังนี้ ทำให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ และถือว่าประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้โดยตรง กล่าวคือเมื่อตัวแทนที่ประชาชนเลือกไม่ทำตามนโยบาย หรือเห็นว่ากระทำการใดๆ ที่ไม่ควรดำรงตำแหน่งประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนได้ ตลอดจนมีสิทธิในการเสนอกฎหมาย มีสิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องที่สำคัญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) ได้บัญญัติรับหลักการดังกล่าว ตาม มาตรา 163 ที่ให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอกฎหมาย และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 165 ให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติ

จากนั้นเข้าสู่แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาจาก ซีเยส (Sieyes) ค.ศ.1748-1836 โดยกล่าวว่า ชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงชอบด้วยกฎหมาย ผู้ที่จะใช้อำนาจอธิปไตยนั้นต้องเป็นผู้แทนของชาติ โดยอาจจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่เลือกขึ้นมา ความเป็นผู้แทนของชาติจึงมีความเป็นอิสระไม่ผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือก ซีเยสจึงเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของรัฐมิใช่เป็นของประชาชน²³ รัฐอธิปไตยคือชาติ ประชาชนไม่ได้เป็นเจ้าของหนึ่งของอำนาจอธิปไตยซึ่งประชาชนใช้อำนาจดังกล่าวในฐานะที่เป็นสมาชิกของชาติเท่านั้น

หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มาจากส่วนหนึ่งของ มาตรา 3 ของปฏิญญาดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “...หลักเรื่องอำนาจอธิปไตยทั้งหมดดำรงอยู่กับชาติ ห้ามมิให้กลุ่มบุคคล หรือองค์กร หรือบุคคลใดใช้อำนาจซึ่งไม่ได้รับมอบอย่างชัดแจ้งจากชาติ...”

แนวคิดของซีเยส ทำให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ผู้แทนที่แม้จะมาจากการเลือกตั้งย่อมถือว่าเป็นตัวแทนของชาติมิใช่ประชาชนกลุ่มที่เลือกตนเท่านั้น

อำนาจอธิปไตย จึงเป็นอำนาจซึ่งแสดงถึงความยิ่งใหญ่ ความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นกับใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบังคับบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน²⁴ อำนาจอธิปไตยนั้นปัจจุบันที่ยังคงเป็นที่ยอมรับในการอธิบายถึงอำนาจอธิปไตย มีเพียง 2 ทฤษฎีเท่านั้น คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

ข้อพิจารณาแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐซึ่งเกี่ยวกับการถอดถอนจึงสรุปได้ ดังนี้

ในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน เป็นแนวคิดข้อเสนอของรุสโซในหนังสือสัญญาประชาคม (Social Contract) ปี ค.ศ.1762 โดยเห็นว่าสังคมเกิด

²³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **ทฤษฎีองค์การการเมืองและชาติ**, ค้นวันที่ 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=417>

²⁴ วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 8.

จากความยินยอมพร้อมใจของมนุษย์เมื่อมาอยู่ร่วมกันในสังคมย่อมก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น ซึ่งสมาชิกทุกคนทำกับสัญญากับคนอื่น ๆ ว่า

เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้
อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในในฐานะที่เป็น
สมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใคร
คนใดคนหนึ่งโดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังคงมีเสรี
ภาพเหมือนเช่นเมื่อก่อน²⁵

แนวคิดของรูสโซ ตามหลักการของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) นำไป
ปรับใช้สนับสนุนการปกครองของประชาธิปไตยทั้งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ปัจจุบัน
ชนมีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานแต่ละคนรวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของ
อำนาจอธิปไตย การตัดสินใจเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยจะต้องมีการปรึกษาหารือกับพลเมืองของรัฐ
ส่งผล ดังนี้

ประการแรก ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้ปกครองโดยการเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นสิทธิไม่ใช่หน้าที่
ของประชาชนโดยจำกัดมิได้

ประการที่สอง การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนย่อมสามารถถอดถอนได้ซึ่งอาจถอด
ถอนได้โดยประชาชนนั่นเอง

ดังนั้น หากถือหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น มีผลในหลักการเรื่อง
การถอดถอนคือผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้
เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Recall) นอกจากนี้
การที่ประชาชนได้มอบอำนาจให้ผู้แทนราษฎร เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนราษฎรต้องอยู่
ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ผู้แทนราษฎรแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด
แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนของราษฎรต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้
เลือกตั้ง²⁶

ในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นผู้เสนอทฤษฎีนี้คือ ซีเอเยส์ (Sieyes) ซึ่งมีความเห็นว่า
อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่แบ่งแยกมิได้ดังนั้นประชาชนไม่ได้เป็นเจ้าของ ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของ
ชาติเป็นเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิแต่เพียงเลือกตั้ง
ตัวแทนของตนไป เมื่อผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนก็จะไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็น
ผู้แทนของชาติจึงเป็นอิสระไม่ผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับผู้ที่เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน ซึ่งสามารถ

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะ
ของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 56.

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน,
2542), หน้า 12-13.

กระทำการใดๆได้ทั้งปวงทำแทนชาติได้อย่างเต็มที่²⁷ เพราะเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติอำนาจอธิปไตยดังกล่าวย่อมไม่ใช่ของประชาชนนั่นเอง²⁸

ดังนั้น หากถือหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นมีผลในหลักการเรื่องการถอดถอน คือ เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ใช่ของประชาชน ชาติย่อมมีสภาพบุคคลต่างหากจากประชาชน ฉะนั้นประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างกฎหมาย ออกเสียงแสดงประชามติ หรือการถอดถอนนั้นจะอ้างเป็นเจ้าของประเทศย่อมมิได้และที่สำคัญแม้ประชาชนจะได้เลือกผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้แทนราษฎรนั้นเป็นของชาติการกระทำเช่น การออกกฎหมายก็ถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนจะไม่อยู่ในอาณัติของประชาชนหรือพรรคการเมืองใดและประชาชนไม่อาจถอดถอนผู้แทนนั้นได้

2.2 ทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบการปกครองในสากลถูกจัดออกเป็น 2 ระบอบใหญ่ๆ ได้แก่ การปกครองในระบอบเผด็จการและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองในรูปแบบเผด็จการมีลักษณะของระบอบการปกครองแบบอำนาจการปกครองอยู่ที่คนๆเดียวหรือกลุ่มเดียวซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจทำได้ยากเป็นผลให้ผู้ปกครองใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตและประชาชนต้องถูกกลืนและละเมิดสิทธิเสรีภาพ จึงต้องตระหนักว่าอำนาจที่ไร้ขอบเขตนั้นควรจะต้องถูกจำกัดและมีการตรวจสอบเนื่องจากในภายหน้าอาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างฉ้อฉลและยิ่งอำนาจเบ็ดเสร็จเท่าใดยิ่งฉ้อฉลเบ็ดเสร็จเท่านั้น (Power Tends to Corrupt and Absolute Power Corrupts Absolutely)²⁹

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ได้รับการยอมรับว่ามีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทั้งมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประชาธิปไตยนั้นอำนาจของรัฐย่อมเป็นของประชาชน³⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยรูปแบบอื่นๆ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่น ในการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Recall) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือการลงประชามติใน

²⁷ ทวีศักดิ์ ทองภักดี, การถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2544), หน้า 10.

²⁸ ปราณพงษ์ ดิลกัทธ, “รัฐธรรมนูญกับการใช้และการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน,” รัฐศาสตร์ 57, 3 (มีนาคม 2552): 17.

²⁹ ชำนาญ จันทรเรือง, อำนาจคือความถูกต้องกระนั้นฤ, คำนวณที่ 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.prachatai.com/journal/2006/10/10257>

³⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 183.

เรื่องสำคัญเป็นต้น ทั้งนี้เพียงให้บรรลุจุดมุ่งหมายสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันมิให้ผู้แทนที่ปวงชนเลือกใช้อำนาจเกินขอบเขต³¹

รูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลากหลายรูปแบบซึ่งปัจจุบันอาจจำแนกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง (Semi-Direct Democracy)³²

2.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงมาจากความหมายดั้งเดิมว่า ประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองหรือใช้อำนาจนั้นๆ โดยตรงถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากประชาชนเข้าไปใช้อำนาจนั้นโดยตรง การปกครองในรูปแบบนี้เกิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์เมื่อประมาณ 508-507 ก่อนคริสตกาลและสิ้นสุดลงในราวปี 321 ก่อนคริสตกาล เป็นลักษณะการปกครองซึ่งให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านสภาประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองตลอดจนถึงการบริการสาธารณะ เหตุผลสำคัญที่นครรัฐเอเธนส์สามารถใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงได้ เนื่องจากจำนวนประชากรมีจำนวนไม่มากและพื้นที่ดังกล่าวมีเนื้อที่เพียง 2,500 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น จึงมิได้เป็นอุปสรรคและความยากลำบากในการให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรง³³ แต่ในปัจจุบันรูปแบบลักษณะนี้ไม่นิยมใช้มากนัก เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงจะใช้กับประชาชนที่มีจำนวนไม่มาก เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศใช้อำนาจได้โดยตรงจึงถือได้ว่ารูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงน่าจะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด³⁴ ในปัจจุบันประชาธิปไตยทางตรงยังคงมีใช้ในมลรัฐเล็กๆ เช่นประเทศสวิสเซอร์แลนด์ (Canton)

³¹ กิจบตี ชินเบญจกุล, **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (Constitutional Law and Political Institution)**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 35.

³² เจษฎา ทองขาว, “การนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ,” **รัฐสภาสาร** 63, 2 (กุมภาพันธ์ 2558): 19-26.

³³ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, **ประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่**, ค้นวันที่ 7 เมษายน 2559 จาก http://www.teacher.ssru.ac.th/sanchai_ra/file.php/1/direct_democracy_word.pdf

³⁴ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, **ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง, สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529), หน้า 12.

องค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรง³⁵

ประการแรก ต้องเริ่มมาจากประชาชน กล่าวคือ เป็นการให้ประชาชนได้ตัดสินใจว่าจะทำเรื่องนั้นๆ หรือไม่

ประการที่สอง การตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับประชาชน
กลไกของประชาธิปไตยทางตรง

1. การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติ (Referendum) คือ การจัดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียง เพื่อตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นกลไกในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง จึงเป็นการคืนอำนาจไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากบางครั้งการใช้อำนาจของผู้แทนอาจบิดเบือนไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน³⁶

การลงประชามติจึงเป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้ทราบถึงลักษณะของมติมหาชนในสังคมหนึ่งๆ เท่านั้น³⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 165 ให้อำนาจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการออกเสียงประชามติในเหตุดังนี้ 1. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ 2. ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ จากบทบัญญัติดังกล่าว ประการแรก เพียงเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ประการที่สอง คือ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติเช่น ข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ดังในสถานการณ์ปัจจุบันที่ทางคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้ประชาชนลงประชามติรับร่างหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ถือว่าเป็นการออกเสียงประชามติที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งถือว่าเป็นหลักการประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง

ดังนั้น การออกเสียงประชามติเป็นหลักการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง จึงสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยทางตรง และการออกเสียงประชามติดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)³⁸ เพราะปัจจุบันประชาชนไม่ได้เข้าไปทำหน้าที่ด้วยตัวเองโดยตรงแต่ใช้วิธีโดยการเลือกตั้งผู้แทนมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนอย่างไรก็ดีการลงประชามติในเรื่องสำคัญส่วนใหญ่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

³⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, เอกสารประกอบคำบรรยายประชาธิปไตย ระบบการเมือง และรูปแบบของรัฐบาล (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 18.

³⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 19.

³⁷ สวัสดิ์ สุคนธ์ธิษ, “รัฐศาสนโยบายกับมติมหาชน,” ใน *นโยบายของรัฐ*, กุลธน ธนาพงศธร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 263.

³⁸ สถาบันพระปกเกล้า, *การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่*, ค้นวันที่ 17 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/. . .8C.pdf>

2. การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (Initiative Process)

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นหลักการประชาธิปไตยทางตรงเนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 163 วรรคแรก บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องเรียนขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดใน หมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้” การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นในประเทศยุโรปและในอเมริกานั้นถือได้ว่าเป็นรูปแบบให้ประเทศต่างๆได้นำไปปรับใช้ เพราะแนวคิดนี้มีหลักการเดียวกันคือ ให้ประชาชนตามจำนวนที่กำหนดเสนอกฎหมายเข้ามายังสภา (ไม่ว่าจะเป็นสภาในระดับชาติหรือท้องถิ่น) ดังนี้ เมื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในเรื่องรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบทางตรง³⁹

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) ได้ลดจำนวนให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 10,000 คน ซึ่งลดจำนวนจาก 50,000 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) ได้ลดจำนวนเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้น

3. การปลดผู้แทน (Recall Election)

การถอดถอนประเพณีให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถปลดหรือถอดถอนผู้แทนให้พ้นจากตำแหน่งได้ก่อนหมดวาระ อันเป็นรากฐานที่ว่าเมื่อประชาชนเลือกผู้แทนแล้ว ภายหลังผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปประชาชนย่อมมีอำนาจถอดถอนได้โดยตรง โดยมีต้องรอให้ครบวาระแล้วจึงให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งกลไกการถอดถอนวางอยู่บนพื้นฐานการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารตามแนวความคิดของมงเตสกีเออและความคิดพื้นฐานของรูสโซว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนที่ประชาชนสามารถเรียกคืนอำนาจของตนจากนักการเมืองที่กระทำทุจริตได้เสมอ⁴⁰

2.2.2 ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy) เป็นลักษณะที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน เนื่องจากบางประเทศไม่สามารถใช้ประชาธิปไตยแบบทางตรงได้เพราะมีประชาชนเป็นจำนวนมากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) จึงให้ประชาชนเลือกผู้แทนมาโดยวิธีการเลือกตั้ง

ประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้น ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าผู้แทนจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเนื่องจากจะให้ประชาชนทั่วประเทศเข้าไปทำหน้าที่ในสภาซึ่งมีพื้นที่จำกัดย่อมไม่อาจทำได้

³⁹ ย้อนดู “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน” ประสบความสำเร็จแค่ไหน?, ค้นวันที่ 11 เมษายน 2559 จาก <http://www.siamintelligence.com/people-propose-bill-history/>

⁴⁰ จากมองเตสกีเออ ถึงรูสโซและการถอดถอน, ค้นวันที่ 17 มิถุนายน 2557 จาก <http://www.idis.ru.ac.th/report/inbox.php? =1292.0>

ดังนั้นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าระบบใดก็ตาม ผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนจึงมีวาระการดำรงตำแหน่งอย่างจำกัดเพื่อให้ผู้นั้นอยู่ในอำนาจนานจนเกินไปซึ่งผู้แทนต้องกระทำการหรือใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาธิปไตยแบบผู้แทนนี้เป็นที่นิยมใช้ในประเทศต่างๆ การที่ประชาชนตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศแทนประชาชน ประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีว่าด้วย “รัฐ”⁴¹

ดังนั้นประชาธิปไตยแบบผู้แทนประชาชนไม่ได้ใช้อำนาจโดยตรงแต่เป็นการที่ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่การปกครองในลักษณะนี้จึงเรียกว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน”⁴²

ตัวอย่าง ประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งกำหนดดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 93 บัญญัติถึงที่มาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 375 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 125 คน รวม 500 คน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 111 บัญญัติถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 150 คน มาจากการเลือกตั้ง และมาจากการสรรหา กล่าวคือถ้ามาจากการเลือกตั้งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ซึ่งปัจจุบันมี 77 จังหวัด รวมแล้วมาจากการเลือกตั้ง 77 คน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น ซึ่งวุฒิสภามีจำนวนทั้งหมด 150 คน หมายความว่ามาจากการสรรหา 73 คน

จะเห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจในการเลือกผู้แทนในการทำหน้าที่โดยประชาชนไม่ได้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง เพียงแต่มอบอำนาจให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน

2.2.3 ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง (Semi-Direct Democracy)

ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง เป็นหลักการที่นำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงควบคู่กับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง⁴³ ซึ่งรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดเพียงแต่บางเรื่องประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เสนอเรื่องใดแล้วเชื่อว่าทำได้เนื่องจากว่าต้องกระทำการโดยผ่านองค์กรตามที่กำหนด เช่น การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน แล้วเสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งต่อมามติของวุฒิสภาอาจมีคะแนนเสียงน้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาซึ่งไม่สามารถถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้หรือขณะอยู่

⁴¹ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย,” วารสารนิติศาสตร์ 14, 3 (กันยายน 2527): 48.

⁴² วนิตา แสงสารพันธ์, การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 9.

⁴³ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดิม.

ในระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อาจมีมติว่าไม่มีมูลข้อหา นั่นก็เป็นอันตกไปบุคคลนั้นก็ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ แม้ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้เข้าชื่อตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดไว้แล้วก็ตาม

2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐ⁴⁴ ทั้งนี้การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบผู้แทนตลอดจนถึงประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง หลักการสำคัญที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองนั้นมีจุดมุ่งหมายเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองมากขึ้น ส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ มี 3 ประการที่สำคัญ 1. ส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ 2. ส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 3. ส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้วุฒิสภาลดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ⁴⁵ นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทน การแสดงความคิดเห็น การเสนอแนวทางในการกำหนดการบริหารประเทศ ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลเปิดให้ประชาชนร้องเรียนและเสนอแนะในช่องทางต่างๆ เช่น การส่งข้อมูลทางอีเมล (E-mail) หรือ ร้องเรียนทางโทรศัพท์ไปยังรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้เป็นส่วนหนึ่งในการแนะนำรัฐบาลที่จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดในการบริหารประเทศของรัฐบาลจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นการชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลมีหน้าที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบเป็นทางการที่สำคัญ คือ มติมหาชน (Opinion)

การลงประชามติถือได้ว่าเป็นหลักสำคัญในเรื่องมติมหาชนและเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ มติมหาชนเป็นพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนที่เป็นการส่งเสียง (แสดงออกซึ่งความต้องการ) ของประชาชน มติมหาชนนั้นใช้ครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศส โดยรุสโซ (Jean-Jacques Rousseau) เป็นผู้ริเริ่มใช้ถ้อยคำนี้ก่อนช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศสการแสดงออกถึงมติมหาชนมักเป็นกรณีที่บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนกระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้ให้นโยบายไว้ ประชาชนทั้งหลายจะแสดงออกหรือส่งสัญญาณที่แสดงถึงความไม่พอใจในการบริหารงานของผู้แทนนั้น เป็นการชี้ให้เห็นว่าการส่งสัญญาณของประชาชนเป็นมติมหาชนในรูปแบบหนึ่งเพราะรัฐบาลที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนต้องบริหารงานตามเจตนารมณ์และ

⁴⁴ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน, ค้นวันที่ 17 มิถุนายน 2558 จาก <http://www2.diw.go.th/ppp/PDF/people.PDF>

⁴⁵ มานิตย์ จุมปา, “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election),” รัฐสภาสาร, หน้า 21.

ความประสงค์ของประชาชนจึงถือว่าเป็นรัฐบาลที่ดี อย่างไรก็ตามรัฐบาลต้องเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร ทั้งผู้สนับสนุนและฝ่ายตรงข้าม เพื่อเป็นข้อมูลที่เป็นการตัดสินใจให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพราะหากมีการบิดเบือนหรือปกปิดข้อมูล มติมหาชนอาจเกิดผลในทางที่ไม่ดี⁴⁶

ความหมายและองค์ประกอบของมติมหาชน

มติมหาชนเป็นส่วนหนึ่งของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง มติมหาชนนี้เป็นคำที่กว้างมากและมีบทบาทสำคัญมากในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะนอกจากการถอดถอน ยังมีอีกหลายเรื่องที่ต้องใช้มติมหาชน เช่น การเลือกตั้งผู้แทน การลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ตลอดจนถึงการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ซึ่งมติมหาชนได้มีนักวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายและความเห็นต่างๆ ดังนี้

เฮร์เบิร์ต บลูเมอร์ (Herbert Blumer) ให้ความเห็นว่า “มติมหาชนคือความคิดเห็นที่เป็นแนวโน้มกลาง (Central Tendency) เกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ อันเกิดจากความคิดเห็นหลายๆความคิดเห็นที่แสดงออกมาให้เห็นให้รับทราบ แต่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกับความคิดเห็นต่างๆ อันเป็นที่ก่อให้เกิดแนวโน้มกลางนั้น โดยบลูเมอร์ (Blumer) กล่าวคือมติมหาชนควรเป็นที่เข้าใจว่าเป็นผลผลิตรวม ในความหมายดังกล่าวมติมหาชนมิใช่ความคิดเห็นที่เป็นเอกฉันท์ที่ทุกคนในกลุ่มเห็นชอบด้วย และก็ไม่จำเป็นต้องเป็นความคิดเห็นของเสียงข้างมาก ในฐานะเป็นความคิดเห็นรวมมติมหาชนอาจจะแตกต่างจากความคิดเห็นของกลุ่มต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นมหาชน (กลุ่มผู้สนใจปัญหา) บางทีมติมหาชนอาจจะเข้าใจได้ว่าเป็นความคิดเห็นผสมที่เกิดจากการก่อตัวของความคิดเห็นหลายๆ ความคิดเห็น ซึ่งเป็นที่ยึดถือกันในกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรืออาจเป็นการดีกว่าที่จะเข้าใจว่าเป็นแนวโน้มกลางที่ถูกกำหนดโดยความคิดเห็นต่างๆ ที่ใกล้เคียงกัน”⁴⁷

อัลลพอร์ท (Floyd D. Allport) กล่าวคือ “มติมหาชน หมายถึง สถานการณ์ที่มีบุคคลหลายคนโดยบุคคลเหล่านั้นแสดงความคิดเห็นหรืออาจจะถูกกระตุ้นให้แสดงความคิดเห็นว่า เห็นด้วยหรือสนับสนุน (หรือมิฉะนั้นก็ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้าน) เจอนไซ หรือตัวบุคคล หรือข้อเสนอที่แน่ชัดบางประการ ซึ่งมีความสำคัญอย่างกว้างขวางในแง่สัดส่วนของจำนวนความเข้มและคงทนของปัญหา อันอาจจะมีผลกระทบถึงการกระทำโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสิ่งที่เกี่ยวข้อง”⁴⁸

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร กล่าวไว้ว่า “มติเป็นความคิดเห็นของบุคคล (Opinion) ที่พัฒนามาจากเจตคติ (ทัศนคติ) (Attitude) โดยเจตคติ (ทัศนคติ) เป็นความคิดเห็นที่เป็นการสื่อสารภายในบุคคล (Intrapersonal Communication) ในขณะที่มติเป็นการสื่อสารภายนอกของบุคคล ซึ่งอาจ

⁴⁶ วิโชค วิธโยธ, **พฤติกรรมทางการเมืองเบื้องต้น** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), หน้า 185.

⁴⁷ Herbert Blumer, “The Mass, the Public and Public Opinion,” In **Reading in Public Opinion and Communication**, Bernard Berelson and Morris Janowitz, eds. 2nd ed. (New York: The Free, 1966), p. 48.

⁴⁸ Floyd D. Allport, “Toward a Science of Public Opinion,” **Communication and Public Opinion**, Robert O. Carlson, ed. (New York :Praeger, 1975), p. 27.

กล่าวได้ว่ามติเป็น (ทัศนคติ) ที่แสดงออกมาให้ปรากฏเป็นที่รู้แก่ผู้อื่น มติมหาชนจึงเป็นการแสดงออกซึ่งทัศนคติของมหาชนที่มีต่อปัญหาใดๆ ที่จำเป็นต้องให้มหาชนเหล่านั้นร่วมกันตัดสินใจวินิจฉัยหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการ การแสดงความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่จะนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนหรือ/และปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว”⁴⁹

เมื่อศึกษาความหมายข้างต้นแล้วทำให้สามารถสรุปองค์ประกอบของมติมหาชนได้ 5 ประการ ดังนี้⁵⁰

ประการแรก ประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหา (Issue) ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดมติมหาชนซึ่งมักเป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสาธารณะการเมือง ตลอดจนถึงสถานการณ์ในสังคมที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล เช่น ประเด็นปัญหาว่าควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของบ้านเมืองหรือไม่ ประเด็นปัญหาในเรื่องควรลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือประเด็นปัญหาในเรื่องควรลงชื่อถอดถอนผู้แทนหรือไม่ เนื่องจากเห็นว่าผู้แทนนั้นใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบริหารงานแล้วไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้ให้ไว้ เป็นต้น หากมีปัญหาย่างใดเกิดขึ้นแล้ว มักมีการสื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงประเด็นปัญหาข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าว

ประการที่สอง กลุ่มบุคคลที่สนใจในประเด็นปัญหาหรือมหาชน

เมื่อเกิดประเด็นปัญหาที่ประชาชนให้ความสนใจ ประชาชนจะติดตามถึงเหตุการณ์นั้นๆ จึงส่งผลให้เกิดมติมหาชนขึ้น ในทางกลับกันหากประชาชนไม่สนใจมติมหาชนก็ไม่อาจที่จะเกิดขึ้นได้ โดยหลักการทั่วไปแล้วมหาชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของมวลชน เพราะเหตุผลที่ว่ามหาชนในความหมายของมติมหาชนอาจประกอบด้วยบุคคลที่กระจัดกระจายไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกแน่นอน หรือต้องตั้งองค์กรขึ้น เพราะกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่มีความคิดเห็นในปัญหาเรื่องนั้นโดยเฉพาะ และเป็นปัญหาเพียงประเด็น ดังนั้นหากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือกลุ่มบุคคลมีมุมมองใหม่ๆ ซึ่งในเวลาเดียวกันนั้นก็อาจจะมีบุคคลเข้ามาใหม่ ย่อมส่งผลที่ตามมาคือคนเก่าจะปลีกตัวออกและมีบุคคลใหม่เข้ามาแทนที่

สิ่งที่สำคัญคำว่า “มหาชน” ในที่นี้หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ให้ความสนใจในปัญหาหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งและรวมตัวกันแบบชั่วคราว มหาชนกลุ่มนี้ถือเป็นสาระสำคัญที่จะให้เกิดมติมหาชนต่อไป⁵¹ กลุ่มมหาชนนี้ก็แสดงออกมาเป็นมติมหาชนถือเป็นพฤติกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง⁵²

⁴⁹ สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, การสื่อสารกับการเมือง (กรุงเทพฯ: ประสิทธิ์ภักดิ์ แอนด์พริ้นติ้ง, 2541), หน้า 14-15.

⁵⁰ ขวรัตน์ เชิดชัย, การสื่อสารกับสาธารณชน (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 10-20.

⁵¹ เสถียร หอมขจร, มติมหาชนกับประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 40-41.

⁵² Herber Blumer, *op. cit.*, p. 190.

ประการที่สาม ทักษะคติหรือความเห็นอย่างรวมๆ ของกลุ่มสมาชิกที่มีต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเมื่อมีปัญหาอย่างใดเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางการเมืองก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับสาธารณะก็ดี ประชาชนที่ให้ความสนใจหรือสนใจมีผลกระทบกับเรื่องดังกล่าวก็จะรวมกลุ่มกัน ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะแสดงความคิดเห็นหรือมีความเห็นในทางเดียวกัน เช่น รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็จะมีกลุ่มบุคคลที่เห็นว่า ควรจะคืนอำนาจให้ประชาชน เป็นต้น

ประการที่สี่ การแสดงความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่กลุ่มบุคคลได้ให้ความสนใจ และมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันแล้ว ก็จะมีการสะท้อนถึงโดยการแสดงออกทั้งที่เป็นคำพูดและไม่เป็นคำพูด เช่น การแสดงท่าทาง การเดินประท้วง การแสดงอารมณ์ เป็นต้น

ดังนั้นกรณีที่มีปัญหาในเรื่องใดๆ เช่น ในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลมาถึงระยะนี้ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นออกมา ขั้นตอนนี้เริ่มเห็นรูปร่างของความคิดเห็นของมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลต้องติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด

ประการที่ห้า ขนาดของมหาชน

มติของมหาชน ขนาดของมหาชนนั้นต้องไม่มีเกณฑ์ที่แน่นอนแต่ต้องมีจำนวนมากพอหมายความว่า บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากปัญหานั้นหรือบุคคลที่สนใจกับเหตุการณ์นั้นๆ ต้องมีจำนวนมากจนเห็นได้อย่างชัดเจน และไม่มี ความจำเป็นต้องเป็นเสียงข้างมาก ในบรรดาบุคคลที่มีความเห็นในปัญหานั้นเสมอไปรวมทั้งต้องปฏิบัติได้ในแง่ของโอกาสที่จะชักจูงให้บุคคลที่ไม่ได้แสดงความคิดเห็นให้มีความเห็นคล้อยตามได้ด้วย

ดังนั้น มติมหาชนเป็นลักษณะที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้โดยตรง และมติมหาชนนั้นเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่ประชาชนได้ออกมามีปฏิกิริยาทั้งที่สามารถเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ เช่น กรณีการถอดถอนผู้แทนหากประชาชนในพื้นที่มีปฏิกิริยา เป็นการแสดงออกขั้นต้นที่ให้ผู้แทนต้องใส่ใจประชาชน และอาจทำให้ผู้แทนต้องทบทวนการทำงานที่ของตน จึงถือได้ว่า หากมติมหาชนมีความเข้มแข็งย่อมส่งผลให้ประชาธิปไตยจะมีความเข้มแข็งตามไปด้วย

บทบาทของมติมหาชนในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

มติมหาชนเป็นหลักการที่สำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งทางด้านฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังต่อไปนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องให้ความสนใจต่อมติมหาชนที่แสดงออกมาโดยผ่านทางสื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ วิทยู ประภาศ เป็นต้น โดยเฉพาะสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการสร้างมติมหาชนได้ในบางเรื่อง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มต่างๆ จึงเป็นหน้าที่ของกลุ่มสมาชิกรัฐสภาที่ต้องติดตามมติมหาชน เพื่อให้คะแนนเสียงของประชาชนที่เป็นฐานเสียงสนับสนุนตนในการเลือกตั้งครั้งถัดไป อย่างไรก็ตามฝ่ายนิติบัญญัติอาจกระทำการใดที่ขัดต่อมติมหาชน เพื่อประโยชน์ของประเทศในระยะยาวแม้จะมีเสียงคัดค้านรุนแรงก็ตามแต่เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติไม่ทำตามข้อเรียกร้อง และทำให้เกิดผลที่ดีขึ้นจากการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติงานนั้นก็สามารถดำเนินต่อไปได้⁵³

⁵³ สวัสดิ์ สุคนธรังษี, มติมหาชนกับการบริหารและการเมือง (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2517), หน้า 39.

ฝ่ายบริหาร ย่อมต้องรับฟังความเห็นของมหาชนอย่างยิ่ง เนื่องจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนต้องฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายหรือ หากรัฐบาลไม่ได้ทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชน ประชาชนก็จะแสดงออกในรูปแบบของมติมหาชน อาจรวมตัวกันประท้วงชุมนุม ซึ่งเป็นการกดดันรัฐบาลและอาจเข้าสู่อการถดถอยในที่สุด ดังนั้นมติมหาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะต้องให้ความเคารพต่อเสียงของประชาชนอย่างยิ่ง

ฝ่ายตุลาการ ต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงมติมหาชนโดยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของตุลาการ เช่น เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความล่าช้า จึงเป็นหน้าที่ของตุลาการที่ต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับมติมหาชน

ดังนั้น มติมหาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดี เพราะมติมหาชนซึ่งมาจากประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้ใช้อำนาจเลือกผู้แทนเข้าทำหน้าที่ซึ่งมีความจำเป็นที่ผู้แทนต้องจัดทำประชามติอย่างสม่ำเสมอ และต้องรับฟังเสียงมติมหาชนที่มาจากเสียงประชาชนนั้นด้วย มติมหาชนจึงมีความเกี่ยวข้องกับแนวความคิดของประชาธิปไตยด้วย เหตุผล 3 ประการ⁵⁴

1. ประชาธิปไตยเชื่อมั่นในหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การที่ประชาชนได้แสดงมติมหาชนก็ดีหรือทำประชามติแล้วทำให้ทราบถึงมติมหาชน เป็นการยืนยันหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้เป็นอย่างดี
2. ความเสมอภาคในทางการเมือง นำไปปฏิบัติในการสำรวจประชามติในหลักการที่ว่าในการลงคะแนนใช้หลัก 1 คนต่อ 1 เสียง (One Man One Votes)
3. ต้องเคารพเสียงส่วนใหญ่ (Majority) เป็นพื้นฐานสำคัญที่ต้องนำมติของมหาชนไปปฏิบัติ ประเทศใดก็ตามที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนประชาชนจึงมีอำนาจกำหนดรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่แสดงออกมาเป็นมติของมหาชนให้รัฐบาลได้เห็น มิฉะนั้นรัฐบาลอาจขาดความชอบธรรมหรืออาจถูกกระบวนกรถอดถอนโดยประชาชน

ประเภทที่ 2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ

ปัจจุบันประเทศไทยเกิดปรากฏการณ์นี้ขึ้นมามาก โดยมักอยู่ในรูปแบบ การชุมนุม การเดินขบวน ส่วนใหญ่เป็นการต่อต้านการทำหน้าที่ของผู้แทนที่ทำหน้าที่โดยมิชอบ ไม่โปร่งใส การกระทำเช่นนี้ก็เพื่อให้ผู้แทนที่ตนเลือกกระทำการในสิ่งที่ผู้ชุมนุมเรียกร้อง ในบางครั้งการเดินขบวนเพื่อสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลย่อมมีขึ้นได้เช่นกัน เช่น เหตุการณ์ปัจจุบันที่ประชาชนในจังหวัดที่ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัยสนับสนุนให้รัฐบาลสร้างเขื่อน และมีเหตุการณ์ที่ต่อต้านการทำหน้าที่ของรัฐบาลเช่นกัน เช่น การคัดค้านพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการอีกประเภทหนึ่ง มีลักษณะเป็นการละเมิดต่อกฎหมายทำให้

⁵⁴ Jerry L. Yeric and John R. Todd, **Political Opinion: The Visible Politics** (Itaca, IL: FE Peacock, 1983), p. 113.

ประเทศชาติเกิดความเสียหาย ได้แก่ การก่อความวุ่นวาย เช่น ชุมนุมโดยมีอาวุธ ทำลายป้ายสำนักงานตำรวจแห่งชาติอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย บุคคลสถานที่ราชการ ทำลายชีวิต ร่างกาย ตลอดจนทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น⁵⁵

หลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบไม่เป็นทางการที่สำคัญคือการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง (Political Demonstration)

การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง (Political Demonstration)

การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง (Political Demonstration) ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การชุมนุมประเภทนี้มักเกิดขึ้นบ่อยครั้ง การชุมนุมดังกล่าวเป็นการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนที่กดดันให้รัฐบาลนั้นคืนอำนาจให้ประชาชน ดังที่กล่าวข้างต้น การชุมนุมนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการส่วนระดับความรุนแรงของการชุมนุมจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัญหาในเรื่องนั้นๆ ด้วย

ความหมายและองค์ประกอบของการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง (Political Demonstration)

การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง หมายความว่า พฤติกรรมทางการเมืองที่มีการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อแสดงความต้องการทางการเมืองอาจจะสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาลก็ได้ การชุมนุมแบ่งได้เป็น 2 ประเภท⁵⁶

ประเภทที่หนึ่ง การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยสงบ เป็นการชุมนุมที่ปราศจากความรุนแรงไม่มีการใช้อาวุธและไม่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น การชุมนุมในรูปแบบนี้มักเป็นการชุมนุมโดยการนัดหยุดงาน อดอาหาร เช่น การชุมนุมแบบอดหิสาของมหาตมะ คานธี จนทำให้ประเทศอินเดียได้รับอิสรภาพไม่ตกเป็นเมืองขึ้นแก่ประเทศอังกฤษ หรือ นางองซานซูจี ที่ชุมนุมโดยสงบจนท้ายสุดก็สามารถทำให้ประเทศเมียนมาร์ที่ปกครองโดยรัฐบาลทหารเป็นเวลายาวนานมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้

ประเภทที่สอง การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยใช้ความรุนแรง การชุมนุมประเภทนี้จะเป็นการต่อสู้กับกลุ่มทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาลในขณะนั้นและการชุมนุมที่ใช้ความรุนแรงนั้นมักทำให้ประเทศชาติเกิดความเสียหายตลอดจนถึงเกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การชุมนุมประเภทนี้ ไม่มีกฎหมายบัญญัติยอมรับให้กระทำได้ ซึ่งในประเทศไทยเองเคยเกิดเหตุการณ์นี้มาแล้ว เช่น เมื่อประมาณปี 2556-2557 โดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ที่ชุมนุมกดดันรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คืนอำนาจให้ประชาชนเพื่อจัดตั้งสภาประชาชนและปฏิรูปประเทศก่อนเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ได้ปิดล้อมหน่วยเลือกตั้ง คุณภาพสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บางหน่วยเลือกตั้งมีความรุนแรงจนบางพื้นที่ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งต่อไปได้จึงเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง

⁵⁵ ธนศักดิ์ วรรณสุข, การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 17-18.

⁵⁶ Herbert Blumer, *op. cit.*, pp. 209-212.

องค์ประกอบการประชุมเคลื่อนไหวกองการเมือง

การประชุมเคลื่อนไหวกองการเมือง มีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการเพื่อทำกิจกรรมในสถานที่ต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็นกรณีกีดกันรัฐบาลหรือสนับสนุนรัฐบาลก็ตาม แต่ส่วนใหญ่แล้วการประชุมโดยการเคลื่อนไหวในรูปแบบนี้มักเป็นกรณีกีดกันรัฐบาลเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในทางการเมือง ดังนั้นการประชุมประวั้งต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์พอสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้⁵⁷

ประการแรก กฎหมาย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยอมรับหลักการชุมนุมเคลื่อนไหวกองการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 63 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ” ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่กฎหมายบัญญัติไว้

ประการที่สอง กลุ่มคน

การประชุมเคลื่อนไหวกองการเมืองแน่นอนว่า ต้องมีกลุ่มคนที่เข้าร่วมโดยลักษณะการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเหล่านี้ จะมีจุดมุ่งหมายและอุดมการณ์ในทิศทางเดียวกันในทางกลับกันหากกลุ่มผู้ชุมนุมมีความแตกต่างกันอย่างมากย่อมทำให้กลุ่มคนนั้นปราศจากซึ่งความเข้มแข็ง

ประการที่สาม มติมหาชน

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น มติมหาชนนั้นคือความคิดเห็นที่มาจากคนส่วนใหญ่สะท้อนถึงความต้องการที่มีต่อรัฐบาล และบุคคลที่เป็นที่มาของมติมหาชนย่อมเกิดขึ้นได้ต้องมีประชาชนขนาดพอสมควรเมื่อบุคคลเหล่านั้นมีเจตนารมณ์และทัศนคติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นการประชุมทางการเมืองใดไม่เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในประเทศ การชุมนุมนั้นย่อมไม่อาจจะประสบความสำเร็จได้

ประการที่สี่ การสนับสนุน

การประชุมเคลื่อนไหวกองการเมืองในนานาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้เข้าร่วมชุมนุมมักจะมีบุคคลในฐานะทางสังคมตลอดจนถึงประชาชนในระดับรากหญ้าทำให้เห็นว่าการชุมนุมจะประสบผลสำเร็จได้ต้องได้รับการสนับสนุนหลายๆ ทาง เช่น บุคคลที่ให้การสนับสนุนบุคคลประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีฐานะทางการเงิน สังคม ตลอดจนถึงผู้มีอำนาจในสังคม ผู้สนับสนุนประเภทนี้ถือเป็นส่วนสำคัญที่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ชุมนุมได้อย่างเต็มที่ และสิ่งสำคัญคือผู้นำเพราะการประชุมทางการเมืองต้องอาศัยความศรัทธาและการยอมรับจากผู้เข้าร่วมชุมนุม ผู้นำในการชุมนุมมักจะมีความสามารถ จิตวิทยาที่โน้มน้าวปลุกกระดมให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมคล้อยตาม ซึ่งจะทำให้โอกาสเป็นฝ่ายชนะมีสูงมาก

ประการที่ห้า ปัจจัยทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ

เมื่อมีการชุมนุมเคลื่อนไหวกองการเมืองส่วนมากแล้วจะเป็นการกดดันให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงาน โดยต้องอาศัยมวลชนเป็นจำนวนมากและค่อยๆ ยกกระดับความรุนแรงมากขึ้น บางครั้งรัฐบาลอาจบริหารแล้วไม่เป็นที่เชื่อถือของนานาประเทศ ย่อมเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้

⁵⁷ Ibid., pp. 217-221.

ให้ประชาชนต้องตื่นตัวเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น และการชุมนุมเพราะสาเหตุเรื่องเศรษฐกิจมักเป็นฝ่ายค้านที่ให้การสนับสนุนโดยคัดค้านการทำหน้าที่ของรัฐบาลอาจจะไม่เปิดเผยก็ได้

การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองมีจุดประสงค์หลักที่สำคัญ คือ ให้รัฐบาลที่ตนเลือกคืนอำนาจให้แก่ประชาชนหรือเจาะจงให้บุคคลใดลาออกเมื่อประชาชนเห็นว่าผู้แทนของตนนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่ให้อำนาจประชาชนในการถอดถอนผู้แทนได้เสมอ ตามที่ได้กล่าวข้างต้นว่าการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองมี 2 ประเภท คือ

1. การเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองโดยสงบ การเคลื่อนไหวรูปแบบนี้เป็นการชุมนุมที่กฎหมายยอมรับตามหลักการสากลมักเรียกการชุมนุมประเภทนี้ว่า “อหิงสา” เป็นการชุมนุมที่ไม่มี ความรุนแรง เช่น อดอาหาร นั่งสมาธิกดดันรัฐบาล หรือการยืนสงบนิ่ง เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

2. การเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองโดยไม่สงบ การชุมนุมในลักษณะนี้มีความรุนแรงมาก โดยอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และมักมีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บจากการชุมนุมประเภทนี้ การเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองโดยไม่สงบเป็นการแสดงของของประชาชนในทางการเมืองมีเป้าหมาย 3 ประการ⁵⁸

ประการแรก อาจมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล (To Change Government Policy) โดยผู้ชุมนุมเห็นว่านโยบายของรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองประโยชน์ของประชาชนได้

ประการที่สอง อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาล (To Change Government Personnel) การเปลี่ยนแปลงนี้อาจเป็นเป้าหมายในตัวเอง หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลไปในตัว

ประการที่สาม อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาล (To Change the Government Structure) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล

หลักการมีส่วนร่วมยังจำแนกตามประเภทของแนวทฤษฎีของเยอรมันแบ่งสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมเป็น 3 ประเภท⁵⁹

1. Status Negative หมายถึง “สิทธิที่เป็นเสรีภาพของบุคคล บุคคลสามารถใช้สิทธินี้ได้โดยไม่ต้องอาศัยให้รัฐดำเนินการใดนอกจากให้เสรีภาพ สิทธิประเภทนี้ก่อให้เกิดสิทธิปกป้องไม่ให้รัฐเข้ามาละเมิด หรือ จำกัดเสรีภาพ สิทธิประเภทนี้เกี่ยวข้องกับการเมือง หรือ การมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม”

2. Status Positives หมายถึง “สิทธิของบุคคลที่จะใช้ได้ต่อเมื่อรัฐต้องดำเนินการให้สิทธิประเภทนี้ก่อให้เกิดการเรียกร้องให้ดำเนินการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือ การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ”

⁵⁸ จุมพล หนีพานิข, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), หน้า 203-204.

⁵⁹ ธนศักดิ์ วรรณสุข, *เรื่องเดิม*, หน้า 23-24.

3. Status Votive หมายถึง “สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ หรือ สร้างเจตจำนงในทางการเมือง สิทธิประเภทนี้เป็นสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการตั้งพรรคการเมือง และสิทธิเป็นประชาธิปไตยโดยตรง”⁶⁰

ดังนั้นหลักการมีส่วนร่วมถือเป็นหลักสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยเองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองเช่นกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้ใช้รูปแบบการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในระดับชาติ และการถอดถอนในระดับท้องถิ่นใช้รูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในเรื่องการถอดถอนไว้แตกต่างกันดังที่กล่าวไว้แล้วว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชาติเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 164 ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน โดยร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้มีมติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 โดยคำร้องต้องระบุพฤติการณ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คำร้องต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ชัดเจน ดังที่กล่าวข้างต้นว่า พฤติการณ์ที่จะถูกร้องขอให้เพิกถอนได้ มี 6 ประการ ได้แก่ 1. มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ 2. ส่อไปในทางทุจริต 3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม 5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย 6. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้นหมายความว่า หากไม่ระบุเหตุที่มีลักษณะข้อหนึ่งข้อใดในการถอดถอนนอกจากที่กล่าวไว้ใน 6 ประการนี้แล้ว ประชาชนไม่สามารถยื่นคำร้องให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนได้⁶¹ ซึ่งเป็นการถอดถอนในรูปแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ส่วนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่ากรุงเทพ หรือ ผู้ว่าเมืองพัทยา เพียงแต่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นอย่างไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปก็สามารถเข้าชื่อถอดถอนได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 285 การเข้าชื่อหลักเกณฑ์เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 47 ตรี (9) ได้บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป. . .” เป็นการถอดถอนในรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

⁶⁰ ตรีรัตน์ จุ้ยมณี, **มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 286** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 22.

⁶¹ มานิตย์ จุมปา, “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election),” **รัฐสภาสาร**, หน้า 16.

2.4 ความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและประเภทของการถอดถอน

ในหัวข้อที่ 2.1 และ 2.2 ของบทนี้ได้กล่าวถึงหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งไปแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญคือ มติมหาชนและการชุมนุมทางการเมืองโดยเฉพาะเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการถอดถอน เมื่อพิจารณาจากลักษณะของมติมหาชนแล้วเห็นได้ว่ากรณีที่มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประชาชนจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการถอดถอนต้องอาศัยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่เห็นว่าการบริหารงานของรัฐบาลนั้นไม่มีประสิทธิภาพ หรือกระทำการใดๆ โดยใช้อำนาจรัฐละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถ้าหากเป็นการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นรูปแบบที่ประชาชนไม่สามารถเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงเพียงแค่เป็นผู้ริเริ่มเท่านั้นและกระบวนการถอดถอนเป็นเรื่ององค์กรทางการเมือง ประชาชนจึงแสดงออกในลักษณะการขับไล่ การชุมนุมตลอดจนกดดันเพื่อให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบแต่หากเป็นกรณีใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ก็ปรากฏในรูปแบบการลงคะแนนเสียงถอดถอนถือเป็นการสะท้อนในเรื่องมติมหาชนได้เป็นอย่างดี

มติมหาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดี เพราะมติมหาชนมาจากประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ใช้อำนาจเลือกผู้แทนเข้าทำหน้าที่จึงมีความจำเป็นที่ผู้แทนต้องจัดทำประชามติอย่างสม่ำเสมอ และต้องรับฟังเสียงมติมหาชนที่มาจากเสียงประชาชนนั้นด้วย มติมหาชนจึงมีความเกี่ยวข้องกับแนวความคิดของประชาธิปไตยด้วยเหตุผล 3 ประการ⁶²

1. ประชาธิปไตยเชื่อมั่นในหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การที่ประชาชนได้แสดงมติมหาชนก็ดีหรือทำประชามติแล้วทำให้ทราบถึงมติมหาชน เป็นการยืนยันหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้เป็นอย่างดี
2. ความเสมอภาคในทางการเมือง นำไปปฏิบัติในการสำรวจประชามติในหลักการที่ว่าในการลงคะแนนใช้หลัก 1 คนต่อ 1 เสียง (One Man One Votes)
3. ต้องเคารพเสียงส่วนใหญ่ (Majority) เป็นพื้นฐานสำคัญที่ต้องนำมติของมหาชนไปปฏิบัติประเทศใดก็ตามที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประชาชนจึงมีอำนาจกำหนดรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่แสดงออกมาเป็นมติของมหาชนให้รัฐบาลได้เห็น มิฉะนั้นรัฐบาลอาจขาดความชอบธรรมหรืออาจถูกกระบวนการถอดถอนโดยประชาชน

นอกจากมติมหาชนซึ่งเป็นหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเป็นทางการแล้ว การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง (Political Demonstration) ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งเป็นการมี

⁶² Jerry L. Yeric and John R. Todd, *op. cit.*, p. 113.

ส่วนร่วม ที่มีจุดประสงค์หลักคือต้องการให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่บางครั้ง การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยประชาชนเป็นเรื่องที่วัดกันได้ยากมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับผู้ชุมนุมหรือไม่ บางประเทศเองให้อำนาจประชาชนที่เห็นว่ารัฐบาลหรือผู้แทนที่ตนเลือก นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ประชาชนมีอำนาจในการเข้าชื่อถอดถอนได้ทันทีที่มีลักษณะรูปแบบของการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในทางกลับกันบางประเทศใช้หลักการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการถอดถอนเท่านั้นและให้องค์กรหนึ่งเป็นผู้ตัดสิน รูปแบบการถอดถอนลักษณะนี้ส่วนใหญ่เมื่อประชาชนประสงค์ให้รัฐบาลยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชน มักเป็นการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยไม่สงบทั้งสิ้นเพราะประชาชนไม่มีอำนาจในการเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง บางครั้งรัฐบาลบริหารงานที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนแต่ท้ายสุดแล้วองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตัดสินกลับมีมติไม่ถอดถอนซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนต้องกดดันรัฐบาลด้วยตนเอง การชุมนุมจึงเกิดความรุนแรงเพราะประชาชนไม่อาจทนการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้อีกต่อไป จนส่งผลเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายตลอดจนทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นหากตั้งกติกาให้ประชาชนได้ร่วมกันตัดสินโดยใช้หลักการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นหลักการที่ทำให้ประชาชนได้ตัดสินใจได้โดยตรงจะลดปัญหาการชุมนุมแบบไม่สงบได้มากเลยทีเดียว

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในแต่ละประเทศนั้นใช้ระบบการถอดถอนในระดับชาติที่แตกต่างกันออกไป ในบางประเทศใช้การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยผ่านองค์กรทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นในการกล่าวหา แล้วส่งเรื่องไปยังสมาชิกวุฒิสภาเพื่อทำการตัดสินเพื่อถอดถอนแต่ท้ายที่สุดแล้วบุคคลนั้นจะพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ขึ้นอยู่กับมติของวุฒิสภาโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการถอดถอนได้โดยตรง ในทางกลับกันบางประเทศใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่น การถอดถอนในลักษณะนี้เพียงแต่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปสามารถที่จะลงชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้โดยตรง ขณะนี้มีหลายประเทศที่พยายามผลักดันนาระบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ซึ่งมักใช้ในระดับท้องถิ่นมาใช้ในระดับชาติเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง

2.4.1 ความเป็นมาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

ในสมัยก่อนการใช้อำนาจรัฐจะอยู่ที่คนๆ เดียว หรือเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ที่มีอำนาจในการออกกฎตลอดจนออกคำสั่งต่างๆ ได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดและไม่สามารถที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นๆ ได้ จึงทำให้ประชาชนถูกกดขี่จากการใช้อำนาจปกครอง ฉะนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะทำให้ประชาชนไม่ต้องถูกกดขี่การใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าว ในอันกระบาสหิทธิของประชาชนอีกต่อไป จึงต้องหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปัจจุบันมีองค์กรต่างๆ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือแม้แต่การเข้าชื่อของประชาชนต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่งเช่นกัน

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เรียกว่า “eisangelia”⁶³ หากมองย้อนไปเมื่ออดีตก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศและมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ก่อนหน้านั้นประชาชนถูกกดขี่จากการใช้อำนาจปกครองจากคนกลุ่มหนึ่งอันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ⁶⁴ ดังนี้

ประการแรก อำนาจการปกครองครองอยู่ที่คนกลุ่มเดียวและใช้อำนาจเกินขอบเขตอย่างไม่มีคุณธรรมเนื่องจากผู้ปกครองเป็นผู้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้อำนาจเอง

ประการที่สอง ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครองทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ

ประการที่สาม การใช้อำนาจในทางปกครองตรวจสอบไม่ได้และยังมีปัญหาอีกมากมายหลายประการซึ่งเป็นลักษณะการปกครองแบบระบอบเผด็จการ

ฉะนั้นแล้วเพื่อให้มีให้อำนาจอยู่ที่คนกลุ่มเดียว ซึ่งการใช้อำนาจนั้นไม่สามารถตรวจสอบได้ การใช้อำนาจดังกล่าวกดขี่ข่มเหงประชาชน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขไม่ต้องถูกกดขี่ข่มเหงจากผู้ใช้อำนาจ อันเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดในการแก้ไข้ปัญหา เพื่อจุดมุ่งหมายดังกล่าว

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า เมื่ออำนาจการปกครองอยู่ที่คนกลุ่มเดียวก็ดี ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศก็ดี การใช้อำนาจตรวจสอบไม่ได้ก็ดี และปัญหาอีกหลายประการ จึงทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) นักปราชญ์ที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ คือ มงเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่า ในรัฐแต่ละรัฐให้อำนาจ 3 ฝ่าย⁶⁵ ได้แก่ 1. อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) 2. อำนาจบริหาร (Executive Power) 3. อำนาจตุลาการ (Judicial Power)

1. อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) มีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่บุคคลในสังคมที่จะบังคับใช้ในรัฐ

2. อำนาจบริหาร (Executive Power) มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายบริหารประเทศตลอดจนเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในการป้องกันประเทศ และการทูต

3. อำนาจตุลาการ (Judicial Power) มีอำนาจในการตัดสินบรรทัดที่ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้มีศาลทั้ง 4 ศาลอันได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร

⁶³ ฌ็องฌัก ฌ็องปีตตา, **ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 32.

⁶⁴ วิชัย สังข์ประไพ, **หลักกฎหมายมหาชน** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 27.

⁶⁵ หยุด แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า 92.

มณฑลเศกเคอ เห็นว่า ผู้ใช้อำนาจมักใช้อำนาจเกินเลยบางครั้งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ส่วนตน ดังนั้นจึงต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ประชาชนจึงได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ โดยมีมณฑลเศกเคอ กล่าวว่า⁶⁶

ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ที่เดียวกัน องค์การตลอดจนเจ้าหน้าที่เดียวกันนั้น เสรีภาพจะไม่อาจมีได้เลย เพราะกษัตริย์ หรือรัฐสภาเดียวกันอาจสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายนั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน ในขณะเดียวกันถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารให้คนๆ เดียวหรือองค์กรเดียวใช้อำนาจ เกิดผลที่ตามมา ดังนี้ หากอำนาจตุลาการอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติชีวิตและอิสรภาพของคนจะถูกควบคุมตามอำเภอใจ เนื่องจากฝ่ายตุลาการนั้นเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเสียเองในขณะเดียวกันก็ตัดสินคดีเอง ในทางกลับกันหากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหาร ผลที่ตามมาคือ การใช้อำนาจนั้นจะกดขี่ข่มเหงประชาชน ทำให้ประชาชนต้องถูกกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ทุกอย่างจะถึงการอวสาน ถ้าให้คนหรือองค์กรเดียวกันใช้อำนาจทั้งสามนี้

โดยเหตุผลที่ว่า อำนาจนั้นเป็นสิ่งที่หอมหวานทุกคนย่อมหลงระเห็จชอบใช้อำนาจเกินควรเมื่อใดที่พบอุปสรรคขัดขวาง เมื่อนั้นจึงจะหยุดยั้ง เมื่อรู้เช่นนี้จึงต้องหาวิธีให้อำนาจคอยเหนี่ยวรั้งอำนาจไว้ดังนั้นอำนาจทั้งสามอำนาจจึงมีความเป็นอิสระจากกัน⁶⁷ เพื่อถ่วงดุลซึ่งกันและกันอันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม เจตนาที่แท้จริงของมณฑลเศกเคอไม่ใช่อธิบายว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจนั้นหมายความว่าอาจจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่านั้นก็ได้ หากแต่ที่แบ่งอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่างๆ ใช้เพื่อให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวเพราะอำนาจเป็นสิ่งที่ยั่วชวนใจผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนอาจเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจเสียใหม่ว่า “หลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย”⁶⁸

เมื่อมีหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ผู้ใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎหมาย การใช้ อำนาจให้เป็นไปตามกฎหมาย ต่างๆ ควรมีความยึดโยงกับประชาชน จึงได้มีหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้กันอยู่ มี 3 ระบบ

1. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

ในระบบรัฐสภาจะมีคานถ่วงดุลหรือคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนกล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารมี

⁶⁶ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ, ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=86384>

⁶⁷ หยุด แสงอุทัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 93.

⁶⁸ มานิตย์ จุมปา, *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2556), หน้า 29.

อำนาจในการยุบสภาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามระบบรัฐสภาก็มีจุดอ่อนตรงที่ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมาจากเสียงข้างมากที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นข้างเดียวกันกับฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุลโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาเกินครึ่งเป็นคนของฝ่ายบริหาร โอกาสที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้สำเร็จนั้นจึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามแม้การปกครองในระบบรัฐสภาจะมีจุดอ่อนดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างน้อยฝ่ายเสียงข้างน้อยยังมีสิทธินำเสนอให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลนั้นได้บริหารประเทศบกพร่องเสียหายอย่างไรโดยผ่านกลไกรัฐสภา แล้วประชาชนจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งถัดไป โดยอาจเลือกฝ่ายค้านมาเป็นรัฐบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนถ่ายการใช้อำนาจรัฐโดยสันติวิธีประเทศที่เป็นแม่แบบ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ

2. ระบบประธานาธิบดี (Presidential System)

ระบบประธานาธิบดีจะต่างกับระบบรัฐสภา กล่าวคือ ไม่มีการถ่วงดุลหรือคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารเองก็คือ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เห็นว่าการปกครองในระบบประธานาธิบดีนี้จะมีการแยกระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอย่างชัดเจน ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน ไม่มีอำนาจมาลบล้างซึ่งกันและกันดังการปกครองในระบบรัฐสภา

ข้อสังเกต การปกครองในระบบประธานาธิบดี ไม่ได้หมายความว่าประเทศที่มีประธานาธิบดีจะปกครองในระบบประธานาธิบดีเสมอไป เช่น ประเทศเยอรมันก็ดี ประเทศอินเดียก็ดี ต่างมีประธานาธิบดีแต่ทั้งสองประเทศนี้ปกครองในระบบรัฐสภา เนื่องจากประธานาธิบดีทั้งประเทศเยอรมัน หรือ ประเทศอินเดียนั้นเป็นประมุขของรัฐ ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารเป็นนายกรัฐมนตรี และต้องดูถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ถ้าแต่ละฝ่ายลบล้างกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ และฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาได้ย่อมถือว่าเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา ในทางกลับกันถ้าแยกความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนถือได้ว่าเป็นการปกครองในระบบประธานาธิบดี ถ้ามีลักษณะฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ และฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาประเทศที่เป็นแม่แบบ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา

3. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary-Presidential)

ระบบนี้ประเทศที่เป็นแม่แบบคือประเทศฝรั่งเศส โดยฝรั่งเศสเห็นถึงจุดดีและจุดด้อยของทั้งสองระบบ จึงพัฒนาเป็นระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยนำจุดดีของระบบรัฐสภาที่ฝรั่งเศสนำมาปรับใช้ คือ นายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และสำหรับส่วนดีของระบบประธานาธิบดีที่ประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้คือประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสถือเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารไม่ต้องถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่ไว้วางใจเฉพาะนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ถ้านายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกไม่ไว้วางใจแล้ว ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีอำนาจตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทนได้ และมีข้อสังเกตว่า ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีอำนาจประกาศยุบสภาด้วยซึ่งถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีตัวประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา

ข้อสังเกต ทั้ง 3 ระบบการปกครองล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้นำแต่ละระบบล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสิ้น แม้การเลือกตั้งมิใช่ความหมาย หรือเป็นหลักเกณฑ์ส่วนใดตามความหมายของประชาธิปไตย แต่ความหมายของประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่⁶⁹ หลักสากลของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะใช้การเลือกตั้งในการสะท้อนเสียงของประชาชนโดยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน กล่าวคือ 1 คน 1 เสียง

หลักนิติรัฐ (Legal State) เมื่อมีระบอบประชาธิปไตยแล้ว จึงมีแนวความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐเกิดขึ้น ซึ่งหลักนิติรัฐมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ดังต่อไปนี้

อาจารย์ โภคิน พลกุล ให้ความหมายไว้ว่า “นิติรัฐ เป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ผู้ได้ปกครอง โดยให้อำนาจผู้ได้ปกครองที่จะฟ้องศาลเพื่อขอให้ยกเลิก แก้อไข หรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของผู้ได้ปกครองได้”⁷⁰

อาจารย์ สมยศ เชื้อไทย ให้ความหมายไว้ว่า “นิติรัฐเป็นรัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพ เช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด”⁷¹

ดังนั้น หลักนิติรัฐ หมายความว่า รัฐตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือจะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้นจะกระทำการใด ๆ อันขัดต่อกฎหมาย หรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วย่อมไม่อาจทำได้และการใช้อำนาจนั้นย่อมตรวจสอบได้ อันมีฐานความคิด 2 ประการ⁷²

1. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นเด็ดขาด รัฐต้องยอมรับตลอดจนรับรองสิทธิต่างๆ แนวคิดนี้นำไปสู่หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2. การใดๆ ที่กระทำลงไปแล้วขัดต่อกฎหมาย รัฐต้องให้ราษฎรมีสิทธิโต้แย้งนำไปสู่หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ไม่ว่าจะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตลอดจนถึงหลักนิติรัฐ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นสร้างขึ้นมาก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) ได้บัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในหมวด 3 ตั้งแต่ มาตรา 26-69 หรือในหมวด 7 บัญญัติในเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 163-165 เช่นส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่

⁶⁹ วิษณุ เครืองาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 246.

⁷⁰ โภคิน พลกุล, *เอกสารประกอบการบรรยายหลักกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์, 2525), หน้า 86-87.

⁷¹ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป* (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 127.

⁷² กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, *การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 22.

บัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 164 เป็นต้นตลอดจนเรื่องศาล ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีศาลอันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และ ศาลทหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ตั้งแต่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ จนกระทั่งการมีรัฐธรรมนูญ จุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ให้ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนไม่ต้องถูกกดขี่จากผู้ใช้อำนาจปกครอง

2.4.2 หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการสำคัญของการปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย (Rule of Law) ในระบบนิติรัฐ (Legal State) และเป็นทั้งคุณค่าสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁷³ การที่รัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ หรือ ฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องกระทำโดยเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหมายความว่า องค์การของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด นัยนี้กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) และ “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจที่จะกระทำการต่างๆขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้นการกระทำทางปกครองจึงเป็นการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Execution of Law) เท่านั้น⁷⁴

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ⁷⁵

1. เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือ พวกพ้องแต่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน
 2. เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐปกครองรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน
 3. เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนเกินขอบเขต
- ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ⁷⁶

⁷³ นพดล เสงเจริญ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2548), หน้า 241.

⁷⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิด และหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540), หน้า 56.

⁷⁵ พิชรพรรณ นุชประยูร, เอกสารประกอบการบรรยายทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน ว่าด้วยการกระทำของรัฐและการกระทำทางปกครอง (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 14.

⁷⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 17-24.

1. หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจที่ให้กระทำได้ เมื่อกฎหมายได้บัญญัติสิทธิและหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ให้ปฏิบัติ หรือ ละเว้นการ ปฏิบัติ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามนั้น ดังที่ทราบกันดีว่า กฎหมายสูงสุด ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” หากตรากฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญย่อมมีอาจทำได้ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักประกันได้ว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนชนย่อมได้รับความคุ้มครองอย่างแน่นอนภายใต้หลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

2. หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักการไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กำหนดว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้สามารถกระทำได้ คือการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่แสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ ฉะนั้น การกระทำใดๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยก็ควรจะต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนที่ประชาชนได้เลือกขึ้นมา เพื่อป้องกันมิให้ตรากฎหมายได้ตามอำเภอใจ จุดมุ่งหมายสูงสุดนั้นคือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

ดังนั้น หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้มากที่สุด โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ปัจจุบันเลือกผู้แทนที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หากผู้แทนที่ประชาชนเลือกนั้นกระทำการใดโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยมิชอบทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประเทศชาติและประชาชนนั้น ตลอดจนผู้ใช้ อำนาจรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ได้มอบอำนาจให้ทำหน้าที่แทนประชาชนนั้น ประชาชนย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่ง

2.4.3 ความหมายและแนวคิดของการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) หมายถึง การไต่สวนเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยเป็นกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งการบริหารระดับสูงหรือการฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับสูงของรัฐบาล โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยวุฒิสภาหรืออาจหมายถึง กลไกที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเปิดโอกาสให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง เพราะเหตุว่า หากปล่อยไว้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน⁷⁷

⁷⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “วิธีการถอดถอนจากตำแหน่ง,” ใน สารสารปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), หน้า 5.

แนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นวิธีการสำหรับการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งระบบนี้เป็นที่นิยมใช้กันมากในหลายประเทศซึ่งการถอดถอนประเภทนี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่ประชาชนที่จะถอดถอนได้โดยตรง แต่เป็นการกระทำที่ผ่านโดยองค์กรที่ต้องมีหน้าที่ชี้ขาดในการลงมติเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาให้องค์กรที่กล่าวหาคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นและให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณาและตัดสินหรือในประเทศไทยให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติในการถอดถอน แต่ผู้เสนอเรื่องมีหลายทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 271⁷⁸ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและประชาชน มีสิทธิที่จะเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา จุดเริ่มต้นของแนวคิดนี้เริ่มที่ประเทศอังกฤษในสมัยกลาง ขณะนั้น โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) เป็นแม่ทัพฝ่ายรัฐสภาทำการต่อสู้กับพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (Charles I) ซึ่งโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ เป็นฝ่ายชนะและเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พระเจ้าชาร์ลที่ 1 ถูกประหารชีวิตและได้ตั้งเครือจักรภพได้ โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) โดยเปลี่ยนระบบการปกครองของอังกฤษจากแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นแบบสาธารณรัฐ⁷⁹ การตั้งจักรภพนี้ทำให้จำกัดอำนาจกษัตริย์ของอังกฤษระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เป็นจุดสำคัญในการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา เพื่อให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อการแก้ไขในสิ่งต่างๆ ที่ไม่สมดุลทางการเมือง

ในช่วงศตวรรษที่ 19 บริวารของกษัตริย์ที่ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้หมดไป ทำให้ผู้แทนมาจากประชาชนนั้นหมายความว่าผู้แทนมาจากประชาชนต้องทำงานเพื่อประชาชนหากกระทำการด้วยประการใดๆที่ไม่ชอบแล้วประชาชนย่อมมีอำนาจที่จะถอดถอนได้ แต่อย่างไรก็ตามนับแต่ศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งหากทำในสิ่งที่ผิดมักเกิดความรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) สร้างขึ้นเพื่อจำกัดฝ่ายบริหารที่ไม่รับผิดชอบต่อสภาจึงหมดความจำเป็นในการใช้ไป⁸⁰

⁷⁸ มาตรา 271 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164

⁷⁹ ยุคนี้สิ้นสุดลงโดยการอภัยโทษพระเจ้าชาร์ลที่ 2 กลับมาครองบัลลังก์ใน ค.ศ.1660

⁸⁰ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 22.

ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือทำให้เกิดภัยอันตรายต่อประเทศชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งย่อมต้องถูกถอดถอน กระบวนการดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ⁸¹

ประการแรก ให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดี หากผู้ดำรงตำแหน่งกระทำความผิดในทางอาญาและต้องดำเนินคดีอาญาต่อผู้บริหารในขณะนั้น และไม่แน่ว่าบุคคลดังกล่าวจะกลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง

ประการที่สอง เพื่อป้องกันมิให้ศาลยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องทางการเมือง

ประการที่สาม เพื่อประโยชน์ของผู้ต้องหา เนื่องจากผู้พิจารณาพิพากษาคดีมาจากองค์กรที่มีความสามารถ

การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำระบบการถอดถอนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ใช้ในระดับชาติ ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกันโดยจะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เจตนารมณ์ของระบบนี้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐการตรวจสอบควบคุมการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งหากกระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายหรือใช้อำนาจโดยมิชอบอาจถูกถอดถอนก่อนครบวาระ

2.4.4 ความหมายและแนวคิดของการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นกระบวนการถอดถอนที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในการถอดถอนผู้แทนที่ประชาชนได้เลือกเข้ามาทำหน้าที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ระบบการถอดถอนลักษณะนี้มักใช้กับผู้แทนที่ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การถอดถอนในรูปแบบดังกล่าวถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่ให้คะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนมีคุณค่าและเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ประชาชนเลือกผู้แทนซึ่งมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน เมื่อผู้แทนที่ได้เลือกผู้แทนแล้วต่อมาประชาชนเห็นว่าผู้แทนไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนนั้นได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้ครบวาระกล่าวคือสามารถปลดออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ การถอดถอนระบบดังกล่าวไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าเกิดขึ้นที่ใดแต่มีข้อสันนิษฐานที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในยุคกรีกโบราณที่นครเอเธนส์เมื่อสองพันห้าร้อยปีที่แล้ว ซึ่งการถอดถอนในยุคนั้นมีลักษณะเป็นการเนรเทศที่เรียกว่า การเนรเทศประชาชนซึ่งมีไว้สำหรับการตรวจสอบและถอดถอนที่ถือว่าเป็นศัตรูของประชาชนซึ่งเกิดจากแนวคิดของคลีสทีนิส (Cleisthenes) ผู้ที่เฮโรโดตัส (Herodotus) ขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งประชาธิปไตยเอเธนส์กรณีนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการของประชาธิปไตยทางตรง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงเมื่อเป็นลักษณะของประชาธิปไตยทางตรงแล้วจึงไม่มีตัวแทนที่เข้าไปทำหน้าที่ หมายความว่า ประชาชนทุก

⁸¹ อมร จันทสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2525), หน้า 97.

คนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรงโดยการจับฉลากหมุนเวียนเข้าไปนั่งในสภาประชาชนเพื่อทำการปรึกษาข้าราชการการบริหารบ้านเมืองที่จตุรัสกลางเมือง⁸²

ข้อสันนิษฐานสุดท้ายคือเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกาเอง⁸³ โดยเฉพาะแนวคิดของนายวิลเลียม เอส ยู เรน (William S. Uren) ได้เสนอหลักการนี้เข้ามาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในครั้งแรก ได้นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์โอเรกอน (Oregon Newspaper) จนส่งผลให้รัฐธรรมนูญแต่ละมลรัฐได้บัญญัติหลักการดังกล่าว⁸⁴

การถอดถอนในรูปแบบนี้ประชาชนที่ใช้อำนาจเลือกผู้แทนมีอำนาจในการเข้าชื่อถอดถอนได้ทันทีตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดซึ่งเป็นแนวคิดที่แตกต่างจากการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งประชาชนได้เพียงเข้าชื่อเสนอในการถอดถอนเท่านั้นไม่มีอำนาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงและต้องระบุถึงพฤติการณ์ด้วยซึ่งบางกรณีการกระทำของผู้แทนที่ตนเลือกประพฤตินในทางที่เสื่อมเสีย เช่น ไม่เคารพสภา ไม่เป็นเหตุตามกฎหมายที่จะถอดถอนได้ต้องรอให้ครบวาระแล้วเลือกตั้งใหม่ในทางกลับกันหากใช้การถอดถอนรูปแบบปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ประชาชนสามารถเข้าชื่อและถอดถอนได้โดยไม่ต้องระบุข้อกล่าวหาตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งต่างกับการถอดถอนในรูปแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ฉะนั้น การทำหน้าที่ของผู้แทนต้องนึกถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ หากทำตามอำเภอใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือไม่ทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชน ประชาชนมีอำนาจลงชื่อถอดถอนได้ทันที ในประเทศไทยใช้ระบบนี้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและ เมืองพัทยา แต่ในระดับชาติใช้การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งในรูปแบบนี้ข้อเท็จจริงปัจจุบันของประเทศไทยสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและมาจากการสรรหาส่วนหนึ่ง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต้องขึ้นกับมติของสมาชิกวุฒิสภา หากมีมติไม่ถอดถอนแล้วประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยต้องอดทนกับการกระทำของผู้แทนที่ตนเลือกจนครบวาระและรอเวลาให้เลือกตั้งครั้งถัดไป แต่ถ้าให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงผู้แทนต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ปัจจุบันมีหลายประเทศที่ได้ใช้การถอดถอนในรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่งในระดับชาติ (Recall)

ตัวอย่าง ประเทศเวเนซุเอลาซึ่งใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติประชาชนได้มีการร้องขอให้มีการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ (Hugo Chávez) โดยมีการถอดถอนในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ.2004 ผลปรากฏว่าคะแนนเสียงที่ให้ถอดถอนมีร้อยละ 41 และไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนมีร้อยละ 59 ทำให้การถอดถอนไม่ประสบ

⁸² ออมร จันทรสมบูรณ์, “วันเลือกตั้ง ‘บทสุดท้าย’ หรือ ‘บทเริ่มต้น’ ของพลังประชาธิปไตย,” ใน ปฏิรูปการเมืองไทย: หลงทางหรือไร้จุดหมาย? อาจารย์บุชา รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), หน้า 90.

⁸³ ฮัตสัน เค. เช็กเคิลอร์, สหรัฐอเมริกา รัฐบาลโดยประชาชน (Our Constitution and Government), แปลโดย นิพนธ์ ศศิธร (กรุงเทพฯ: สำนักข่าวสารอเมริกัน, 2520), หน้า 111.

⁸⁴ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 36.

ความสำเร็จ⁸⁵ แม้การถดถอยไม่ประสบความสำเร็จแต่เห็นได้ว่าการใช้ระบบนี้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเป็นการทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องใช้อำนาจอย่างความระมัดระวัง และต้องคำนึงถึงนโยบายที่แถลงไว้กับประชาชนที่ได้ไว้ในขณะหาเสียงเลือกตั้งที่ได้กล่าวกับประชาชน

การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) สอดคล้องกับแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) ตามหลักสัญญาประชาคมซึ่งทฤษฎีของสัญญาประชาคม รัฐเกิดมาจากเจตจำนงของมนุษย์เพื่ออยู่ร่วมกันไม่ได้เกิดมาจากพระเจ้าและเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เพราะเชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ โดยมนุษย์ยินยอมร่วมกันทำสัญญาประชาคม (Social Contract)⁸⁶ เมื่ออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศคืออำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน ประเทศใดที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบบใดผู้แทนที่มาจากประชาชน การบริหารงานนั้นต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชนหากไม่ทำตามสัญญาในนโยบายที่ได้แถลงให้กับประชาชนแล้วประชาชนสามารถเข้าชื่อและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้ เพราะถือได้ว่าหมดความชอบธรรมที่จะเป็นผู้แทนของประชาชนได้จากมุมมองดังกล่าวรัฐบาลของล็อกจึงเป็นรัฐบาลที่ถอดถอนได้⁸⁷ เพราะล็อกเชื่อว่าการที่ประชาชนลงมติให้ผู้นำบริหารประเทศหรือจัดตั้งรัฐบาลได้นั้น ประชาชนต้องไว้วางใจโดยรัฐบาลจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงจะสอดคล้องกับความยินยอมของประชาชน⁸⁸ จากหลักการดังกล่าวจะช่วยพัฒนาการเมืองไปสู่อารยธรรมที่ดีได้⁸⁹

แนวคิดของรุสโซ (Jean-Jacques Rousseau) เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนในหลักการดังกล่าว ซึ่งรุสโซให้แนวคิดถึงเรื่องอำนาจอธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อันเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชน โดยรุสโซได้ให้คำกล่าวไว้ว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” และยังกล่าวต่อไปอีกว่า “สมมุติว่ารัฐประกอบไปด้วยคนหมื่นคนสมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจ

⁸⁵ Boletin Electoral Referendum 15 DE Agosto DE 2.004, Retrieved September 11, 2010 from http://www.cne.gov.ve/referendum_presidencial2004/; The International for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), **Direct Democracy: The International IDEA Handbook** (N.p.: n.p., n.d.), pp. 34-39 อ้างถึงใน มานิตย์ จุมปา, “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election),” รัฐศาสตร์, หน้า 33.

⁸⁶ กำเนิดของรัฐ, ค้นวันที่ 22 ตุลาคม 2558 จาก http://www.rncc.ac.th/Media/Local_Governing/Morn1_2553/lesson 3.ppt

⁸⁷ John Parry Geraint, **Lock** (London: George Allen & Unwin, 1978), p. 124.

⁸⁸ การสถาปนารัฐบาล, ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก http://pirun.ku.ac.th/~fhumcwc/coursesyllabus/2550_1/doc/3 8744 2_3_4.ppt

⁸⁹ กานต์ โกวิทย์สมบุรณ์, **ความคิดทางการเมืองของจอห์น ล็อก (John Locke's Political Thought)** (กำแพงเพชร: มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2535), หน้า 94.

อธิปไตย... เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนำทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด”⁹⁰ รุสโซให้แนวคิดลักษณะที่ว่าประเทศต่างๆ ย่อมประกอบไปด้วยประชาชนโดยประชาชนในประเทศนั้นรวมตัวกันเจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนคืออำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชนและเป็นการเฉพาะตัวจะโอนอำนาจอธิปไตยไปให้บุคคลอื่นย่อมกระทำมิได้⁹¹ ดังเช่นการเลือกผู้ใช้อำนาจปกครอง ต้องมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนโดยมอบอำนาจในการออกกฎหมายต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามต้องมีพื้นฐานมาจากเจตนารมณ์ของประชาชนถือได้ว่ารุสโซเป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองหลักการนี้จึงทำให้สะท้อนถึงหลักประชาธิปไตยทางตรงแนวความคิดเจตนารมณ์ร่วมกันในแนวคิดของรุสโซ ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ.1789 ที่กล่าวว่ากฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน⁹²

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้จึงสรุปแนวคิดของรุสโซได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนผู้แทนต้องมาจากเสียงส่วนใหญ่ประชาชนฉะนั้นนโยบายต่างๆ ที่ได้ให้ไว้กับประชาชนซึ่งประชาชนได้มอบอำนาจให้นั้นผู้แทน โดยหากประชาชนเห็นว่าผู้แทนใช้อำนาจโดยมิชอบก็ตีหรือออกกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาชนนั้นย่อมมีอำนาจสามารถถอดถอนได้

อย่างไรก็ตามผู้ให้ความเห็นต่อต้านกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) โดยคัดค้านการถอดถอนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพราะเขาเกรงว่ากระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่กระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีผู้ที่ไม่เห็นด้วยและพยายามต่อต้านหลักการถอดถอนดังกล่าวคืออดีตประธานาธิบดีวิลเลียม ฮาวเวิร์ด แทฟต์ (William Howard Taft) มีความเห็นดังนี้⁹³

เหตุการณ์ที่ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับท้องถิ่นทำให้เกิดการแบ่งแยกเป็น 2 ฝ่าย จึงส่งผลให้การถอดถอนเกิดความบกพร่องและเกิดความสับสนวุ่นวายแน่นอนว่าโดยธรรมชาติแล้วการที่จะทำให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกนั้นพ้นจากตำแหน่ง จะต้องมีการใส่ร้ายใช้กลยุทธ์ต่างๆ บางครั้งก็เป็นการต่อสู้อย่างทารุณย้อมหนืไม่แพ้กันที่จะต้องมีคนตายหรือได้รับบาดเจ็บ ในขณะเดียวกันทำให้ไปสู่การแก้แค้นที่เพิ่มขึ้นโดยอาศัยกลไกดังกล่าวและบ่อยครั้งที่ผู้ถูกปลดออกจากตำแหน่งจะใช้วิธีเดียวกันกับผู้ที่เคยเรียกร้องจนเป็นเหตุให้คนนั้นต้องถูกปลด

ตัวอย่างของการเลือกตั้งถอดถอนซึ่งทำให้เกิดความวุ่นวาย คือ การถอดถอนสมาชิกคณะกรรมการโรงเรียน จำนวน 4 คน จากจำนวนทั้งหมด 5 คน ออกจากตำแหน่งในเมือง San Juan, California ปี ค.ศ.1978 โดยมีสาเหตุที่ว่า คณะกรรมการดังกล่าวเพิกเฉยต่อกฎหมายการตัดภาษี

⁹⁰ ทินพันธุ์ นาคะตะ, นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิธิ, 2541), หน้า 79.

⁹¹ ร่วมสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่ ความจริงใจต่อการปฏิรูป คำถามที่ไม่ต้องรอคำตอบ, ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaipost.net/node/39066>

⁹² แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส, ค้นวันที่ 14 เมษายน 2557 จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>

⁹³ ธนศักดิ์ วรรณสุข, เรื่องเดิม, หน้า 29-31.

ทรัพย์สิน และต่อมาไม่นานได้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของโรงเรียน โดยผลจากการถอดถอน ทั้ง 2 ครั้งนี้ย่อมเป็นผลทำให้ชุมชนเกิดความแตกแยกมากกว่าเดิม สืบเนื่องมาจากการถอดถอนผู้แทน ซึ่งมาจากประชาชน ย่อมทำให้ประชาชนบางส่วนที่ยังให้การสนับสนุนไม่เห็นด้วย หรือไม่พอใจกับอีก ฝ่ายที่เห็นต่างนั่นเอง

ที่สำคัญที่สุดกระบวนการดังกล่าวย่อมปฏิเสธไม่ได้ที่บุคคลทั่วไปจะนึกถึงการจ้างหรือการซื้อเสียง เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าซื้อถอดถอน โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลอันเป็นเหตุให้ต้องถอดถอนแต่อย่างใดไม่และบางครั้งประชาชนบางคนไม่รู้ข้อมูลข่าวสารทำให้ตกเป็นเครื่องมือส่งผลให้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการดังกล่าว

นอกจากนี้ยังมีความเห็นของนักวิชาการที่คัดค้านกระบวนการ Recall โดยให้ความเห็นว่าเมื่อประชาชนเลือกตั้งคนดีและมีความสามารถที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกแล้ว กระบวนการดังกล่าวย่อมหมดความจำเป็น อีกประการหนึ่งรัฐมิชิแกน (Michigan Constitution) เห็นว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการทางการเมืองมากกว่ากระบวนการทางศาล⁹⁴

หลักการข้างต้นเป็นลักษณะที่ต่อต้านกระบวนการ Recall อย่างไรก็ตามกระบวนการถอดถอนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) หลักการและเหตุผลของระบบดังกล่าวเป็นระบบที่ควรผลักดันให้นำมาใช้และมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

ประการแรก กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นหลักการที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐอย่างหนึ่งเพียงแต่ประชาชนเห็นว่า ผู้นั้นไม่ควรดำรงตำแหน่งต่อไป

ประการที่สอง ในกรณีที่ใช้กระบวนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ประชาชนได้เพียงแต่เข้าชื่อถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ไม่ใช่ว่าเมื่อประชาชนรวบรวมรายชื่อแล้วจะมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนดังกล่าว (Impeachment) ถูกถอดถอนทันทีเพราะการถอดถอนในรูปแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ต้องเป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอนซึ่งมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินในเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆที่กฎหมายแต่ละประเทศได้บัญญัติไว้ ดังนั้นหากกระบวนการทำงานขององค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินเป็นไปด้วยความล่าช้าหรือใช้อำนาจในการตัดสินโดยไม่มีความเป็นกลางเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีมูลที่ควรจะต้องถูกถอดถอนแต่มีคะแนนเสียงในจำนวนไม่ถึงตามที่กฎหมายบัญญัติ อาจเป็นเพราะองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินเป็นคณะบุคคลที่มาจาก การแต่งตั้งของบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอน หรือหากใช้การปกครองในระบอบรัฐสภาซึ่งฐานเสียงส่วนใหญ่มาจากพรรคในรัฐบาลการที่จะถอดถอนฝ่ายบริหารเป็นไปได้อย่างมากขึ้น จึงส่งผลให้บุคคลนั้นได้อยู่ในตำแหน่งต่อไป ทำให้ขัดต่อความรู้สึกประชาชนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งถัดไป ทำให้ขัดต่อหลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างสิ้นเชิง

ประการที่สาม กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ผู้แทนของประชาชนต้องทำงานหรือทำหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะการที่ได้รับตำแหน่งเป็นผู้แทนของประชาชนนั้นประชาชนเป็นผู้มอบให้ กระบวนการถอดถอนดังกล่าวจึงทำให้ควบคุมการทำงานที่ การ

⁹⁴ ตรีรัตน์ จุยมณี, *เรื่องเดิม*, หน้า 67-68.

ใช้อำนาจ ตลอดจน สามารถรักษจริยธรรมของผู้ใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ประชาชนมีอำนาจเข้าซื้อถอดถอนได้ตลอดเวลา

ประการที่สี่ ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้แทนนั้นย่อมมีฐานเสียงมาจากประชาชน โดยทั่วไปแล้วหากผู้แทนที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้เลือกให้ทำงานแทนประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้ได้รับประโยชน์จากนโยบายของผู้แทนที่ได้ให้ไว้กับประชาชน ประชาชนย่อมมีวิจรรย์ญาณในการตัดสินใจ ดังนั้นหากมีคู่แข่งทางการเมืองอีกฝ่ายใส่ความเพื่อลดความน่าเชื่อถือในการบริหารงานของผู้แทน หรือชี้แจงถึงข้อบกพร่องในการทำหน้าที่ เช่นนี้อยู่ที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่าจะเห็นกันอย่างไร หากผู้แทนที่ประชาชนเลือกใช้อำนาจมิชอบเมื่อมีการเลือกตั้งครั้งถัดไปประชาชนอาจเลือกบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนอันเป็นการถ่ายโอนอำนาจอย่างสันติวิธี หรือหากมีกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอาจเข้าซื้อถอดถอนให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระก็อาจเป็นได้ เนื่องจากประชาชนต้องการความเป็นอยู่ที่ดีตลอดจนถึงประชาชนต้องปกป้องรักษาสีทธิเสรีภาพของตนตลอดเวลา เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน หรือการปราบปรามยาเสพติดซึ่งเป็นโครงการสมัยที่นายทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แถลงนโยบายให้กับประชาชนจนได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อถึงสองสมัยติดต่อกันเพราะความศรัทธาที่ประชาชนมีให้ แม้ฝ่ายเสียงข้างน้อยจะกล่าวโจมตีหรือใส่ความอย่างไรอย่างไรประชาชนยังคงเลือกนายทักษิณ ชินวัตร ทุกๆครั้ง ดังนั้นการนำเงินมาซื้อเสียงเพื่อให้ประชาชนผู้ที่เป็นฐานเสียงลงคะแนนเพื่อเข้าซื้อถอดถอนจำนวนมากคงเป็นไปได้ยาก ในทางกลับกันหากผู้แทนที่ประชาชนเลือกกระทำการที่ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือเมื่อได้รับการเลือกตั้งจนเป็นผู้แทนแล้วกลับใช้อำนาจละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขอประชาชนตลอดจนถึงไม่ทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชนดังนี้ไม่ต้องใช้เงินจ้างประชาชนเพื่อลงซื้อถอดถอน เพราะประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยเห็นว่าการบริหารงานดังกล่าวทำให้พวกเขาเห็นว่าผู้แทนที่ประชาชนเลือกมานั้นไม่ได้ทำเพื่อประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะสมัครใจเข้าซื้อถอดถอนแน่นอนเพราะโดยธรรมชาติของมนุษย์แล้วผู้ใดทำเพื่อประชาชน มีความจริงใจในการทำหน้าที่เพื่อประชาชนย่อมเป็นที่รักของประชาชน

บทที่ 3

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในต่างประเทศ

3.1 กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ขั้นตอนและกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศต่างๆ

ประเทศต่างๆ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนการใช้อำนาจนั้นต้องตรวจสอบได้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้จึงมีแนวคิดกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งเป็นที่นิยมของประเทศต่างๆ ระบบการถอดถอนประเทศต่างๆ นั้นมีวิธีการและหลักเกณฑ์ของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต่างกันจึงขอยกประเทศที่ใช้กระบวนการการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศที่น่าสนใจ 3 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเกาหลีใต้ เหตุผลประการสำคัญที่เลือกทั้ง 3 ประเทศ มาศึกษาเนื่องจากว่าในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีตัวอย่างเหตุการณ์ที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นคือการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และในประเทศฝรั่งเศสเองได้นำกระบวนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาใช้ในระดับชาติซึ่งได้รับแนวคิดจากประเทศสหรัฐอเมริกาอีกทั้งมีข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดอยู่หลายประการแม้จะนำแนวคิดหลักการการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาจากประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีประเด็นที่น่าสนใจและนำมาวิเคราะห์อย่างมีส่วนในประเทศเกาหลีใต้ซึ่งเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความน่าสนใจในการศึกษานอกจากจะปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเหมือนประเทศไทยแล้วการถอดถอนในระดับชาติใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เช่นกันและที่สำคัญประเทศเกาหลีใต้ได้มีเหตุการณ์ที่นายโรห์ มูเฮียน ซึ่งเป็นประธานาธิบดีที่เข้าสู่กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) นับจากเหตุการณ์นี้ทำให้ผู้บริหารประเทศที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตระหนักถึงการใช้อำนาจอย่างมากตลอดจนการทำหน้าที่ของตนและเป็นการสร้างธรรมาภิบาลการเมืองของประเทศเกาหลีใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ได้ยกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเกาหลีใต้มาทำการศึกษา

3.1.1 กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริการะบบการถอดถอนในระดับชาติจะใช้การถอดถอนในประเภทการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ต่างๆ ในรัฐธรรมนูญของประเทศ

สหรัฐอเมริกา (Constitution of The United States of America ค.ศ.1787) ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ โดยกำหนดให้แยกองค์การผู้กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กระทำความผิดจนไปสู่ขั้นตอนในการถอดถอนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁹⁵ และองค์กรผู้มีส่วนตัดสินผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากล่าวว่ามีพฤติกรรมที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ถอดถอนได้หรือไม่คือวุฒิสภา⁹⁶ ซึ่งแยกจากกันอย่างชัดเจน และตำแหน่งที่ต้องเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวได้แก่ ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการทุกคนของสหรัฐอเมริกาจะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับจากตำแหน่ง และถูกตัดสินว่ากระทำความผิดฐานกบฏ รับสินบน หรือประกอบอาชญากรรมร้ายแรงและความผิดทางอาญาอื่นๆและที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาจำกัดฐานความผิดในการกล่าวหาเพื่อฟ้องร้องคดีต้องเป็นเหตุตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้แก่ ความผิดของการขายชาติ การรับสินบน หรือความผิดอาญาที่ร้ายแรงรวมทั้งความผิดทางอาญาในระดับสหุโทษ⁹⁷ เท่านั้น

3.1.1.1 กระบวนการและขั้นตอนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

1) ผู้ถูกกล่าวหา ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 หมวดที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติถึงผู้ถูกกล่าวหาได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทั้งนี้รวมถึงสมาชิกสภาครองเกรส ข้าราชการทหารและสมาชิกวุฒิสภาทุกคนของสหรัฐจะต้องออกจากตำแหน่ง หากถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่งและถูกตัดสินว่ากระทำความผิดฐานกบฏ รับสินบน หรือกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอื่น⁹⁸

⁹⁵ United State constitution: Article 1, section 2 clause 5.

The House of Representative shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment

⁹⁶ United State constitution: Article 1, section 3 clause 6.

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose. They shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United states is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

⁹⁷ United State constitution: Article 2, section 4

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

⁹⁸ United State constitution: Article 2, section 4

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

2) องค์การผู้กล่าวหา ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) เพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการกล่าวหาบัญญัติในหมวดที่ 1 มาตรา 2 บัญญัติว่า “. . . ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะฟ้องขับจากตำแหน่งได้แต่เพียงผู้เดียว”⁹⁹ และทำได้เพียงไต่สวนข้อเท็จจริงที่อ้างเป็นพยานหลักฐานในขั้นต้นว่า ผู้ที่ถูกกล่าวหาได้นั้นได้กระทำความผิดมีมูลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ หมายความว่าหากกระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ทำการฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลงมติกันต่อไป

3) องค์การผู้ตัดสิน ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ให้วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินแต่เพียงองค์กรเดียวตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1789 บทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า “วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว. . . และบุคคลใดจะถูกตัดสินว่ากระทำความผิดโดยคะแนนเสียงต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุมไม่ได้”¹⁰⁰

3.1.1.2 กระบวนการพิจารณาการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการตัดสิน

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติเป็นรูปแบบการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสหรัฐอเมริกานั้นได้แยกองค์การผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดกระทำความผิดจนเข้าหลักเกณฑ์ในการถอดถอนได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และองค์การผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจะออกจากตำแหน่งหรือไม่ ได้แก่วุฒิสภา (Senate)

1) การกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 จำกัดฐานความผิดในการกล่าวหาเพื่อฟ้องร้องคดีนั้น มีเพียง 3 เหตุ¹⁰¹ โดยหลักการแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจ

⁹⁹ United State constitution: Article 1, section 2 clause 5.

The House of Representative shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment

¹⁰⁰ United State constitution: Article 1, section 3 clause 6.

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose. They shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United states is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

¹⁰¹ United State constitution: Article 2, section 4

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

ในการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดกระทำความผิด โดยต้องระบุความผิดเป็นข้อๆ อย่างชัดเจนแล้วจึงส่งเรื่องไปยังวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการตัดสินว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้นั้นควรจะถูกถอนถอนหรือไม่ ความผิดที่ใช้ในการกล่าวหาได้แก่

(1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Treason) การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าข้างฝ่ายที่เป็นศัตรู

(2) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery)

(3) ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) แบ่งเป็น 3 ประเภท 1. ใช้อำนาจในตำแหน่งเกินขอบเขตเพื่อให้หน่วยงานของรัฐเสื่อมเสีย 2. กระทำการขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรงและไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่งหรือมีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง 3. ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบตลอดจนใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2) กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน

กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า อำนาจในการกล่าวหาและอำนาจในการตัดสินนั้นควรที่จะแยกจากกันระหว่างสภาล่างและสภาสูงของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้องค์กรเดียวกันทำหน้าที่เป็นผู้กล่าวหาและขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตัดสินด้วย อันเนื่องมาจากความรู้สึกแบ่งแยกเป็นกลุ่มที่มีมากมายสองสภา¹⁰² อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาจึงควรแยกองค์กรผู้กล่าวหากับองค์กรผู้ที่มีอำนาจตัดสินออกจากกัน

(1) การดำเนินกระบวนการขององค์กรผู้กล่าวหาสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

การดำเนินการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)¹⁰³

(1.1) การที่จะเข้าสู่กระบวนการถอดถอนโดยหลักจะมีการแจ้งข้อกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดกระทำความผิดฐานหนึ่งฐานใดตามที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 ได้บัญญัติไว้¹⁰⁴ ทั้งนี้ผู้ที่แจ้งข้อกล่าวหาที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กล่าวหาว่าได้กระทำความผิดมีที่มา 2 ทาง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งแจ้งต่อสภา หรือมาจากการรับข้อมูลจากอัยการอิสระ (Independent counsel) ซึ่งพบข้อเท็จจริงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นได้กระทำความผิด

¹⁰² Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers* (New York: J. and A. M. Lean, 1787), p. 431.

¹⁰³ The USA Impeachment Overview: ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา, ค้นวันที่ 22 ตุลาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684>

¹⁰⁴ United State constitution: Article 2, section 4

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

(1.2) ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้คณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) พิจารณาและลงมติในเบื้องต้นว่าข้อมูลที่ได้รับมานั้นเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปหรือไม่ หากคณะกรรมการยุติธรรมเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะเข้าสู่กระบวนการถอดถอนก็จะส่งความเห็นไปยังสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในการดำเนินการไต่สวนเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนในการถอดถอนต่อไป

(1.3) ถ้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ไต่สวนเพื่อดำเนินการถอดถอน คณะกรรมการยุติธรรมจะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเรียกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลโดยการไต่สวนต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่หากการไต่สวนโดยเปิดเผยข้อมูลเป็นอันตรายต่อประเทศ หรืออาจเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร

(1.4) หลังจากการไต่สวนแล้ว หากเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะเสนอข้อกล่าวหาเพื่อถอดถอนได้ คณะกรรมการยุติธรรมจะทำความเห็นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยเสนอเป็นคำฟ้องเป็นรายข้อ เรียกว่า “Articles of Impeachment” พร้อมทั้งคำแนะนำในข้อกล่าวหาแต่ละข้อและส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ทั้งนี้ข้อแนะนำของคณะกรรมการยุติธรรมนั้นผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน

(1.5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเอกสารเกี่ยวกับข้อกล่าวหาเพื่อนำไปพิจารณา และสามารถอภิปรายตามข้อกล่าวหาก่อนที่จะทำการลงมติได้ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะทำการลงมติเห็นชอบตามข้อหาใดๆ โดย “มติเสียงข้างมาก” แม้ข้อกล่าวหาดังกล่าวผ่านความเห็นชอบแล้วอาจถูกแก้ไขได้ แต่อย่างไรก็ตามจะเพิ่มบทความผิดมากกว่าที่คณะกรรมการยุติธรรมสรุปมาได้ เนื่องจากแต่ละข้อหาได้มีการดำเนินการในการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นคณะกรรมการยุติธรรมแล้ว

(1.6) หลังจากลงมติแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะส่งสำเนาคำฟ้องข้อกล่าวหาเพื่อเข้าสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งไปยังวุฒิสภาเพื่อทำการตัดสินต่อไป

(2) กระบวนการตัดสินโดยวุฒิสภา (Senate)

การดำเนินการในชั้นวุฒิสภามีขั้นตอนดังนี้¹⁰⁵

(2.1) สภาผู้แทนราษฎรทำการแต่งตั้งคณะบุคคล เรียกว่า “Managers” ทำหน้าที่เสมือนพนักงานอัยการในนามสภาผู้แทนราษฎรในการกล่าวหาฟ้องร้องตามข้อกล่าวหา อีกทั้งแสดงพยานหลักฐานต่อวุฒิสภาดังการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบมีข้อพิพาทโดยประธานวุฒิสภาเป็นประธานในการพิจารณา แต่ถ้าประธานาธิบดีเป็นผู้ถูกกล่าวหาประธานศาลสูงสุด (The Chief Justice) เท่านั้นที่จะเป็นประธานในการพิจารณา¹⁰⁶

¹⁰⁵ The USA Impeachment Overview: ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา, *เรื่องเดิม*.

¹⁰⁶ United State constitution: Article 1, section 3 clause 6.

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose. They shall be on Oath or Affirmation. When the President of the

(2.2) กระบวนการพิจารณาถอดถอนของวุฒิสภาเริ่มต้นขึ้น วุฒิสภาต้องสาบานตนและเปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้กล่าวหาโดย Managers และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา กล่าวอ้างและคัดค้านพร้อมทั้งพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างฝ่ายของตนโดยมีสิทธิที่จะตั้งทนายความได้ การพิจารณานี้ต้องทำแสดงโดยเปิดเผย และให้ประชาชนเข้าฟังการพิจารณาได้

(2.3) เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานสรุปสำนวนการไต่สวน พยานหลักฐานจากคณะกรรมการวุฒิสภาแล้วจะเริ่มการพิจารณาซึ่งผู้ถูกกล่าวหาหรือทนายความของคู่ความมีสิทธิเข้ารับฟังการพิจารณาได้ นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถซักถามพยานบุคคล และคู่ความอีกฝ่ายย่อมมีสิทธิถามค้านได้ ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิวุฒิสภามีอำนาจในการเรียกพยานมาในชั้นพิจารณาและซักถามเพิ่มเติมได้ด้วยหลักการ การพิจารณาต้องทำโดยเปิดเผยแต่การลงมติของวุฒิสภาต้องกระทำโดยลับ

(2.4) การตัดสินในความผิดแต่ละบทนั้น ใช้การลงมติของวุฒิสภาต้องลงมติเป็นการลับแยกแต่ละข้อกล่าวหา การตัดสินจะพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กล่าวคือ 1. มีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องหรือไม่ 2. เหตุที่ถูกกล่าวหาหรือฟ้องนั้นเป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ การจะมีความผิดหรือไม่นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา หมวดที่ 1 มาตรา 3 วรรคหก¹⁰⁷ กำหนดว่า การถูกตัดสินว่ากระทำความผิดจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุมในขณะนั้น ดังนั้นหากมีคะแนนเสียงน้อยกว่าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดถือว่าผู้กล่าวหายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ไม่มีความผิด ในทางกลับกันหากวุฒิสภามีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกที่เข้าประชุมว่าผู้นั้นมีความผิดจะต้องออกจากตำแหน่งทันทีที่มติของวุฒิสภาเป็นที่สุด

3) ผลของการมีคำตัดสิน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา หมวดที่ 2 มาตรา 2 วรรคแรก บัญญัติว่า “ให้ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาใช้อำนาจลดหย่อนโทษหรือยกโทษแก่การกระทำความผิดต่อสหรัษฎกเว้นกรณีการถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่ง. . .”¹⁰⁸

United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

¹⁰⁷ United State constitution: Article 1, section 3 clause 6.

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose. They shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

¹⁰⁸ United State constitution: Article 2, section 2 clause 1.

The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of United states, and of the Militia of the several States, When called into the actual Service of the United States; he may require the opinion, in writing, of the principle Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their

ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการอภัยโทษหรือลดหย่อนผ่อนโทษ (Power to Grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States) และมติของวุฒิสภาเป็นที่สุด หากผู้ดำรงตำแหน่งไม่ว่าในทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการถูกถอดถอนแล้วยังคงต้องรับผิดชอบในทางอาญาและห้ามมิให้รับตำแหน่งอันทรงเกียรติหรือประโยชน์ใดๆ ของสหรัฐอเมริกา¹⁰⁹

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 25 ระบุว่า “กรณีที่มีการถอดถอนประธานาธิบดี ให้รองประธานาธิบดีเข้ารับตำแหน่งแทน แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาจะให้อำนาจประธานาธิบดี ที่จะชะลอและให้อภัยโทษสำหรับการกระทำผิดได้ แต่ยกเว้นโทษในคดีถอดถอน”¹¹⁰

3.1.1.3 การศึกษาการขับออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ว่าจะเป็น ประธานาธิบดีก็ดี สมาชิกวุฒิสภาก็ดี หรือผู้พิพากษาก็ดีถูกถอดถอนโดยการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในชั้นวุฒิสภาทั้งหมด 17 คน ได้แก่¹¹¹

1) ประธานาธิบดี 2 คน ได้แก่ Andrew Johnson (ค.ศ.1868) และ Bill Clinton (ค.ศ.1999)

respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment.

¹⁰⁹ United State constitution: Article 1, section 3 clause 7.

Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.

¹¹⁰ วรทิพย์ ทิพย์ธรรมธรรมา, กระบวนการถอดถอน: ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับกฎหมายต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2544), หน้า 10.;

United State constitution: Article 2, section 1 clause 6.

In case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability, or Inability to discharge the powers and Duties of the said Office, the Same shall devolve on the vice President, and the Congress may by Law provide for the Case of Removal, Death, Resignation or Inability, both of the President and Vice President, declaring what Officer shall then act as President, and such Officer shall act accordingly, until the Disability be removed, or a President shall be elected.

¹¹¹ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 54-56.

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม 1 คน ได้แก่ William Belknap (ค.ศ.1876)

3) วุฒิสภา 1 คน ได้แก่ William Blount (ค.ศ.1799)

4) ผู้พิพากษา 13 คน

ในส่วนนี้จะยกมากล่าวเฉพาะกรณีที่สำคัญบางกรณี เช่น คดีถอดถอน William Blount วุฒิสมาชิกจากรัฐ Tennessee ในปี ค.ศ.1797 วุฒิสภา Blount ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยการยุยงให้ชาวเผ่า Creek และ Cherokee เข้าโจมตีชาวสเปนที่ตั้งรกรากในฟลอริดา (Florida) และ หลุยเซียนา (Louisiana) เพื่อให้เกิดความแตกแยกเพื่อจะให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอังกฤษและทำให้สหรัฐอเมริกาขาดความเป็นกลาง ทั้งยังถูกกล่าวหาว่าพยายามทำให้บุคคลที่ประธานาธิบดีสหรัฐแต่งตั้งเป็นตัวแทนชาวอินเดียนและที่เป็นคู่แข่งกับตนเองต้องออกจากตำแหน่ง¹¹² และยังถูกกล่าวหาว่าไม่ซื่อสัตย์ (Disloyalty) ต่อสหรัฐอเมริกา วุฒิสภาขับไล่ Blount ออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาและยกเลิกการพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ.1799)¹¹³

คดีถอดถอนประธานาธิบดีแอนดรูว์ จอห์นสัน ประธานาธิบดีคนที่ 17 แห่งสหรัฐอเมริกา (1865-1869) ถูกฟ้องขับจากตำแหน่งจากข้อกล่าวหา 11 ข้อซึ่งรวมถึงกล่าวถ้อยคำดูถูกวุฒิสภาใช้อำนาจเกินตำแหน่งหน้าที่ ไม่เคารพเอกสิทธิ์วุฒิสภา ปฏิบัติการไม่เหมาะสมต่อรัฐของสมาพันธรัฐที่แพ้สงครามกลางเมือง ปลดรัฐมนตรีกลาโหม โดยไม่ได้ขออนุญาตจากวุฒิสมาชิก (กฎหมาย Tenure of office Act ต่อมาถูกยกเลิก) แต่อย่างไรก็ตามคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาที่จะถอดถอนได้ต้องมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามเข้าสมาชิกทั้งหมดที่เข้าประชุม แต่ปรากฏว่าในเรื่องนี้มีคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาไม่ถึงสองในสามของสมาชิกทั้งหมดที่เข้าประชุม ซึ่งขาดไปเพียงคะแนนเดียวเท่านั้นซึ่งเป็นผลให้ประธานาธิบดีจอห์นสันไม่ต้องหลุดพ้นจากตำแหน่ง¹¹⁴

ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ตั้งแต่ 1969-1974 เป็นประธานาธิบดี คนที่ 37 แห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งลาออกจากตำแหน่งก่อนจะมีกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) กระบวนการดังกล่าวจึงยุติลงไปทั้งนี้หลังจากที่คณะกรรมการตุลาการสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) คดีวอเตอร์เกต มีรายงานว่าทำเนียบขาวของประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน ประธานาธิบดีและหัวหน้าพรรครีพับลิกันขณะนั้นเป็นผู้สั่งการให้มีการแอบเข้าไปติดตั้งอุปกรณ์ดักฟังและหลุดเข้าไปในสำนักงานของพรรคฝ่ายตรงกันข้ามเมื่อเรื่องดังกล่าวมีกระแสดังขึ้น ประธานาธิบดี นิกสันจึงยอมประกาศลาออกจากตำแหน่งทันที

¹¹² กานดา สิริฤทธิศักดิ์, การนำระบบอิมพีชเมนต์ มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 248.

¹¹³ มานิตย์ จุ่มปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 55-54.

¹¹⁴ **ปรน. อเมริกา คนแรกที่ถูกถอดถอน**, ค้นวันที่ 22 ตุลาคม 2557 จาก <http://news.truelife.com/detail/2243025>

ในช่วงคำของ วันที่ 8 สิงหาคม 1974 โดยมีถ้อยคำว่า “เขาไม่มีฐานอำนาจทางการเมืองเพียงพอในสภาครองเกรสและประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี”¹¹⁵

คดีถอดถอนประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ประธานาธิบดีคนที่ 42 แห่งสหรัฐอเมริกา (1998-1999) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติกล่าวโทษว่า ให้การอันเป็นเท็จและขัดขวางกระบวนการยุติธรรมเนื่องด้วยกรณีมีความสัมพันธ์ทางเพศอื้อฉาวระหว่างเขากับนักศึกษาฝึกงานของทำเนียบขาวที่ชื่อ โมนิกา ลูวินสกี ปรากฏว่าเมื่อมีการลงคะแนนเสียงในชั้นวุฒิสภาที่จะตัดสินว่าเขามีความผิดตามฟ้องหรือไม่นั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสาม ทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ไม่ถูกขับออกจากตำแหน่ง¹¹⁶

จากการศึกษาพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีความพยายามที่จะเริ่มหรือได้ส่วนเพื่อหาทางใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายครั้งและส่วนใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภา¹¹⁷ นอกจากนี้แม้ในประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เคยมีประธานาธิบดีคนใดที่ต้องพ้นตำแหน่งเพราะถูกถอดถอน ทั้งที่เมื่อวุฒิสภามีมติแล้วคะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดย่อมส่งผลทำให้กระบวนการถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามก็ตีกระบวนการถอดถอนก็ยังส่งผลสำคัญทางอ้อมในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ หัวหน้าสาขานิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีของกระบวนการดังกล่าวว่า

“เป้าหมายของการถอดถอนอาจจะไม่ได้ไปถึงระดับสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ หากภาคสังคมกดดันดี ก็ทำให้นักการเมืองออกจากตำแหน่งไปเอง”¹¹⁸

จากข้อวิเคราะห์ของ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ ทำให้เห็นว่าแม้ว่าการเมืองจะไม่ถูกถอดถอนตามกระบวนการ แต่อาจทำให้นักการเมืองแสดงความรับผิดชอบ (แสดงสปิริต) โดยการลาออกจากตำแหน่งซึ่งก็ได้มีปรากฏเหตุการณ์เช่นนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาคือ การลาออกของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันกับคดีวอเตอร์เกต

3.1.1.4 การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่ขึ้นชื่อว่าการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การปกครองในระดับท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆโดยตรง กฎหมายให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอน

¹¹⁵ ที่มาที่ไปคดี ‘วอเตอร์เกต’, ค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/Around/viewNews.aspx?NewsID=94800000796782557>

¹¹⁶ ริชาร์ด ซี. ชโรเดอร์, การปกครองของสหรัฐอเมริกา, นาธาน กลิค, ผู้เรียบเรียง (กรุงเทพฯ: สำนักข่าวอเมริกัน, 2543), หน้า 506.

¹¹⁷ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543), หน้า 506.

¹¹⁸ การถอดถอนในสหรัฐอเมริกากลไกที่ทำให้คนหน้าบาง, ค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2557 จาก <http://ppvoice.thainhf.org/?module=article &page=detail&id=701>

ผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเลือกได้โดยตรงโดยมิต้องผ่านองค์กรใดๆ เหมือนดั่งการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในระดับชาติ ในประวัติศาสตร์ของการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มีข้อสันนิษฐานถึงที่มาของการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับท้องถิ่น ดังนี้

การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เริ่มในสมัยยุคโรมัน การเกิดแนวคิดการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่า ประชาชนเป็นจุดกำเนิดแต่เพียงแหล่งเดียวแห่งอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ¹¹⁹ ประกอบกับหลังจากที่ใช้การถอดถอนดังกล่าวในยุคโรมันมายาวนานก็ปรากฏการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ราวปี ค.ศ.1820 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนได้เลือกเข้าไปพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ¹²⁰ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อสันนิษฐานที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) แนวคิดของนาย วิลเลียม เอส ยู เรน (William S. Uren) ได้เสนอหลักการนี้มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในครั้งแรก ได้นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์โอเรกอน (Oregon Newspaper) จนส่งผลให้รัฐธรรมนูญแต่ละมลรัฐได้บัญญัติหลักการดังกล่าว¹²¹

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นสหพันธรัฐประชาธิปไตย แบ่งการปกครอง 50 มลรัฐ มี 13 มลรัฐซึ่งกระบวนกรถอดถอนที่ใช้รูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้¹²²

รูปแบบที่ 1 การที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนย่อมเป็นการเลือกตั้งใหม่ในคราวเดียวกัน จึงเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมักหาเสียงมีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อมีการนับคะแนน หากผู้ร้องได้คะแนนน้อยกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ บุคคลผู้ถูกร้องต้องพ้นจากตำแหน่งทันที หากนับคะแนนแล้วได้คะแนนเสียงชนะก็ทำหน้าที่ต่อไป ตัวอย่างของมลรัฐที่ใช้ในรูปแบบนี้ เช่น เอริโซน่า, แคลิฟอร์เนีย, โคโลราโด, เนวาดา, นอร์ทดาโคตา, วิสคอนซิน

รูปแบบที่ 2 การลงคะแนนถอดถอนแล้วตามด้วยการเลือกตั้งพิเศษหมายความว่า เป็นการจัดการลงคะแนนเสียง 2 ครั้ง ในครั้งที่ 1 จัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนและในครั้งที่ 2 จัดการเลือกตั้งใหม่พิเศษแยกออกมาตัวอย่างของมลรัฐที่ใช้ในรูปแบบนี้ เช่น จอร์เจีย, ลุยเซียนา, มิชิแกน, มินนิโซตา, มอนแทนา, นิวเจอร์ซีย์, ออริกอน, โรดไอแลนด์

¹¹⁹ มานิตย์ จุมปา, “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election),” รัฐสภาสาร, หน้า 16.

¹²⁰ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: the Politics of Initiative, Referendum, and Recall* (Massachusetts: Harvard University Press, 1989), p. 129.

¹²¹ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 36.

¹²² นิจจารีย์ ภาคินปริพรรค์, *ปัญหากฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น*, ค้นวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=1773>

รูปแบบที่ 3 เป็นการลงคะแนนเสียงถอดถอนแล้วตั้งบุคคลตามรายชื่อมาสืบต่อตำแหน่งหมายความว่าบัตรลงคะแนนมีการตั้งคำถามให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนตอบ 2 ข้อ ดังนี้

ข้อ 1. ท่านต้องการถอดถอนเจ้าหน้าที่ให้พ้นจากตำแหน่ง “ใช่” หรือ “ไม่ใช่”

ข้อ 2. มีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติครบถ้วนให้เลือกด้วยการนับคะแนนจะนับจากความต้องการของประชาชนที่ต้องการถอดถอนก่อน

ดังนั้นถ้าเสียงส่วนใหญ่ไม่ถอดถอนกระบวนการสืบต่อตำแหน่งย่อมสิ้นสุดลงบุคคลนั้นอยู่ในตำแหน่งต่อไปแต่หากเป็นการถอดถอนผู้ว่าการมลรัฐ ผู้ที่สมัครจะสืบต่อตำแหน่งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเช่นเดียวกับผู้ร้องและได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการของพรรคการเมือง ตัวอย่างของมลรัฐที่ใช้ในรูปแบบนี้ เช่น วอชิงตัน, อะแลสกา, อิลลินอยส์

ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนในประเทศมักมีส่วนร่วมในทางการเมืองตลอดเวลา การมีส่วนร่วมที่สำคัญในระดับท้องถิ่นคือการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการถอดถอนที่ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนได้โดยเพียงแค่เห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งและมลรัฐที่ศึกษาคือมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เนื่องจากมีตัวอย่างการถอดถอนในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจริงและมีประเด็นที่สำคัญจึงขอหยิบยกมลรัฐดังกล่าวมาเป็นกรณีศึกษาถึงกระบวนการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ว่าการถอดถอนดังกล่าวส่งผลอย่างไรบ้าง

3.1.1.5 ตัวอย่างการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับมลรัฐ

มลรัฐแคลิฟอร์เนียถือว่าเป็นมลรัฐที่ใหญ่ที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาชนในมลรัฐดังกล่าวจะมีส่วนร่วมทางการเมืองและต้นตอเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของตนเองอย่างมาก และในเรื่องของการถอดถอนซึ่งการปกครองในระดับท้องถิ่นใช้หลักการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งรายละเอียดและขั้นตอนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีรายละเอียดสาระสำคัญดังจะกล่าวต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ 1. ผู้ที่อาจถูกถอดถอน 2. กระบวนการขั้นตอนและผลของการถอดถอน

1) กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ใช้กับบุคคลในตำแหน่งใด

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง การเสนอกฎหมาย การทำประชามติและการปลดออกจากตำแหน่ง¹²³ ว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นให้ประชาชนมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น¹²⁴ ดังนั้นตำแหน่งอื่นใดที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนประชาชนไม่มีอำนาจที่จะใช้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

¹²³ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

¹²⁴ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL SEC. 13

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

2) กระบวนการ ขั้นตอนและผลของการถอดถอน

(1) กระบวนการขั้นตอนการถอดถอน

ขั้นตอนแรก ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐโดยในคำร้องจะต้องระบุถึงเหตุผลในการถอดถอนด้วย โดยในการนี้จะต้องยังไม่พิจารณาถึงความเหมาะสมแห่งเหตุผลผู้สนับสนุนการปลดผู้บริหารท้องถิ่นมีเวลา 160 วันในการยื่นคำร้องที่มีการลงลายมือชื่อ (Signed Petition)¹²⁵

คำร้องนั้นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 12 ของคะแนนเสียงครั้งล่าสุดที่เลือกตำแหน่งนั้นๆ ลงลายมือชื่อในคำร้องซึ่งมีลายมือชื่อจาก 5 เคาน์ตี โดยแต่ละเคาน์ตีต้องมีจำนวนเท่ากันที่ร้อยละ 1 ของคะแนนเสียงครั้งล่าสุดที่เลือกในตำแหน่งนั้นๆ ในเคาน์ตีนั้นๆ อย่างไรก็ตามจำนวนลายมือชื่อการปลดผู้ดำรงตำแหน่งวุฒิสภา สมาชิกสภา (Member of the Assembly) กรรมการในคณะกรรมการธิการด้านภาษีอากรของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Members of the Board of Equalization) และผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลชั้นต้น ออกจากตำแหน่งต้องมีจำนวนเท่ากับร้อยละ 20 ของคะแนนเสียงครั้งล่าสุดที่ออกเสียงเลือกตั้งในครั้งนั้น¹²⁶

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อยื่นคำร้องแล้วเลขาธิการแห่งมลรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบนับลายมือชื่อตลอดจนความถูกต้องของลายมือชื่อ ซึ่งคำร้องดังกล่าวจะส่งมายังสำนักงานเลขาธิการแห่งมลรัฐ เพื่อเป็นขั้นตอนต่อไปในการลงคะแนนเสียงเพื่อลงชื่อถอดถอน¹²⁷

ขั้นตอนที่ 3 ผู้ว่าการรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าจะมีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน เนื่องจากมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ใช้รูปแบบการถอดถอนแบบที่ 1 คือประชาชนเข้าชื่อถอดถอนย่อมเป็นการเลือกตั้งใหม่ในคราวเดียวกัน จึงเป็นการชี้ชะตาว่าผู้ดำรงตำแหน่งจะถูกถอดถอนหรือไม่ และต้องเลือกผู้ดำรงตำแหน่งแทนไม่น้อยกว่า 60 วัน หรือไม่เกินกว่า 80 วันนับแต่วันที่มีการรับรอง

¹²⁵ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC.14 (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.

¹²⁶ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC 14(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 country. 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 office.

¹²⁷ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC 14(C) The Secretary of State Shall maintain a continuous count of the signatures certified to that office.

ลายมือชื่อมีจำนวนครบถ้วน (Date of Certification of Sufficient Signatures)¹²⁸ โดยที่การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนั้นอาจมีการดำเนินการภายใน 180 วันนับแต่วันที่ประกาศรับรองลายมือชื่อครบถ้วนก็ได้ เพื่อการลงคะแนนเสียงในการถอดถอนจะตรงกับการเลือกตั้งครั้งถัดไปที่กำหนดไว้ ดังนั้นหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งต่อไปซึ่งกำหนดไว้มีจำนวนอย่างน้อยร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงให้มีการถอดถอน¹²⁹ อย่างไรก็ตามหากเป็นการปลดเจ้าหน้าที่ระดับผู้ว่าการรัฐหรือระดับเลขาธิการแห่งมลรัฐหน้าที่ต่างๆเกี่ยวกับการถอดถอนนั้น (Recall Duties) จะให้รองผู้ว่าการรัฐ (Lieutenant Governor) หรือสมุหบัญชี (Comptroller) เป็นผู้ดำเนินการตามลำดับ¹³⁰

(2) ผลของการถอดถอน

เมื่อประชาชนเข้าเสียงส่วนใหญ่ได้เข้าชื่อถอดถอนจนผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ดังที่กล่าวข้างต้นใช้รูปแบบการถอดถอนในรูปแบบที่ 1 คือเมื่อประชาชนเข้าชื่อถอดถอนย่อมเป็นการเลือกตั้งใหม่ในคราวเดียวกัน ดังนั้นหากมีผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งให้ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดสืบทอดตำแหน่งแทน

ข้อสังเกต มลรัฐแคลิฟอร์เนียให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีความคุ้มครองกับผู้ที่ไม่ได้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐจะจ่ายค่าชดเชยให้แก่บุคคลดังกล่าว เพื่อเป็นการชดเชยในค่าใช้จ่ายที่ได้ใช้จ่ายไป และการถอดถอนจะมีขึ้นใหม่อีกนั้นต้องผ่านไป แล้วเมื่อพ้นหกเดือนหลังจากลงคะแนนเสียงให้มีการถอดถอน

กรณีศึกษาของการลงคะแนนเสียงปลดผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน

มลรัฐแคลิฟอร์เนียนั้นประชาชนมักมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการถอดถอน (Recall) และตัวอย่างที่สำคัญที่ถือว่ามีความวุ่นวายใน

¹²⁸ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC 15 (a) An election to determine whether to recall an officer ad, 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.

¹²⁹ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC.15 (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

¹³⁰ ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

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

กระบวนการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ดังกล่าวคือ การถอดถอนผู้ว่าการรัฐ นายเกรย์ เดวิส

หลังจากผ่านขั้นตอนแรก คือ ขั้นตอนในการรวบรวมลายชื่อแล้ว เนื่องจากการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นการแข่งขันระหว่าง นายเกรย์ เดวิส (Gray Davis) และนายบิล ไชมอน (Bill Simon) มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยลง ดังนั้นการปลดออกจากตำแหน่ง จึงต้องมีการลงลายมือชื่อประมาณ 900,000 คน¹³¹ ซึ่งคำร้องขอให้ปลดออกจากตำแหน่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนร้อยละ 12 ตามที่กล่าวข้างต้น จึงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อถึง 897,156 ลายมือชื่อ ประชาชนชาวแคลิฟอร์เนียเห็นว่านายเกรย์ เดวิสมีปัญหาในการบริหารการเงินและงบประมาณที่ผิดพลาดและบกพร่องในการสื่อสารกับมหาชนรวมทั้งความเข้าใจในความรู้สึกนึกคิดที่อยู่กันบึ้งของจิตใจชาวแคลิฟอร์เนีย¹³² ในขณะนั้นมีนายอาร์โนลด์ ชวาลเซเนกเกอร์ (Arnold Schwarzenegger) จากพรรคพรรคริพับลิกันซึ่งต่อมาชนะการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการรัฐแทนนายเกรย์ เดวิสด้วยในวันที่ 7 ตุลาคม 2546¹³³

ปรากฏว่าจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 9,413,490 คน เมื่อพิจารณาผลคะแนนการถอดถอนของนายเกรย์ เดวิสเห็นชัดว่าประชาชนนั้นเลือกนายอาร์โนลด์ ชวาลเซเนกเกอร์ ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดเป็นอันดับ 1 ด้วยคะแนน 4,206,284 คน คิดเป็นร้อยละ 48.58 ขณะที่อันดับ 2 คือนายครุช บุสตามันเต ได้รับคะแนนเสียง 2,724,874 คะแนน ส่วนนายเกรย์ เดวิส ได้รับคะแนนเสียง 4,007,783 คะแนนเท่านั้น

เหตุการณ์ดังกล่าวที่ทำให้ นายเกรย์ เดวิส ถูกปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) โดยประชาชนเนื่องจากการบริหารงานของนายเกรย์ เดวิส ในขณะนั้นเกิดความผิดพลาดในเรื่องของการบริหารการเงินและประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างหนัก¹³⁴

ปัญหาการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) โดยประชาชนของนายเกรย์ เดวิส ที่สำคัญคือคงไม่พ้นการวิจารณ์ในเรื่องการซื้อเสียง แน่แน่นอนว่าฐานเสียงผู้บริหารท้องถิ่นมาจากประชาชนกลุ่มชาวรากหญ้าโดยการจ่ายเงินให้มาลงลายมือชื่อเพื่อให้เข้าสู่กระบวนการถอดถอน แม้แต่การหาเสียงต้องใช้ค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ดังเหตุการณ์ตัวอย่างที่ถอดถอนนายเกรย์ เดวิสใช้เงินสูงถึง 17.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และนายอาร์โนลด์ ชวาลเซเนกเกอร์ ใช้เงินกับการโฆษณาหา 3,467,558 ดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนอยู่ภายใต้อำนาจของตนจึงต้องมีการจูงใจประชาชนกลุ่มนี้ซึ่งวิธีการนั้นคือการจ่ายเงินให้กับประชาชนซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นชาวรากหญ้าและในท้ายที่สุด

¹³¹ Elizabeth Garrett, *Democracy in the Wake of the California Recall* (Las Angeles, CA: USC Law school and California Institute of technology, 2004).

¹³² **ควีนหลงคนเหล็กแห่งแคลิฟอร์เนีย**, ค้นวันที่ 7 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://liblog.dpu.ac.th/article/upload/b050.pdf>

¹³³ **รัฐไทย: รัฐที่การการจ่ายอำนาจล่าช้า**, ค้นวันที่ 7 พฤศจิกายน 2558 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_42.pdf

¹³⁴ **คะแนนนิยมผู้ว่าฯ คนเหล็กตั้งเหว หลังขัดแย้งเรื่องงบฯ**, ค้นวันที่ 7 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9520000086320>

แล้วก็มีกระบวนการเข้าซื้อถอดถอนนายเกรย์ เดวิสเกิดขึ้น ตามที่กล่าวข้างต้นว่าการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) นั้นขึ้นอยู่กับประชาชนซึ่งการถอดถอนนายเกรย์ เดวิส ออกจากตำแหน่งเป็นการพร้อมใจของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของตนเพราะกระบวนการถอดถอนดังกล่าวให้อำนาจประชาชนในการเข้าซื้อถอดถอนได้โดยตรงไม่ต้องผ่านองค์กรใด

แม้กระบวนการดังกล่าวจะดูแล้วเห็นว่ามีจุดบกพร่องอย่างไรก็ดี ดร. อัสวิน เนตรโพธิ์แก้ว เห็นว่า “เหตุการณ์นี้ถือเป็นบทเรียนสำคัญอีกครั้งหนึ่งว่า อำนาจของนักการเมืองนั้น อย่างไรเสียก็ต้องขึ้นอยู่กับประชาชนคนลงคะแนนเสียงเป็นสำคัญ”¹³⁵ และการที่นายอาโนลต์ ชวาร์สเนกเกอร์ ชนะการเลือกตั้งเป็นผลพวงมาจากการบริหารงานที่นายเกรย์ เดวิส ไม่สามารถบริหารงานและแก้ไขปัญหาได้แต่สิ่งสำคัญที่ทำให้นายอาโนลต์ ชวาร์สเนกเกอร์ ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนเพราะวิกฤตศรัทธาที่ประชาชนมีให้นั่นเอง¹³⁶

3.1.2 กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการถอดถอนในระดับชาติของประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินความรับผิดชอบของนักการเมืองไว้โดยเฉพาะ คือ ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) มีจำนวนทั้งหมด 30 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 20 คนและอีก 10 คนเป็นบุคคลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกจากบุคคลภายนอกซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาความผิดของประธานาธิบดี เฉพาะความผิดในการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง โดยหลักการแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อการใดๆ ในตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ปัจจุบันได้มีการแก้ไข เมื่อปี ค.ศ.2007 ซึ่งรวมถึงกรณีละเลยต่อหน้าที่ ทำให้เกิดผลกระทบต่อปฏิบัติงาน และ รัฐมนตรีที่กระทำความผิดทางอาญาในระหว่างปฏิบัติหน้าที่

ภายหลังได้มีรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 มีบทบัญญัติเพิ่มเติมคือ มาตรา 67 และ มาตรา 68 ให้มีศาลอาญาชั้นสูงเพื่อทำหน้าที่ตัดสินความผิดของประธานาธิบดีฐานทรยศต่อประเทศชาติและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในความผิดอาญาโทษ (Crimes) และมัจฉิมโทษ (Délits) หรือผู้ร่วมกระทำความผิดธรรมดาแต่กระทำความผิดต่อความมั่นคงของชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส มาตรา 68 วรรคสอง และต่อมาปี ค.ศ.1993 มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยแยกศาลสำหรับนักการเมือง 2 ศาล¹³⁷

1. ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาเมื่อประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติตลอดจนเรื่องการที่ประธานาธิบดีละเลยต่อหน้าที่ด้วย
2. ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณารัฐมนตรีเมื่อได้กระทำความผิด

¹³⁵ ควันหลงคนเหล็กแห่งแคลิฟอร์เนีย, เรื่องเดิม.

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁷ อมร สุวรรณโรจน์, ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 61.

ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2007 ได้มีการเพิ่มหลักการสำคัญ ในการถอดถอนประธานาธิบดี นอกตกความผิดทรยศประเทศชาติแล้ว มาตรา 68 วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้เฉพาะในกรณี ละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี. . .”¹³⁸ กระบวนการและขั้นตอนถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

3.1.2.1 ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง

1) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่

(1) ประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปไว้ใน มาตรา 67 วรรคแรก ว่า “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการใดๆ ในตำแหน่งประธานาธิบดี. . .”¹³⁹ เว้นแต่ เป็นความผิดทรยศต่อประเทศชาติ และได้เพิ่มเติมในเรื่องประธานาธิบดีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดีซึ่งการละเลยต่อหน้าที่พิจารณา 2 ลักษณะ¹⁴⁰

ประการแรก การละเลยต่อหน้าที่อาจเป็นการกระทำส่วนตัว เช่น การกล่าวปราศรัยโดยส่อไปทางเชื้อชาติเหยียดสีผิว ซึ่งเป็นการกล่าวทำให้เกิดความเสียหายอันไม่เหมาะสมกับตำแหน่งประธานาธิบดี

ประการที่สอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติอันเป็นอำนาจที่ส่งผลถึงความต่อเนื่องในการบริหารงานรัฐหรือในเรื่องของจัดทำบริการสาธารณะ หากประธานาธิบดีละเลยต่อการทำหน้าที่จนทำให้เกิดความเสียหาย บทของการลงโทษคือถอดถอนมิใช่ลงโทษทางแพ่งทางอาญาหรือทางปกครองแต่อย่างใด

(2) รัฐมนตรี หมายความว่ารวมถึงนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ตลอดจน รัฐมนตรีช่วย เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นต้องฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République)

¹³⁸ The Constitution of France , TITLE VIII - on judicial authority,Article 68

The President of the Republic shall not be removed from office during the term thereof on any grounds other than a breach of his duties patently incompatible with his continuing in office. Such removal from office shall be proclaimed by Parliament sitting as the High Court

¹³⁹ The Constitution of France , TITLE VIII - on judicial authority,Article 68

The President of the Republic shall not be removed from office during the term thereof on any grounds other than a breach of his duties patently incompatible with his continuing in office. Such removal from office shall be proclaimed by Parliament sitting as the High Court

¹⁴⁰ ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส, คำนวณที่ 10 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1076>

(3) ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ให้ประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติรวมถึงรัฐมนตรีที่กระทำความผิดทางอาญาในขณะที่กระทำตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยจำกัดเฉพาะความผิดฐานทำลายความมั่นคงของชาติเท่านั้น

2) องค์การผู้กล่าวหา ได้แก่

(1) ประธานาธิบดี ผู้กล่าวหาได้แก่สภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 10 ร่วมกันลงชื่อจากนั้นให้สองสภามีมติ ซึ่งการลงมติทั้งสองสภาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย ทั้งนี้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา (Vote Identique)

(2) คณะรัฐมนตรี ผู้กล่าวหาคือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาของรัฐมนตรี ซึ่งผู้เสียหายหมายความว่ารวมถึงประชาชนชาวฝรั่งเศสและคนต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐมนตรี สามารถกระทำได้ 2 ช่องทาง ได้แก่ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องหรือส่งเรื่องไปยังอัยการประจำศาลฎีกา ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 68-2¹⁴¹

3) องค์การผู้ตัดสิน ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ภายหลังแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 หลักเกณฑ์การถอดถอน ดังนี้

(1) ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) นอกจากมีอำนาจในการพิจารณาในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติแล้ว ยังมีอำนาจในการพิจารณา ในกรณีที่ประธานาธิบดีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี

¹⁴¹ The Constitution of France, TITLE VIII - on judicial authority, Article 68-2

The Court of Justice of the Republic shall consist of fifteen members: twelve Members of Parliament, elected in equal number from among their ranks by the National Assembly and the Senate after each general or partial renewal by election of these assemblies, and three judges of the Court of Cassation, one of whom shall preside over the Court of Justice of the Republic.

Any person claiming to be a victim of a serious crime or other major offence committed by a member of the Government in the exercise of his duties may lodge a complaint with a petitions committee.

This committee shall order the case to be either closed or forwarded to the chief public prosecutor at the Court of Cassation for referral to the Court of Justice of the Republic.

The chief public prosecutor at the Court of Cassation may also make a reference ex officio to the Court of Justice of the Republic with the assent of the petitions committee. An institutional Act shall determine the manner in which this article is to be implemented.

(2) ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาที่รัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี ด้วย

3.1.2.2 กระบวนการพิจารณาการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการตัดสิน

1) ขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริง

(1) ประธานาธิบดี

ตามที่กล่าวข้างต้นว่ารัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปไว้ใน มาตรา 68 วรรคแรก ว่า “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการใดๆ ในตำแหน่งประธานาธิบดี. . .” เว้นแต่เป็นความผิดทรมต่อประเทศชาติ และได้เพิ่มเติมในเรื่องประธานาธิบดีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี อันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนประธานาธิบดี ซึ่งศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคือศาลอาญาชั้นสูงประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน และผู้พิพากษาสำรอง 2 คน โดยที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือกซึ่งทำหน้าที่ในการไต่สวน หากพบข้อกล่าวหาใหม่ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ หากไม่มีมูลต้องยกฟ้องแล้วเมื่อใดก็ตามอย่างใดต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อส่งไปยังศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice)

(2) รัฐมนตรี

องค์คณะไต่สวนประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มีหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตลอดจนปรับบทกฎหมาย ทั้งนี้จะไต่สวนข้อเท็จจริงนอกฟ้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ เมื่อมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบด้วย หากวินิจฉัยว่าไม่มีมูลให้แจ้งต่ออัยการเพื่อคัดค้าน 20 วัน หากวินิจฉัยว่ามีมูลให้สรุปสำนวนแล้วส่งไปยังศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) เพื่อให้พิจารณา

2) กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน

(1) ประธานาธิบดี

รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 68¹⁴² ประธานาธิบดีที่กระทำความผิดจะต้องขึ้นศาลอาญาชั้นสูงซึ่งผู้พิพากษามาจากการคัดเลือกในที่ประชุมของแต่ละสภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรเลือกจากสมาชิกวุฒิสภา และวุฒิสภามาจากสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเอง อันเกิดจากการรวมกันของสองสภา โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เป็นประธาน¹⁴³

การถอดถอนประธานาธิบดีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 68¹⁴⁴ กล่าวคือการพิจารณาในการถอดถอนประธานาธิบดีเข้าสู่กระบวนการขับ

¹⁴² แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2007

¹⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส, คำนวณวันที่ 21 ตุลาคม 2557 จาก http://freedomthing.blogspot.com/2011/06/blog-post_19.html

¹⁴⁴ The Constitution of France, TITLE VIII - on judicial authority, Article 68

The President of the Republic shall not be removed from office during the term thereof on any grounds other than a breach of his duties patently incompatible

ออกจากตำแหน่ง (Impeachment) นั้น องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาคือศาลอาญาชั้นสูง การเสนอจัดให้มีการประชุมศาลอาญาชั้นสูงเพื่อให้ศาลอาญาชั้นสูงพิจารณาการถอดถอน ประธานาธิบดียอมทำได้โดยให้สภาใดสภาหนึ่งจากสองสภา ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และให้ส่งต่อไปยังอีกสภาหนึ่งทันทีเพื่อลงมติจัดให้มีการประชุมศาลอาญาชั้นสูงภายในสิบห้าวัน หลังจากที่ได้รับทราบ (รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสฯ มาตรา 68 วรรคสอง)

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาชั้นสูงโดย ให้ทำการวินิจฉัยเกี่ยวกับการถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งการพิจารณาคดีตัดสินคดีเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและผู้พิพากษาแต่ละคนลงคะแนนเป็นการลับภายในหนึ่งเดือนและให้คำวินิจฉัยมีผลทันที (รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสฯ มาตรา 68 วรรคสาม)

คะแนนเสียงในการลงมติถอดถอนประธานาธิบดีต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาที่เกี่ยวข้องหรือศาลอาญาชั้นสูงห้ามมีการลงคะแนนเสียงแทนกัน และให้นับคะแนนเสียงเฉพาะที่สนับสนุนให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือที่สนับสนุนให้ประชุมศาลอาญาชั้นสูงเท่านั้น (รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสฯ มาตรา 68 วรรคสี่)

(2) รัฐมนตรี

องค์กรที่มีหน้าที่ในการตัดสินรัฐมนตรีคือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ รัฐมนตรีที่กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นความผิดประเภทอุกฤษโทษ (Crimes) คือ ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีจนถึงตลอดชีวิตหรือ ความผิดมิชฌิมโทษ (délits) คือ ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงห้าปี

ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐประกอบไปด้วยองค์คณะ 15 คนมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเองของสภาทั้งสองในจำนวนที่เท่าๆกัน จำนวน 12 คน กล่าวคือในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเอง 6 คนพร้อมกับเลือกผู้พิพากษาสำรอง 6 คน และมาจากสมาชิกวุฒิสภาเลือกในสมาชิก 6 คนกับเลือกผู้พิพากษาสำรอง 6 คน อีก 3 คนมาจากผู้

with his continuing in office. Such removal from office shall be proclaimed by Parliament sitting as the High Court.

The proposal to convene the High Court adopted by one of the two Houses of Parliament shall be immediately transmitted to the other House which shall make its decision known within fifteen days of the receipt thereof.

The High Court shall be presided by the President of the National Assembly. It shall give its ruling as to the removal from office of the President, by secret ballot, within one month. Its ruling shall take effect immediately.

Rulings given hereunder shall require a majority of two thirds of the members of the House involved or of the High Court. No proxy voting shall be allowed. Only votes in favors of the removal from office or the convening of the High Court shall be counted.

An Institutional Act shall determine the conditions for the application hereof.

พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีในศาลฎีกาและให้ผู้พิพากษาจากศาลฎีกาคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งรัฐ¹⁴⁵

สำหรับการพิจารณาดีของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การตัดสินจะทำการลงมติลับหากผู้พิพากษามีมติคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ถือว่ารัฐมนตรีผู้นั้นได้กระทำความผิดและในเรื่องของการลงโทษนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งเพราะการลงโทษนั้นจะต้องมีมติสำหรับการลงโทษซึ่งการลงโทษต้องมีมติเกินกึ่งหนึ่ง เมื่อมีมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ไม่สามารถลงโทษในอัตราสูงสุดที่มีการเสนอได้ ให้ลงโทษในอัตราที่ลดหย่อนลงมาที่ได้เสนอนั้นกว่าจะได้มติเกินกึ่งหนึ่งให้ลงโทษตามนั้น

3) ผลของการมีคำตัดสิน

ในกรณีของประธานาธิบดี เมื่อศาลอาญาชั้นสูงได้ตัดสินแล้ว คำพิพากษาย่อมเป็นที่สุด ห้ามอุทธรณ์ฎีกา

ในกรณีรัฐมนตรีเมื่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐได้มีคำตัดสินแล้ว ย่อมอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ในศาลฎีกาได้ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสนอให้มีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ (Assemblée plénière de la Cour de Cassation) ได้ภายใน 3 เดือน หากศาลฎีกามีคำพิพากษาประการใดๆ คำพิพากษาของศาลย่อมถือเป็นที่สุด

ในทางกลับกันถ้าศาลฎีกายกคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐสามารถพิจารณาคดีใหม่ได้ ในกรณีที่ผู้พิพากษาสำรองที่นั่งได้นั่งพิจารณาเรื่องนั้นมาก่อนย่อมเป็นองค์คณะนั่งพิจารณาคดีครั้งหลังได้

¹⁴⁵ The Constitution of France ,TITLE VIII - on judicial authority,Article 68-2

The Court of Justice of the Republic shall consist of fifteen members: twelve Members of Parliament, elected in equal number from among their ranks by the National Assembly and the Senate after each general or partial renewal by election of these assemblies, and three judges of the Court of Cassation, one of whom shall preside over the Court of Justice of the Republic.

Any person claiming to be a victim of a serious crime or other major offence committed by a member of the Government in the exercise of his duties may lodge a complaint with a petitions committee.

This committee shall order the case to be either closed or forwarded to the chief public prosecutor at the Court of Cassation for referral to the Court of Justice of the Republic.

The chief public prosecutor at the Court of Cassation may also make a reference ex officio to the Court of Justice of the Republic with the assent of the petitions committee. An institutional Act shall determine the manner in which this article is to be implemented.

การศึกษาการขับออกจากตำแหน่งของประเทศฝรั่งเศส

เมื่อศึกษากระบวนการขั้นตอนในการถอดถอนแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะเข้าสู่กระบวนการถอดถอนในประเทศฝรั่งเศสแทบจะไม่มีเลย ส่วนใหญ่แล้วเมื่อรู้ตัวว่าเมื่อเข้าสู่กระบวนการถอดถอนแล้วมักชิงลาออกจากตำแหน่ง บางรายถึงกับฆ่าตัวตาย เพื่อไม่ให้ตนเข้าสู่กระบวนการถอดถอนนี้ เช่น

นายปีแอร์ แบร์โกวอย อดีตนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจป็นยิงศีรษะของตนเอง เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสม โดยยืมเงินจากเพื่อนซึ่งเป็นนักธุรกิจโดยไม่เสียดอกเบี้ยจำนวนเงิน 180,000 ดอลลาร์สหรัฐ การฆ่าตัวตายของอดีตนายกรัฐมนตรีรายนี้ถูกหนังสือพิมพ์ฝรั่งเศสวิจารณ์ว่า พยายามหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบในการกระทำที่ผ่านมาของตน¹⁴⁶

3.1.3 กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ ได้นำเรื่อง กระบวนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ใช้ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในระดับชาติ ซึ่งรัฐสภาของเกาหลีใต้เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นสภาเดี่ยว ซึ่งมีจำนวนสมาชิก 299 คน โดยจำนวนสองส่วนสามมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ที่เหลือมาจากการแต่งตั้งตามส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่ง 4 ปี องค์กรผู้ใช้อำนาจในการถอดถอน คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.3.1 กระบวนการและขั้นตอนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง

1) ผู้ถูกกล่าวหา ตามรัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้ หมวด 3 มาตรา 65(1)¹⁴⁷ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาแห่งรัฐ หัวหน้าผู้บริหารกระทรวง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา สมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ที่กำหนดโดยกฎหมาย ผ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รัฐสภาอาจจะลงมติเพื่อฟ้องร้องถอดถอนบุคคลเหล่านั้นออกจากตำแหน่งได้”

¹⁴⁶ “ฝรั่งเศสสบทเรียนจากอดีตนายกฯ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 39 (9-15 พฤษภาคม 2536): 24 อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี, *เรื่องเดิม*, หน้า 276-277.

¹⁴⁷ Article 65 of The Constitution of the Republic of Korea, In case the President, the Prime Minister, members of the State Council, heads of Executive Ministries, judges of the Constitutional Court, judges, members of the Central Election Management Committee, members of the Board of Audit and Inspection, and other public officials designated by law have violated the constitution or other laws in the performance of official duties, the National Assembly may pass motions for their impeachment.

ดังนั้นผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งใน 9 ตำแหน่ง ดังนี้ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาแห่งรัฐ หัวหน้าผู้บริหารกระทรวง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา สมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ที่กำหนดโดยกฎหมายซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชาติ

มาตรา 65 (1) ได้ระบุเหตุแห่งการถอดถอนว่าได้กระทำโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รัฐสภาอาจลงมติเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไป

2) องค์การผู้กล่าวหา

ในประเทศเกาหลีใต้ได้บัญญัติถึงองค์การที่มีอำนาจในการกล่าวหาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้ มาตรา 65 (2)¹⁴⁸ ได้บัญญัติถึงองค์การที่มีอำนาจในการกล่าวหา ได้แก่ สมาชิกสภาซึ่งต้องมีมติในการฟ้องร้องถอดถอนกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งแยกได้ดังนี้

ประการแรก สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา และต้องมีการลงมติเพื่อให้ได้คะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา

ประการที่สอง มติในการฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดีนั้น สมาชิกสภาต้องเสนอโดยเสียงส่วนใหญ่และลงมติรับรองด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา

3) องค์การผู้ตัดสิน คือศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.3.2 กระบวนการพิจารณาการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการตัดสิน

1) การกล่าวหา

กระบวนการกล่าวหาที่จะเข้าสู่กระบวนการถอดถอนนั้น ต้องพิจารณากฎหมายโดยมีขั้นตอน ดังนี้

ประการแรก พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 130(1)¹⁴⁹ ภายหลังที่ได้มีมติให้ดำเนินการฟ้องร้องถอดถอนให้ประธานรัฐสภารายงานต่อที่ประชุม

¹⁴⁸ Article 65 (2) of The Constitution of the Republic of Korea, A motion for impeachment prescribed in Paragraph (1) may be proposed by one-third or more of the total members of the Nations Assembly ,and requires a concurrent vote of a majority of the total members of the National Assembly for passage: Provided, that a motion for the impeachment of the President shall be proposed by a majority of the total members of the impeachment of the President shall be proposed by a majority of the total members of the National Assembly and approved by two-thirds or the total members the National Assembly

¹⁴⁹ Article 130 (1) of The National Assembly Act, When a proposition of impeachment prosecution is made ,the Speaker shall immediately report it to the

ใหญ่ทันทีเมื่อได้มีการทำข้อเสนอญัตติให้มีการฟ้องร้องถอดถอน โดยอาจมีมติส่งเรื่องดังกล่าวไปยัง คณะกรรมการในด้านกฎหมายและการยุติธรรมเพื่อสอบสวน และพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 130 (2)¹⁵⁰ วางหลักเกณฑ์ว่าในกรณีที่ประชุมใหญ่ไม่ส่งคำร้องให้มีการ ดำเนินคดีฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งไปยังคณะกรรมการด้านกฎหมายและการ ยุติธรรมตาม มาตรา 130 (1) ซึ่งการลงมติออกเสียงนั้นต้องกระทำเป็นการลับโดยจะพิจารณาว่าการ ฟ้องร้องถอดถอนดำเนินการระหว่าง 24 ถึง 72 ชั่วโมงหลังจากมีการรายงานต่อที่ประชุมและ พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 130 (3)¹⁵¹ ญัตติเสนอในกรณีที่มีการ ฟ้องร้องถอดถอน ให้ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ที่จะถูกถอดถอน พยานหลักฐานและต้องประกอบ เหตุผลในการฟ้องร้องถอดถอนอีกทั้งเอกสารข้อมูลอื่นๆ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการสอบสวน ในคำ ร้องดังกล่าวที่ให้ดำเนินคดีนั้นส่งไปยังคณะกรรมการด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดย คณะกรรมการด้านกฎหมายและการยุติธรรมต้องผูกพันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสืบสวนและ สอบสวนการดำเนินงานของรัฐโดยอนุโลมระหว่างการสอบสวน

ประการที่สอง ถ้าข้อเรียกร้องของญัตติถูกเสนอไปยังคณะกรรมการใน ด้านกฎหมายและการยุติธรรม เมื่อได้รับคำร้องตามมาตรา 130 คณะกรรมการด้านกฎหมายและ การยุติธรรมจะดำเนินการสอบสวนและทำรายงานโดยไม่ชักช้า วิธีการสอบสวนและหน้าที่ในการดูแล การสอบสวนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการสืบสวนและสอบสวนการดำเนินงานของรัฐให้ นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการสอบสวน¹⁵²

plenary session, which may, by resolution, refer it to the Legislation and Judiciary Committee for investigation.

¹⁵⁰ Article 130 (2) of The National Assembly Act, If the plenary session fails to decide to refer the motion of impeachment prosecution to the Legislation and Judiciary Committee under paragraph, (1) a secret vote shall be taken to determine whether the impeachment is brought between 24 and 72 hours after the motion is reported to the plenary session. If it fails to take votes within this period, the relevant impeachment prosecution shall be deemed as abolished.

¹⁵¹ Article 130 (3) of The National Assembly Act, For a proposition of impeachment prosecution, the name and position of the person to be impeached, the reason and evidence of impeachment and other materials to serve for reference on investigation shall be presented.

¹⁵² Article 131(1)-(2) of The National Assembly Act,

(1) In receiving the motion under Article 130, the Legislation and Judiciary Committee shall make an investigation and a report without delay.

(2) The method of investigation and the duty of attention for investigation as prescribed by the Act on the Inspection of State Administration shall apply mutatis mutandis to the investigation as referred to in Paragraph (1).

ประการที่สาม พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 133¹⁵³ มติในการดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องถอดถอนโดยที่ประชุมใหญ่นั้นให้ทำเป็นหนังสือ ต้องระบุชื่อและตำแหน่งของบุคคลนั้นที่จะถูกฟ้องถอดถอนและเหตุผลของการฟ้องถอดถอน (ต่อไปเรียกว่า “มติให้ดำเนินคดี”)

ประการที่สี่ การส่งผลมติให้ดำเนินคดีขั้นตอนนี้มีกฎหมายที่วางหลักถึงวิธีการถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 134¹⁵⁴ ได้บัญญัติสองอนุมาตรา กล่าวคือ เมื่อมีการลงมติให้ดำเนินคดี ให้ประธานสภาส่งโดยไม่ชักช้าซึ่งต้นฉบับของมติให้ดำเนินคดีไปยังประธานของคณะกรรมการธิการในด้านกฎหมายและการยุติธรรม ซึ่งเป็นคณะกรรมการในการฟ้องร้องถอดถอน (The Impeachment Committee) และจากนั้นส่งสำเนาให้ศาลรัฐธรรมนูญบุคคลผู้ที่ถูกฟ้องถอดถอนและหัวหน้าหน่วยงานของบุคคลผู้ถูกฟ้องถอดถอน ซึ่งเป็นบทบัญญัติ มาตรา 134 อนุมาตรา 1 ส่วน มาตรา 134 อนุมาตรา 2 ได้กำหนดว่าเมื่อส่งมติให้ดำเนินคดี อำนาจของผู้ที่ถูกดำเนินคดีให้ระงับลงชั่วคราว และหน่วยงานที่มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องไม่รับหนังสือลาออกของบุคคลดังกล่าว หรือปลดออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 65(3)¹⁵⁵ บุคคลที่ถูกลงมติให้ฟ้องถอดถอนออกจากตำแหน่งจะถูกระงับจากการใช้อำนาจ หรือปฏิบัติหน้าที่ จนกว่าจะได้ดำเนินการพิจารณาตัดสินถอดถอนออกจากตำแหน่ง

¹⁵³ Article 133 of The National Assembly Act ,The resolution for impeachment prosecution by the plenary session shall be made in writing stating the name and position of the person who is impeached and the reason for impeachment (hereinafter referred to as “resolution for prosecution”)

¹⁵⁴ Article 134 (1)-(2) of The National Assembly Act,

(1) When a resolution for impeachment is made, the Speaker shall deliver, without delay, the original of the resolution for prosecution to the chairman of the Legislation and Judiciary Committee who is a member of the impeachment committee, and copies to the Constitutional Court, the person who is impeachment, and the head of the agency to which the impeached person belongs.

(2) When the resolution for prosecution is delivered, the exercise of authority by the prosecuted person shall be suspended, and the appointing authorities shall not receive the resignation of the prosecuted person or dismiss him.

¹⁵⁵ Article 65 (3) of The Constitution of the Republic of Korea, Any person against whom a motion for impeachment has been passed is suspended from exercising his power until the impeachment has been adjudicated.

2) การพิจารณาและการตัดสิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้ที่ได้วางหลักเกณฑ์กระบวนการถอดถอนโดยพิจารณา มาตรา 111¹⁵⁶ เป็นบทบัญญัติการพิจารณาคดีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ถือเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้สถาปนาเมื่อ ปี พ.ศ.2531 หลังจากที่ประชาชนเคลื่อนไหวให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย องค์คณะตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวน 9 คน มีวาระ 6 ปีโดยได้รับเลือกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของสภา ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแก่รัฐสภาเกาหลีใต้ วัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อวินิจฉัยตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ขี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตัดสินคดีถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพิจารณาอุบพรรคการเมือง¹⁵⁷ หากเรื่องดังกล่าวผ่านสภานั้นต้องถูกส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำการพิจารณาและตัดสินต่อไป

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ให้นำบทบัญญัติกฎหมายและระเบียบตามวิธีพิจารณาความอาญามาใช้โดยอนุโลม ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญซึ่งต้องนำมาพิจารณา¹⁵⁸

ดังนั้น ประธานคณะกรรมการการกฎหมายและยุติธรรมของรัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ¹⁵⁹ การพิจารณาของศาล

¹⁵⁶ The Constitution of the Republic of Korea

Article 111 (1) The Constitutional Court shall have jurisdiction over the following matters:

1. The Constitutionality of law upon the request of the courts;
2. Impeachment
3. Dissolution of a political party;
4. Competence disputes State agencies, between State agencies and local governments, and between local governments; and
5. Constitutional complaint as by Act.

¹⁵⁷ สำนวนศาลรัฐธรรมนูญนานาประเทศท่ามกลางเสียงวิพากษ์, คำนวณที่ 3 พฤศจิกายน 2557 จาก http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid= TVRNNU5 UQTBNe114Tmc9PQ

¹⁵⁸ Article 54 (1) of The Constitutional Court Act ,Except as otherwise provided in this Act, The provisions of laws and regulations relating to civil litigation shall apply mutatis mutandis to the procedure for adjudication of the Constitutional Court within the limit not contrary to the nature of Constitutional adjudication. Together with such provisions, laws and regulations relating to criminal litigation shall apply mutatis mutandis to the adjudication on impeachment and the Administrative Litigation Act to the adjudication on competence dispute and Constitutional complaint.

¹⁵⁹ Article 49 (1)-(2) of The Constitutional Court Act,

รัฐธรรมนูญเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้นั้นควรถูกถอดถอนต้องตัดสินในจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คนจึงจะสามารถถอดถอนได้ตามมาตรา 113 (1)¹⁶⁰ เมื่อมีการตัดสินแล้วจะมีการตีคำประกาศซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลที่จะต้องถูกถอดถอน

3) ผลของการมีคำตัดสิน

เมื่อได้มีคำตัดสินแล้วอันเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งถูกถอดถอนยังคงต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญาด้วย หรือทางอื่นทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้ มาตรา 65 (4)¹⁶¹ และยังถูกตัดสิทธิ์ในการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี ตลอดจนตำแหน่งต่างๆ เป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 54 (2)¹⁶²

3.1.3.3 การศึกษาการขับออกจากตำแหน่งของประเทศเกาหลีใต้

ในประเทศเกาหลีใต้นั้นแทบจะไม่มีนักการเมืองคนไหนเลยที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สังเกตได้อีกว่าเมื่อประชาชนเรียกร้องกดดันให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารรับผิดชอบ ผู้ดำรงตำแหน่งเลือกที่จะลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่มีเพียงนายโรห์ มูเฮียน ซึ่งเป็นประธานาธิบดีที่เข้าสู่กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และเป็นประธานาธิบดีคนแรกของประเทศที่ถูกพักงาน

(1) For the adjudication on impeachment, the Chairperson of the Legislation and Justice Committee of the National Assembly shall be the impeachment prosecutor.

(2) The impeachment prosecutor shall request adjudication by presenting to the Constitutional Court an authentic copy of the written resolution of the institution of impeachment, and may examine the accused person in the oral proceedings.

¹⁶⁰ Article 113 (1) of The Constitutional of the Republic of Korea, (1)When the Constitutional Court makes a decision of the unconstitutionality of a law, a decision of impeachment, a decision of dissolution of a political party or an affirmative decision regarding the Constitutional complaint, the concurrence of six Justices or more shall be required:

¹⁶¹ Article 65 (4) of The Constitutional of the Republic of Korea, A decision on impeachment does not extend further than removal from public office. However, it does not exempt the person impeached from civil or criminal liability.

¹⁶² Article 54 (1)-(2) of The Constitutional Court Act,
Article 54 (1) The decision of impeachment shall not exempt the accused person from the civil or criminal liabilities.

(2) Any person who is removed by the decision of impeachment shall not be a public official until five years have passed from the date on which the decision is pronounced.

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่ากระบวนการถอดถอน บัญญัติในหมวด 3 มาตรา 65 (1) หากประธานาธิบดีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการรัฐสภาอาจลงมติเพื่อฟ้องถอดถอนบุคคลเหล่านั้นได้ซึ่งขณะนั้นรัฐสภาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องร้องเป็นเหตุให้นายโรห์ มูเฮียน เข้าสู่กระบวนการถอดถอน เนื่องจากนายโรห์ มูเฮียน ถูกกล่าวหาว่าวางตัวไม่เป็นกลางทางการเมืองเพราะเขากล่าวพาดพิงว่า “เขาจะสนับสนุนพรรคการเมืองใหม่ทั้งชื่อยูริ ซึ่งเป็นพรรคที่แยกตัวออกมาจากพรรค MDP” นั้นเอง¹⁶³ จึงเป็นเหตุให้นายโรห์ มูเฮียน จะถูกระงับจากการใช้อำนาจหรือเป็นการยุติการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะได้มีการพิจารณาตัดสินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65(3)

ต่อมาวันที่ 14 พฤษภาคม 2004 ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยกฟ้องนายโรห์ มูเฮียน กระทำความผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้วกลับคืนสู่ตำแหน่งอีกครั้ง

เรื่องดังกล่าวนี้แม้ว่านายโรห์ มูเฮียน จะไม่ถูกถอดถอนแต่ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ มีความเห็นว่า

แม้ว่าที่สุดแล้วนาย โรห์ จะไม่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่การที่ผู้นำสูงสุดต้องถูกพักงานจากกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ก็ทำให้การเมืองของประเทศเกาหลีใต้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล และสร้างธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นมาไม่น้อย ซึ่งทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงของเกาหลีใต้ทั้งหลายต่างต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังมากขึ้น เพราะหากเกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นมาจริงๆ แล้วละก็คราวหน้าโทษทัณฑ์ที่รับรองไม่ได้โดนแค่การพักงานก็เป็นได้¹⁶⁴

3.2 ประเทศใช้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

ขั้นตอนและกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศต่างๆ

กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นรูปแบบอย่างหนึ่งของการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน อันมีลักษณะเป็นรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยทางตรง เนื่องจากประชาชนมีอำนาจในการเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตน หากเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยหลักการแล้วการถอดถอนในรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มักใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ปกครองกันเอง เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือในประเทศไทยเองใช้การถอดถอนนี้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีได้มีบางประเทศใช้รูปแบบการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติเพื่อให้ประชาชนได้มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐนั้นได้

¹⁶³ การถอดถอนของเกาหลีกับประธานาธิบดีที่ถูกพักงาน, คำนวณที่ 9 พฤศจิกายน 2558

จาก <http://ppvoice.thainhf.org/index.php?module=article&page=detail&id=703>

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

โดยตรงไม่ต้องผ่านองค์กรใดๆ ซึ่งให้ประชาชนถอดถอนผู้แทนที่ตนเลือกให้ออกจากตำแหน่งได้ก่อนครบวาระ จึงขอยกตัวอย่างศึกษาประเทศที่ใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติ ได้แก่ ประเทศเวเนซุเอลา และประเทศแคนาดาเนื่องจากทั้งสองประเทศนี้มีหลักเกณฑ์การถอดถอนโดยประชาชนที่น่าสนใจประกอบกับมีตัวอย่างของข้อเท็จจริงในการถอดถอนที่น่าศึกษาเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการถอดถอนดังกล่าวนี้มาใช้ในประเทศไทยในระดับชาติให้มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยนำกรณีศึกษาทั้งสองประเทศนี้มาปรับใช้เพื่อให้ประชาชนในประเทศไทยเองได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

3.2.1 กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศเวเนซุเอลา

ในประเทศเวเนซุเอลาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี โดยผู้แทนในระดับชาติไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภารวมไปถึงประธานาธิบดีนั้น มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เมื่อประชาชนเลือกเข้าสู่ผู้แทนมาแล้ว หากเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบประชาชนย่อมเข้าชื่อถอดถอนได้ อันเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) ค.ศ.1998¹⁶⁵ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องของการถอดถอนไว้ในมาตรา 72 โดยจำแนกพิจารณาเป็น 3 ประเด็น คือ 1. ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) 2. กระบวนการพิจารณาการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) และการตัดสิน และ 3. การศึกษาการปลดออกจากตำแหน่งของประเทศเวเนซุเอลา

3.2.1.1 ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

ในรัฐธรรมนูญแห่งเวเนซุเอลา ค.ศ.1998 นั้น กำหนดให้ประชาชนนั้นสามารถเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งได้ทุกตำแหน่งไม่ว่าจะระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งเวเนซุเอลา มาตรา 72 กำหนดตำแหน่งที่ให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้คือ เจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประชาชนมีอำนาจถอดถอนบุคคลเหล่านั้นได้ได้ทุกตำแหน่ง¹⁶⁶ อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกท้องถิ่นตลอดจนถึงประธานาธิบดี¹⁶⁷

¹⁶⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา, คำนวนที่ 8 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=966>

¹⁶⁶ Article 72 of the Constitution of Venezuela ค.ศ.1998, All [...] office filled by popular vote are subject to revocation

¹⁶⁷ Article 72 of Constitution of Venezuela ค.ศ.1998, enable the recall of any elected representative, including the President

3.2.1.2 กระบวนการพิจารณาการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) และการตัดสิน

1) การยื่นคำร้องโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งเวเนซุเอลา ค.ศ.1998 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องจำนวนประชาชนที่มีสิทธิถอดถอนและระยะเวลาในการยื่นถอดถอนไว้ในมาตรา 72 กำหนดว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อยร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงทะเบียนในเขตการเลือกตั้ง (Affected Constituency) ยื่นคำร้องเพื่อให้มีการจัดทำลงประชามติเพื่อปลดผู้ที่มาจากการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งนั้นได้¹⁶⁸ และมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งเวเนซุเอลา ค.ศ.1998 ในการยื่นคำร้องนั้นกระทำต่อเมื่อ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนนั้นดำรงตำแหน่งไปแล้วกึ่งหนึ่งของวาระในการดำรงตำแหน่งเสียก่อนจึงจะยื่นคำร้องให้ถอดถอนได้ แสดงให้เห็นว่าประชาชนเมื่อได้เลือกผู้แทนแล้วจะถอดถอนทันทีไม่ได้ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพราะต้องการให้เวลาทำงานไปเป็นระยะเวลาพอสมควรก่อน โดยกำหนดระยะเวลาไว้ อีกทั้งการลงประชามติใช้งบประมาณจำนวนมากและยังเป็นการป้องกันมิให้ผู้แทนนั้นถูกกลั่นแกล้งโดยประชาชนอันเป็นการคุ้มครองความเป็นเอกสิทธิ์ของระบบผู้แทน

ดังนั้น จากการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การที่จะลงคะแนนเสียงเข้าชื่อถอดถอนนั้นคะแนนเสียงต้องเท่ากับหรือมากกว่าที่ได้รับเลือกครั้งแรกหากบุคคลดังกล่าว เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับคะแนนเสียงมาจากประชาชน 500,000 เสียง ต้องมีจำนวนประชาชนเข้าชื่อมากกว่าหรือเท่ากับจำนวนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือก คือ 500,000 เสียง จึงมีสิทธิปลดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นออกจากตำแหน่งและต้องดูจำนวนสัดส่วนของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงว่าการลงคะแนนเสียงที่ให้ปลดนั้นมีจำนวนมากถึงร้อยละ 25 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงนั้นด้วยซึ่งหลักเกณฑ์มีทั้งสองข้อจะขาดหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งข้อใดไม่ได้ แม้ประชาชนจะมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนได้แต่มีรายละเอียดที่มีเงื่อนไขอย่างมาก

2) กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน

เมื่อเงื่อนไขครบตามกฎหมายกำหนดแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้แทนนั้นออกจากตำแหน่งต่อไป

เมื่อประชาชนได้ทำการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนแล้วนั้นหากได้ความว่ามีผู้ออกเสียงเท่ากับหรือร้อยละ 25 ของจำนวนทั้งหมดของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีการลงทะเบียนและออกเสียงถอดถอนนั้น ให้ถือว่าผู้นั้นถูกปลดจากนั้นให้หาผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งแทนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 71 วรรคสอง¹⁶⁹

¹⁶⁸ Article 72 paragraph 1, of the Constitution of Venezuela ค.ศ.1998, 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.

¹⁶⁹ Article 72 paragraph 2, of the constitution of Venezuela ค.ศ.1998, When a number of voters equal to or greater than the number of those who elected the

ผลของการถอดถอนในกรณีที่มีการปลดออกจากตำแหน่งโดยประชาชนได้ลงคะแนนเสียง เมื่อประธานาธิบดีพ้นตำแหน่ง โดยถาวรในช่วง 4 ปีแรกของวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Term of Office) ให้จัดการเลือกตั้งโดยทั่วไปและการลงคะแนนโดยตรงภายในเวลา 30 วันปฏิทินโดยให้รองประธานาธิบดีฝ่ายบริหารรักษาการแทนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งและได้ประธานาธิบดีคนใหม่ ทั้งนี้ประธานาธิบดีคนใหม่ให้ดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ หากประธานาธิบดีพ้นตำแหน่งช่วง 2 ปีสุดท้ายของวาระการดำรงตำแหน่ง ให้รองประธานาธิบดีฝ่ายบริหารดำรงตำแหน่งแทนจนสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง¹⁷⁰

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.

¹⁷⁰ Article 233 of the constitution of Venezuela ค.ศ.1998,

The President of the Republic shall become permanently unavailable to serve by reason of any of the following events: death; resignation; removal from office by decision of the Supreme Tribunal of Justice; permanent physical or mental disability certified by a medical board designated by the Supreme Tribunal of Justice with the approval of the National Assembly; abandonment of his position, duly declared by the National Assembly; and recall by popular vote.

When an elected President becomes permanently unavailable to serve prior to his inauguration, a new election by universal suffrage and direct ballot shall be held within 30 consecutive days. Pending election and inauguration of the new President, the President of the National Assembly shall take charge of the Presidency of the Republic.

When the President of the Republic becomes permanently unavailable to serve during the first four years of this constitutional term of office, a new election by universal suffrage and direct ballot shall be held within 30 consecutive days. Pending election and inauguration of the new President, the Executive Vice-President shall take charge of the Presidency of the Republic.

In the cases describes above, the new President shall complete the current constitutional term of office. If the President becomes permanently unavailable to serve during the last two years of his constitutional term of office, the Executive Vice-President shall take over the Presidency of the Republic until such term is completed.

3.2.1.3 การศึกษาการปลดออกจากตำแหน่งของประเทศเวเนซุเอลา

ประเทศเวเนซุเอลาให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น ประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา โดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นแต่อย่างไรก็ตามพบอุปสรรคเป็นอย่างมากโดยเฉพาะกรณีของประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวส (Hugo Chávez)

ประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวส (Hugo Chávez) เป็นผู้ที่สนับสนุนให้มีการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1999 โดยก่อตั้งขบวนการสาธารณรัฐที่ห้า (The Fifth Republic Movement) เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ในปี ค.ศ.2541¹⁷¹ ในรัฐธรรมนูญให้อำนาจประชาชนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งโดย ดร.ไฮว บุลมา เขียนบทความไว้ว่า “การกระทำประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวส (Hugo Chávez) ส่วนมากมีรากฐานจากความอยากเป็นใหญ่นานๆและมีอำนาจแน่วแน่จัดการด้วยเขาเริ่มรณรงค์เพื่อเปลี่ยนรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยทันทีที่เขาได้รับตำแหน่ง ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นรากฐานของการปกครองมาเกือบ 40 ปี นับว่ายังยืนมากเมื่อเทียบกับประเทศในย่านละตินอเมริกา. . .”¹⁷² หนึ่งในนั้นคือการให้ประชาชนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งทุกตำแหน่งได้โดยตรง จากนั้น ประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวส (Hugo Chávez) ดำรงตำแหน่งครบทั้งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง คือ วันที่ 19 สิงหาคม 2003 ฝ่ายค้านจึงอาศัยโอกาสนี้ดำเนินการให้มีการปลด ประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวส (Hugo Chávez) ออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวเกิดปัญหา กล่าวคือ กระบวนการยื่นคำร้องเพื่อมีการลงคะแนนเสียงเข้าข้างรัฐบาลโดยมีข้อวิจารณ์ถึงความผิดปกติ ดังนี้¹⁷³

ประการแรก ความพยายามของประชาชนที่ยื่นคำขอให้มีการลงประชามติเพื่อเข้าชื่อให้ดำเนินการปลดออกจากตำแหน่งถูกปฏิเสธถึง 2 ครั้งโดยที่มีลายมือชื่อที่ถูกต้องและเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้ยื่นคำร้องอีกทั้งมีความยุ่งยากเพราะเหตุมีขั้นตอนซับซ้อน ภายใต้กฎหมายที่ใช้การกำกับดูแลการลงประชามติเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่งยังขาดประสิทธิภาพโดยเฉพาะการดำเนินการตรวจสอบลายมือชื่อที่เรียกว่า “การยืนยันลายมือชื่ออีกครั้ง”

ประการที่สอง ลายมือชื่อของผู้ยื่นคำร้องที่เข้าชื่อปลดประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวส (Hugo Chávez) ปรากฏในโลกอินเทอร์เน็ตยอมนำให้ประชาชนเกิดความกลัวจึงส่งผลทำให้เกิดการข่มขู่ทางการเมือง (Process of Political intimidation) โดยประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวส ได้ประกาศว่า “การลงคะแนนของคุณเป็นความลับแต่ลายมือชื่อคุณไม่เป็นความลับ” อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนอีกทั้งอาจถูกหมายหัวได้

¹⁷¹ พลิกบุม “ฮิวโก ชาเวส”, ค้นวันที่ 7 เมษายน 2558 จาก http://www.matichonon.co.th/news_detail.php?newsid=1362525114

¹⁷² อติศักดิ์ ลิ้มปฐ์พัฒนกิจ, บทเรียนคลองจอง คำทำนายถูกต้องนะคร้าบ, ค้นวันที่ 7 เมษายน 2558 จาก http://kidnokok.blogspot.com/2004/09/blog-post_109605769755798067.html

¹⁷³ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, เรื่องเดิม, หน้า 120-126.

ประการที่สาม คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติได้กำหนดข้อบังคับเพิ่มเติมว่า ต้องมีการยืนยันลายมือชื่อของผู้ยื่นคำร้องอีกครั้งหนึ่งที่เรียกว่า “เรปาโล” (Reparo) ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าแปลก เนื่องจากให้ประชาชนจำนวนมากที่เข้าลงลายมือชื่อมายืนยันอีกครั้งนอกจากจะเป็นการสร้างภาระแล้วยังเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นด้วย ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลโดยนายหลุยส์ ตัสกั พยายามบังคับให้ประชาชนถอนลายมือชื่อแต่ก็ไม่เป็นอุปสรรคที่ประชาชนพยายามลงประชามติเพื่อ ถอดถอนอีกครั้งหนึ่ง

ประการที่สี่ การเสนอชื่อผู้เข้าดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของกรมบัตร ประจำตัวประชาชนแห่งชาติกลับถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติยกเลิก ตำแหน่งนี้มีความสำคัญ เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นสิ่งที่ช่วยฝ่ายค้าน เป็นการละเมิดการสังเกตการณ์ของเจ้าหน้าที่เพื่อ ตรวจสอบการทุจริตอีกทั้งหน่วยงานกรมบัตรประจำตัวประชาชนแห่งชาติก็กลายเป็นคนของฝ่าย บริหารทำให้ลดความน่าเชื่อถือลง

ประการที่ห้า มีความผิดปกติของการลงประชามติกล่าวคือมีประชาชนเพิ่มขึ้นจาก การลงทะเบียน ในวันเลือกตั้ง 3 ธันวาคม ค.ศ.2006 มากถึง 1,838,371 คน ได้อย่างไรเพราะในอดีต ที่ผ่านมามีคนไม่มากถึงขนาดนี้และการใช้รูปแบบการลงคะแนนเสียงและการตรวจสอบด้วยเครื่องอัตโนมัติ เป็นการละเมิดรูปแบบการตรวจสอบโดยประชาชนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยสิทธิในการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ประการที่หก รัฐบาลอนุมัติให้ใช้กระบวนการแสดงตนด้วยวิธีการใช้เครื่องอ่าน ลายนิ้วมือ เป็นการละเมิดความลับในการลงคะแนนเสียง อีกทั้งในวันลงคะแนนเสียงคณะกรรมการ การเลือกตั้งแห่งชาติกำหนดให้มีการเลื่อนเวลาโดยต่อเวลาพิเศษในกรณีที่คาดว่าจะมีการออกมาเลือกตั้ง ล่าช้าแม้จะล่าช้าทำให้ผู้ลงคะแนนต้องรอถึง 16.00 น. แต่ก็มีพบจำนวนน้อย

ประการที่เจ็ด เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติเข้ามาควบคุม “การตรวจสอบ ณ คูหาเลือกตั้ง” เมื่อลงคะแนนเสียงเสร็จแล้วทำให้ผู้ที่เป็กลางประสบปัญหาในการเข้าไปสู่แม่เก็บ ตัวอย่างนำไปตรวจสอบ ซึ่งการตรวจสอบแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

วันที่ 16 สิงหาคม 2004 ผลปรากฏว่าชาวเวเนซุเอลาร้อยละ 59 หรือ 5,800,002 คน ลงประชามติไม่ปลดออกอีก ร้อยละ 41 หรือ 3,900,000 คนลงประชามติให้ออกจากตำแหน่ง ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแม้การลงประชามติจะไม่ประสบผล แต่ทำให้เห็นว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แสดงพลังที่ทำให้ผู้นำคนปัจจุบันหรือในอนาคตนั้นได้มองเป็นแบบอย่างหากทำให้ประชาชนเห็นว่าไม่ควรดำรงตำแหน่งประชาชนจะเข้าชื่อถอดถอนอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งระวังการใช้อำนาจตลอดจนต้องคำนึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป และจากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามของประชาชนแม้จะล้มเหลวเพราะกระบวนการขั้นตอน หรืออาจถูกกลั่นแกล้งบ้างแต่ประชาชนไม่ยอมแพ้จนประสบความสำเร็จผลักดันพลังจนสามารถให้มีกระบวนการเข้าชื่อถอดถอนประธานาธิบดีได้ แม้จะไม่สมเจตนารมณ์แต่ก็ทำให้ผู้นำต้องคิดหนักเช่นกัน อีกทั้งทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วม ทำให้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจของประชาชนมีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้นและยังเป็นการลดปัญหาการชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาลจนส่งผลให้เกิดการชุมนุมโดยไม่สงบส่งผลให้มีผู้คนล้มตายและได้รับบาดเจ็บจากการชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาล

กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) นอกจากลดปัญหาการชุมนุมที่อาจจะเกิดความไม่สงบขึ้นได้แล้วยังเป็นการปลดผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้อย่างสันติวิธี

3.2.2 กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และมีระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการปลดผู้แทนโดยประชาชน (Representative Recall) “พระราชบัญญัติว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย ค.ศ.1996” โดยบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกสภานิติบัญญัติ รวมถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ด้วยการลงคะแนนเสียงในระดับรัฐบาลกลางและระดับมณฑล โดยกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิในเขตเลือกตั้ง สามารถยื่นคำร้องเพื่อปลดผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งได้ ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงทะเบียนมีจำนวนมากพอต่อการลงลายมือชื่อในคำร้องแต่อย่างไรก็ดีการปลดออกจากตำแหน่งไม่สามารถดำเนินการได้ถ้าปราศจากการร้องขอจากผู้ดำรงตำแหน่งมนตรีลำดับที่ 1 ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบก่อนในเรื่องของหลักการปลดออกจากตำแหน่งในประเทศแคนาดานั้นจำแนกพิจารณาเป็น 3 ประเด็น คือ 1. ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) 2. กระบวนการพิจารณาการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) และการตัดสิน และ 3. การศึกษาการปลดออกจากตำแหน่งของประเทศเวเนซุเอลา

3.2.2.1 ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย ค.ศ.1996 กำหนดให้ประชาชนนั้นสามารถเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งได้ทุกตำแหน่ง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามประชาชนผู้ยื่นคำขอต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งต้องยื่นคำร้องและชำระค่าธรรมเนียมเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าวด้วย

3.2.2.2 กระบวนการพิจารณาการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) และการตัดสิน

1) การยื่นคำร้องโดยประชาชน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปลดออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย ค.ศ.1996 อันดับแรกประชาชนต้องยื่นคำร้อง ซึ่งในมาตรา 19¹⁷⁴ ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งยื่นคำร้องให้ปลดสภานิติบัญญัติไปยังหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง โดยคำร้องต้องระบุข้อความ ดังนี้¹⁷⁵

¹⁷⁴ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall

Division 1)

¹⁷⁵ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall

Division 1),

ข้อ 1 ชื่อของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่จะขอให้ปลดออก

ข้อ 2 ชื่อและที่อยู่ปัจจุบันของผู้ยื่นคำขอ

ข้อ 3 ถ้อยคำแถลงไม่เกิน 200 คำ พร้อมคำอธิบายถึงสาเหตุในการปลด

ออกจากตำแหน่ง

ข้อ 4 ถ้อยคำแถลงตรงไปตรงมาของผู้ยื่นคำขอ โดยผู้ยื่นคำขอไม่ขาด

คุณสมบัติตามกฎหมายกำหนด

ข้อ 5 อื่นๆ ถ้ามี

2) กระบวนพิจารณาและการตัดสิน

เมื่อเงื่อนไขครบตามกฎหมายกำหนดแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้แทนนั้นออกจากตำแหน่งต่อไป

การเข้าชื่อถอดถอนโดยประชาชน การยื่นเรื่องเสร็จสมบูรณ์และเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ผู้สนับสนุนมีเวลา 60 วัน ในการรวบรวมลายมือชื่อ โดยต้องมีลายมือชื่อร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทะเบียนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภานิติบัญญัติที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดและผู้มีสิทธิเข้าชื่อปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ต้องเป็นผู้ลงทะเบียนเลือกตั้งในमतलबบริทิष โคลัมเบียด้วย ทั้งนี้หากคำร้องดังกล่าวประสบความสำเร็จให้สมาชิกสภานิติบัญญัติท่านนั้นพ้นจากตำแหน่งและจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมภายใน 90 วัน ทั้งนี้ผู้ยื่นคำขอต้องชำระค่าธรรมเนียม 50 ดอลลาร์แคนาดา¹⁷⁶

Application for recall petition,

section 19 (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

(2) The application for the issuance of a recall petition must be made to the chief electoral officer and contain the following:

(a) The name of the member

(b) The name and residential address of the applicant;

(c) A statement, not exceeding 200 words, setting out why, in the opinion of the applicant, the recall of the Member is warranted;

(d) A solemn declaration of the applicant that he or she is not disqualified under this Act from making the application;

(e) Any other information that may be prescribed.

¹⁷⁶ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall Division 1), Application for recall petition,

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังได้ระบุช่วงระยะเวลาเพื่อคุ้มครองและเป็นหลักประกันการทำหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือในช่วง 18 เดือนแรกหลังการเลือกตั้ง ห้ามมิให้มีการยื่นคำร้องเพื่อปลดสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่งภายในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อเป็นการคุ้มครองให้สมาชิกได้มีโอกาสทำงานตามหน้าที่เสียก่อนและเป็นหลักการคุ้มครองตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งที่มาจากประชาชนโดยป้องกันมิให้ถูกกลั่นแกล้งทางการเมือง¹⁷⁷

เมื่อดำเนินการตาม มาตรา 19 แล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งต้องแจ้งให้ผู้มีชื่อในคำร้องให้ถูกปลดออกรวมทั้งโฆษกสภานิติบัญญัติทราบว่าการยื่นคำร้องผ่านความเห็นชอบในหลักการ และออกคำร้องตามรูปแบบที่หลักเกณฑ์กำหนดไว้ภายในเวลา 7 วันหลังจากที่ได้มีการแจ้งให้ทราบโดยให้มีการลงลายมือชื่อในคำร้องเพื่อให้มีการปลดเจ้าหน้าที่นั้นออกภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งออกคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง หากคำขอผ่านการเห็นชอบในหลักการแล้ว ผู้ที่ยื่นคำขอสามารถตรวจสอบคำขอดังกล่าวได้ที่สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง (Office of the Chief Electoral Officer) ในเวลาราชการตามปกติได้¹⁷⁸

หลักเกณฑ์ว่าด้วยคำร้องเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง

การยื่นคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง ต้องส่งคำร้องคืนให้กับหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันที่ออกคำร้องตามที่กำหนดไว้และคำร้องนั้นต้องมีผู้ลงลายมือชื่อมากกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนผู้มีสิทธิลงลายมือชื่อในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง¹⁷⁹ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงลายมือชื่อนั้น ลายมือชื่อที่ปรากฏบนคำร้องให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ต้องระบุที่อยู่ปัจจุบันของผู้ที่ลงลายมือชื่อไว้ด้วย

เนื่องจากบุคคลที่มีความประสงค์ที่จะเข้าชื่อปลดออกจากตำแหน่งสามารถลงลายมือชื่อในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่งได้หนึ่งคำร้องเท่านั้น และทั้งนี้ต้องมีผู้ดำเนินการหา

¹⁷⁷ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall Division 1), Application for recall petition,

section 19 (4) No application for the issuance of a recall petition may be made during the 18 month following general voting day for the last election of the Member.

¹⁷⁸ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall Division 1), Issue of recall petition,

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.

¹⁷⁹ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall Division 1), Requirements,

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.

เสียงสนับสนุนให้มีการลงลายมือชื่อเป็นพยานด้วย แต่อย่างไรก็ดีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ระบุข้อห้ามเกี่ยวกับการดำเนินการหาเสียงสนับสนุนให้มีการลงลายมือชื่อ โดยบุคคลนั้นต้องไม่รับสิ่งจูงใจใดๆ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมและต้องไม่มีการจ่าย ให้ ให้ยืม หรือจัดหาสิ่งจูงใจใดๆ ก็ตามให้กับผู้
ที่ดำเนินการหาเสียงสนับสนุนให้มีการลงลายมือชื่อลงในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่ง¹⁸⁰

กรอบเวลาในการชี้ขาด เมื่อคำร้องขอให้ปลดออกจากตำแหน่งส่งไปยังหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งแล้ว หัวหน้าต้องชี้ขาดภายใน 42 วันว่าคำร้องดังกล่าวขัดต่อมาตรา 23 หรือไม่¹⁸¹

ผลของการถอดถอน

ในกรณีที่คำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่งประสบความสำเร็จ สมาชิกสภานิติบัญญัติต้องพ้นจากตำแหน่งและให้ตำแหน่งดังกล่าวว่างลงและหลังจากที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งได้ชี้ขาดผลการลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่งแล้ว ต้องรีบรายงานให้สมาชิกสภานิติบัญญัติและโฆษกสภานิติบัญญัติทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้¹⁸²

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติว่างลงด้วยเหตุของคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่งให้จัดการเลือกตั้งเพื่อหาผู้มาดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Section 35 of the Constitutional Act) โดยให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งมาบังคับใช้กับการเลือกตั้งและยังห้ามไม่ให้จัดการเลือกตั้งหลายครั้ง ในเขตเลือกตั้ง

¹⁸⁰ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall Division 1) Who may sign a recall petition,

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.

¹⁸¹ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall Division 1) 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

section 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”

¹⁸² RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall Division 1) Result of successful recall petition,

section 25 (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).

เดียวกันไม่ว่าในเขตเลือกตั้งใดๆก็ตาม ให้จัดการเลือกตั้งได้หนึ่งการเลือกตั้งในช่วงเวลาระหว่างการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น¹⁸³

3.2.2.3 เหตุการณ์ตัวอย่างของการลงคะแนนเสียงปลดผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน

ในประเทศแคนาดามีความพยายามในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งทั้งหมด 22 ครั้งซึ่งไม่เคยมีใครถูกปลดออกจากตำแหน่งเลย ยกเว้นกรณีของนายพอล ไรต์สมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งลาออกใน ปี ค.ศ.1998 หลังจากที่นายพอล ไรต์สมา เห็นว่าประชาชนได้ลงลายมือชื่อจำนวนมากพอที่จะสนับสนุนให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเขาออกจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุนี้ นายพอล ไรต์สมาจึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งระหว่างขั้นตอนการถอดถอนเพื่อหนีกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งที่จะเกิดขึ้นทำให้กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่งจึงยุติลง¹⁸⁴

3.3 วิเคราะห์การถอดถอนของต่างประเทศ

3.3.1 ประเทศที่ใช้การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ประเทศที่ใช้กระบวนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในระดับชาตินั้น ในต่างประเทศแทบจะไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวนี้เลย ซึ่งกระบวนการถอดถอนนั้นมักผ่านองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนโดยเฉพาะ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอน คือ สมาชิกวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสิน หรือในประเทศฝรั่งเศส องค์กรผู้ตัดสิน คือ ศาลซึ่งมีสองศาล ได้แก่ ศาลอาญาชั้นสูงที่ใช้ตัดสินถอดถอนประธานาธิบดี และศาลอาญาแห่งสหพันธรัฐเป็นศาลที่ใช้ตัดสินรัฐมนตรี ในประเทศเกาหลีใต้ องค์กรผู้ตัดสินในการถอดถอนคือศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเบื้องต้นเห็นได้ว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการถอดถอน คงมีเหตุผลที่ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนและองค์กรผู้กล่าวหามีความยึดโยงกับประชาชนเพราะผู้ที่ทำหน้าที่ในกระบวนการถอดถอนมีที่มาจากผู้ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนหรือตัวแทนประชาชนที่ทำหน้าที่ในการสรรหาองค์กรผู้ตัดสินเป็นตัวแทนที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสิ้นเช่น ประเทศเกาหลีใต้ องค์กรผู้ตัดสิน คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 9 คนที่ได้รับเลือกจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชน แม้แต่องค์กรที่มี

¹⁸³ RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398 Part 3 (Recall Division 2),

Section 26 When a Member's office becomes vacant as the result of a recall petition, an election must be held to fill the vacancy in accordance with section 35 of the Constitution Act.

Section 27 Only one election for any electoral district may be held under this Act during the period between general elections.

Section 28 The Election Act applies to an election under this Act.

¹⁸⁴ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 111-112.

อำนาจถอดถอนของประเทศฝรั่งเศส ศาลที่เป็นองค์กรตัดสินพิจารณาถอดถอนนั้นมาจากการยึดโยงจากประชาชนเพราะผู้ที่มีอำนาจสรรหาตุลาการมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงถือเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาเองให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินถอดถอน

ดังนั้น สรุปได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเกาหลีใต้ กระบวนการถอดถอน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการถอดถอนโดยตรงเพียงแต่ผู้ที่มีอำนาจถอดถอนยึดโยงกับประชาชนเท่านั้น อย่างไรก็ตามในประวัติศาสตร์แทบจะไม่มีผู้ใดถูกถอดถอนจากกระบวนการดังกล่าวเลย

เหตุการณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างการถอดถอนที่เด่นชัดคือ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนในชั้นวุฒิสภาแต่คะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภามีมติคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสาม ทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ประเทศสหรัฐอเมริกาพยายามที่จะเริ่มหรือไต่สวนเพื่อหาทางใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) กับเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก ทั้งหมดนี้ย่อมเกิดความล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร¹⁸⁵

การถอดถอนประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) อาจารย์สตีลตี โพเราะ อดีตรองประธานศาลฎีกา ผู้บรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ได้กล่าวว่า “ที่ไม่ถอดถอน ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) เนื่องจากต้องถือว่าเขามาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนจึงต้องให้ความเกรงใจประชาชน”

กรณีการถอดถอนในประเทศฝรั่งเศส กระบวนการถอดถอนได้รับแนวคิดจากประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีข้อแตกต่างกันอย่างมากซึ่งพิจารณาข้อแตกต่างตลอดจนข้อวิจารณ์ ดังนี้¹⁸⁶

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบการถอดถอนระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส

ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศฝรั่งเศส
1. การถอดถอนประธานาธิบดีมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน (Le principe de la separation des pouvoirs) และใช้ระบบ check and balance	1. กระบวนการถอดถอนรัฐสภาอยู่ภายใต้อำนาจประธานาธิบดี
2. กระบวนการกล่าวหา และกระบวนการตัดสินแยกองค์ประกอบอย่างชัดเจน กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรผู้กล่าวหา และองค์กรผู้ตัดสินจะเป็นวุฒิสภา ซึ่งประธานศาลสูงสุด (Supreme Court) เป็นประธานในการพิจารณา กระบวนการเช่นนี้มีลักษณะเป็นองค์กรศาล	2. องค์กรกล่าวหาตลอดจนองค์กรที่ตัดสินเป็นองค์กรเดียวกัน คือ รัฐสภา

¹⁸⁵ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, หน้า 506.

¹⁸⁶ ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส, เรื่องเดิม.

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศฝรั่งเศส
3. ฐานความผิดที่เป็นเหตุถอดถอนนั้น ได้ทั้งความผิดอาญา แพ่ง ตลอดจนถึงความรับผิดชอบทางการเมือง	3. ศาลอาญาชั้นสูงจะพิจารณาความความผิดตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ในประเทศฝรั่งเศสเรื่องกระบวนการถอดถอนมีผู้วิจารณ์มากมายถึงความเหมาะสม ทางฝ่ายซ้ายวิจารณ์ว่า ประธานาธิบดีที่มาจากฝ่ายซ้ายเท่านั้นจะถูกถอดถอนเพราะเสียงส่วนใหญ่ของวุฒิสภาเป็นสมาชิกฝ่ายขวาจึงเป็นไปได้ยากที่มติดจะถึงสองในสามจะถอดถอนประธานาธิบดีฝ่ายขวา

ประเด็นต่อมา หลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเป็นประเด็นที่ถูกวิจารณ์อย่างหนัก เนื่องจากการให้รัฐสภาถอดถอนประธานาธิบดีนั้นระบบสาธารณรัฐที่ห้าย่อมเปลี่ยนไป เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 มุ่งให้ความสำคัญแก่ประธานาธิบดีมากกว่าสภา เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาถอดถอนประธานาธิบดีได้ อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายฝ่ายให้ความเห็นว่า แม้ประธานาธิบดีอยู่ในระหว่างพิจารณาการถอดถอน คงไม่ยุบสภาอย่างแน่แท้แม้จะรู้ว่าคะแนนเสียงของตนนั้นไม่ดีก็ตาม

เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2007 ในกรณีที่มีการแก้ไขในเรื่องการถอดถอนประธานาธิบดีในเรื่อง ละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี โดยให้เป็นอำนาจของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูง แม้จะเป็นสิ่งใหม่ต่อระบบรัฐสภาฝรั่งเศส นักวิชาการหลายฝ่าย ได้ให้ความเห็นว่า “เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติที่ประธานาธิบดีจะถูกถอดถอนโดยศาลอาญาสูงสุด หรือมาตราดังกล่าวอาจจะไม่ถูกนำมาใช้บังคับเลย แต่การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวมานี้ คงจะเป็นการดีกว่าที่วันหนึ่งข้างหน้ามีเหตุการณ์บังคับให้ต้องถอดถอนประธานาธิบดีแต่ไม่มีข้อกฎหมายใดอนุญาต และสุดท้ายการบริหารประเทศอาจจะถึงทางตัน”¹⁸⁷

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาที่ได้ทำการศึกษากระบวนการถอดถอนของประเทศฝรั่งเศสนั้นมี 2 ประการ

1. กระบวนการถอดถอนหลักเกณฑ์ต่างๆ ไม่พิจารณาถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจเนื่องจากการให้องค์กรเดียวกันทำให้กล่าวหาและพิจารณาตัดสิน ทำให้เห็นว่าไม่มีกระบวนการตรวจสอบ เพราะองค์กรเดียวกันทำหน้าที่สองอย่างย่อมไม่อาจเห็นข้อบกพร่องของตน

2. ประเทศฝรั่งเศสเมื่อกระบวนการถอดถอนเป็นอำนาจของรัฐสภาแต่การอยู่ภายใต้อำนาจประธานาธิบดีด้วยนั้น กระบวนการถอดถอนย่อมเป็นไปได้ยาก ควรให้องค์กรที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ในการพิจารณาหรืออาจให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีอำนาจในการถอดถอนได้โดยตรงในระดับชาติ เมื่อเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ตามหลักการที่ว่า “คนกลางคือประชาชน”

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน.

การถอดถอนประเทศฝรั่งเศสเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศเกาหลีใต้เนื่องจากองค์กรผู้ตัดสิน การถอดถอนคือศาลรัฐธรรมนูญ องค์คณะในศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากการสรรหาของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของสภา โดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอรายชื่อ เห็นได้ว่าองค์กรผู้ตัดสินมาจากบุคคลที่เป็นผู้ถูกถอดถอน การถอดถอนคงเป็นไปด้วยความลำบากเนื่องจากไม่มีความเป็นอิสระ แต่ประเทศเกาหลีใต้นั้น ในกรุงโซลซึ่งถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่ากรุงโซลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เมื่อประชาชนเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนโดยเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง “เพียงประชาชนในท้องถิ่นออกมาเรียกร้อง ผู้ว่ากรุงโซลลาออกจากตำแหน่งและไม่เคยมีใครเข้าสู่กระบวนการถอดถอนเลย” เป็นความเห็นเจ้าหน้าที่รัฐในกรุงโซลครั้งเมื่อผู้เขียนไปศึกษาดูงานวันที่ 9-13 ตุลาคม 2557 ทำให้เห็นว่าหากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอน โดยให้ประชาชนตัดสินใจในการกำหนดอนาคตของผู้บริหารท้องถิ่นทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า ประเทศที่ใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) คงมีข้อดีเพียงแค่เป็นการถ่วงดุลการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่เมื่อพิจารณาองค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสินแล้วจะมาจากการคัดเลือกของฝ่ายที่จะเข้าสู่กระบวนการถอดถอน จึงส่งผลให้ถอดถอนไม่ค่อยประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่มีความเป็นอิสระ หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาองค์กรผู้ตัดสินคือวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่การถอดถอนมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะบางครั้งการถอดถอนผู้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้นล้นเสี่ยงอาจพิจารณาถึงประชาชนด้วย

ดังนั้น ประเทศใดก็ตามที่ใช้กระบวนการถอดถอนโดยให้ศาลเป็นผู้ตัดสินที่ได้รับเลือกจากบุคคลที่จะตัดสิน กระบวนการถอดถอนนั้นคงเป็นไปด้วยยากมากยิ่งขึ้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่ใช้ศาลในการเป็นองค์กรผู้ตัดสินที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เนื่องจากด้วยเหตุผล 3 ประการ¹⁸⁸

1. กระบวนการอิมพีชเมนต์เป็นกระบวนการที่ร้ายแรง (Soriovs) และเป็นอาวุธทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลัวการแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้การพิจารณานั้นไม่มีความเป็นธรรม ดังนั้นการให้วุฒิสภามีอำนาจในการตัดสินถือว่าถูกต้องแล้ว เพราะเหตุที่มีความเป็นอิสระและยังเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลกับองค์กรที่มีอำนาจในการกล่าวหาด้วย

ดังนี้ หากตุลาการมีอำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะศาลสูงประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนน้อยในการนั่งพิจารณาตัดสินงานต้องมีมากขึ้นและการที่ตุลาการไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่งผลที่ตามมาคือจะไม่ได้รับความน่าเชื่อถือจากประชาชนเหมือนคนกลุ่มหนึ่งตัดสินผู้มาจากการเลือกตั้งนับล้านคน

นอกจากนั้น การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมมีกฎเกณฑ์ซึ่งต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลที่เป็นข้อพิพาทส่วนบุคคลในคดีธรรมดาให้มีความมั่นคงจึงไม่ควรนำมาใช้กับกระบวนการอิมพีชเมนต์ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาและใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง การที่องค์คณะในการพิจารณาของศาลไม่เกิน 3 คน ให้ทำหน้าที่ในการตัดสินการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตำแหน่ง ส่งผลให้ประชาชนไม่เชื่อถือ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้วองค์กรศาลซึ่งจะทำการชี้ขาดบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเสี่ยงข้างมาก จึงสมควรมอบหมายให้คนกลุ่มเดียวมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การที่ให้คนกลุ่ม

¹⁸⁸ กานดา สิริฤทธิรักษ์ดี, *เรื่องเดิม*, หน้า 244-241.

หนึ่งมาถอดถอนบุคคลที่มาจากประชาชนจำนวนมากนั้น คงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเพราะเมื่อผู้แทนมาจากประชาชนการที่ถอดถอนให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระต้องมาจากประชาชนเท่านั้น จึงทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นการเคารพเสียงข้างมากของประชาชนด้วย

2. กระบวนการอิมพีชเมนต์ ผลของการลงโทษตามกระบวนการนี้ไม่มีผลทำให้ลงโทษโดยวิธีอื่นใดแก่ผู้กระทำความผิดยุติโดยปริยาย ผู้กระทำความผิดอาจถูกฟ้องร้องซึ่งหากมีความผิดต้องได้รับโทษตามกฎหมายธรรมดาได้อีกจึงไม่เป็นการสมควรที่จะบัญญัติให้องค์กรเดิมที่ทำการตัดสินและอีกฐานะหนึ่ง คือ ผู้พิพากษามีอำนาจตัดสินอีกคดีหนึ่งไปพร้อมกัน เพราะการให้คนๆเดียวตัดสินคดีเดียวกันทั้ง 2 ครั้งทำให้เกิดอคติและอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมในการตัดสินคดีได้

3. การที่ผู้พิพากษาศาลฎีกามาจากการแต่งตั้งประธานาธิบดี ทำให้ผู้พิพากษาอาจมีกลัวที่จะตัดสินให้เป็นผลร้ายแก่ประธานาธิบดี ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การถอดถอนเป็นหน้าที่ของวุฒิสภาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ดังนั้น ประเทศที่ใช้กระบวนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นหลักการที่ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนโดยตรง เพียงแต่การถอดถอนต้องผ่านองค์กรหนึ่งเท่านั้นอีกทั้งเหตุแห่งการถอดถอนต้องมีกฎหมายบัญญัติด้วย หากไม่มีกฎหมายบัญญัติก็ไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้เลย บางครั้งผลที่ออกมาอาจผิดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนต้องรอให้ครบวาระแล้วเลือกตั้งใหม่ซึ่งต้องใช้เวลายาวนานมากขึ้น อย่างไรก็ตามกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมีจุดดีแต่เพียงว่า การถอดถอนเป็นไปตามขั้นตอนและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมหาศาลเพื่อให้ประชาชนลงประชามติเข้าชื่อถอดถอน แต่ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เมื่อศึกษาแต่ละประเทศกระบวนการถอดถอนน้อยมาก เนื่องจากเพราะเห็นว่าผู้ที่มาจากการประชาชนการถอดถอนมักมีความเกรงใจประชาชนผู้ที่เลือกเข้ามา เพียงแต่กระบวนการดังกล่าวอาจจะเป็นการกดดันทางอ้อมเพื่อให้ผู้นั้นลาออกจากตำแหน่งเองซึ่งจะได้ผลหรือไม่ก็ตาม

3.3.2 ประเทศที่ใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งย่อมเข้าชื่อถอดถอนได้ ดังนั้น เมื่อผู้แทนใช้อำนาจโดยมิชอบทำให้ประชาชนถูกกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ประชาชนย่อมเข้าชื่อถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ตัวอย่างที่เด่นชัด คือ ประเทศเวเนซุเอลา แม้ผู้มีอำนาจจะข่มขู่หรือกระทำการใดๆไม่ให้เกิดกระบวนการเข้าชื่อถอดถอน แต่ไม่อาจที่จะต้านพลังของประชาชนที่จะมาใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอน แม้ท้ายสุดการถอดถอนจะไม่ประสบความสำเร็จแต่ทำให้ผู้แทนต้องทบทวนการใช้อำนาจของตนได้เป็นอย่างมากทีเดียว หรือในประเทศแคนาดานายพล โรตส์มา เป็นคนแรกที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนแต่ท้ายสุดลาออก ทำให้กระบวนการถอดถอนยุติลง¹⁸⁹

¹⁸⁹ นายพล โรตส์มา สมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งลาออกใน ปี ค.ศ.1998 หลังจากที่นายพล โรตส์มา เห็นว่าประชาชนได้ลงลายมือชื่อมีจำนวนมากพอที่จะสนับสนุนให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดเขาออกจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุนี้ นายพล โรตส์มา จึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งระหว่างขั้นตอนการถอดถอน เพื่อหนีกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งที่จะเกิดขึ้นทำให้กระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อการปลดออกจากตำแหน่งจึงยุติลง

กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่ให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงนั้น ทำให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงที่จะให้เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนใช้อำนาจต้องคำนึงถึงประชาชน ทำให้ผู้แทนใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง มิฉะนั้น อาจถูกประชาชนลงลายมือชื่อถอดถอนได้

ในประเทศที่ใช้การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) หลักเกณฑ์ที่เป็นจุดเด่น คือ กำหนดระยะเวลาเพื่อคุ้มครองการทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น ประเทศแคนาดาการถอดถอนผู้แทนต้องผ่านไปแล้ว 18 เดือน นับแต่วันที่ได้รับเลือกเพื่อคุ้มครองการทำหน้าที่ของผู้แทน มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาที่ว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วประชาชนจะเข้าชื่อถอดถอนทันทีนอกจากจะเป็นการเสียงบประมาณอย่างมากแล้ว ทำให้ไม่เป็นการเคารพประชาชนเสียข้างมากที่เลือกผู้แทนในการทำหน้าที่แทนประชาชนและอาจทำให้เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองขึ้น

ดังนั้น หากให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงจะเป็นการเสี่ยงไม่ให้เกิดความวุ่นวายภายในขึ้นไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบไม่เป็นทางการ ในรูปแบบการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้น ซึ่งถ้ามีกฎหมายให้อำนาจประชาชนเข้าชื่อถอดถอนโดยตรงจะลดปัญหาทางการเมืองได้อย่างมากและทำให้กระบวนการถอดถอนเป็นไปอย่างสันติวิธี

อย่างไรก็ดี กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) บางประเทศใช้ในระดับท้องถิ่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงซึ่งได้ยกตัวอย่างของ นาย เกรย์ เดวิส ซึ่งถือว่ามีจุดด้อยตรงที่ประชาชนบางส่วนรับเงินชื้อเสียงแล้วลงคะแนนที่ผู้ว่าจ้างกำหนด และบางครั้งประชาชนบางส่วนใช้ความรู้สึกเมื่อไม่พอใจจะเข้าชื่อถอดถอนจนผู้ใช้อำนาจมักกลัวที่จะกระทำการอันใดเพราะเกรงว่าตนจะเข้าสู่กระบวนการถอดถอนจากประชาชน ซึ่งปัญหานี้ได้รับการแก้ไขในเบื้องต้น คือ การเข้าชื่อถอดถอนจะทำได้เมื่อได้รับตำแหน่งไปแล้ว 6 เดือน เพื่อพิสูจน์ให้ประชาชนได้เห็นการทำงานตลอดจนผลงานข้อบกพร่องเพื่อให้ประชาชนนั้นได้ตัดสินใจต่อไปอีกครั้งหนึ่งภายหลังเมื่อพ้นกำหนด 6 เดือน เพราะหากทำให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเลือกนั้นประชาชนได้รับประโยชน์จากการทำหน้าที่และประชาชนไม่ถูกละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ การที่ประชาชนจะรวมตัวเข้าชื่อถอดถอนคงจะเกิดขึ้นได้น้อยเพราะเมื่อศึกษาจากตัวอย่างหลายๆ ประเทศการที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนเพราะมีสาเหตุสำคัญทั้งสิ้นและไม่เคยมีครั้งใดที่ประชาชนจะเข้าชื่อถอดถอนเพราะไม่สมควรดำรงตำแหน่งโดยไร้เหตุผล แต่มีจุดบกพร่อง คือ การดำเนินการถอดถอนเสียค่าใช้จ่ายและบางครั้งประชาชนบางส่วนเข้าชื่อในการถอดถอนโดยไร้เหตุผลเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนอาจเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อย่างไรก็ตามปัญหานี้ได้รับการแก้ไขเพราะได้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนจึงเป็นการยากที่จะรวบรวมฐานเสียงของผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชน เว้นแต่ผู้แทนนั้นจะไม่สมควรดำรงตำแหน่งก็อาจเข้าสู่การถอดถอนโดยประชาชน

บทที่ 4

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยถือว่าเป็นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ได้รับรองหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลที่ว่านอกจากให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองแล้วยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนได้เลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นและทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กระทำโดยประชาชนย่อมเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ประชาชนช่วยกันสอดส่องส่งผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพและเข้มแข็งมากขึ้น¹⁹⁰ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 303 วรรคแรก ได้บัญญัติในเรื่องของการถอดถอนในระดับชาติให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงเมื่อเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนด¹⁹¹ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ถูกยกเลิกไปจึงมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติถึงเรื่องของการถอดถอนไว้เช่นกันแต่ทั้งนี้ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมได้ง่ายขึ้น แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้ประชาชนเสนอเข้าชื่อถอดถอนต่อประธานวุฒิสภาจำนวน 50,000 คน เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีผลใช้บังคับได้ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเหลือ 20,000 คน โดยมีเจตนารมณ์นอกจากเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอตรวจสอบและเสนอให้ถอดถอนแล้ว การลดจำนวนเหลือ 20,000

¹⁹⁰ สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญกับ สสร, คำนวณที่ 7 กรกฎาคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_dc/dc_doc08.html

¹⁹¹ มาตรา 303 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจาก ตำแหน่งได้

คนเพื่อให้การเข้าซื้อถอดถอนเกิดขึ้นได้จริง¹⁹² และให้การดำเนินในเรื่องดังกล่าวทำได้ง่ายและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น¹⁹³

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองในการถอดถอนมากยิ่งขึ้น นับแต่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าซื้อถอดถอนได้โดยตรงเมื่อเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งซึ่งได้บัญญัติในมาตรา 286¹⁹⁴ อันมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรงและเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ถูกยกเลิกไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้รับหลักการดังกล่าวนี้มาด้วย โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 285¹⁹⁵ การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจประชาชนในการเข้าซื้อถอดถอนได้โดยตรงก่อนครบวาระในการดำรงตำแหน่งมีเจตนารมณ์ ที่บัญญัติขึ้น “เพื่อมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการใด เช่น มีพฤติการณ์ทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีพฤติการณ์ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าซื้อหรือลงคะแนนเสียงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อถอดถอนบุคคลดังกล่าวให้พ้นจากตำแหน่งได้”¹⁹⁶

¹⁹² เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550, หน้า 162, ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/cons50-intention.pdf

¹⁹³ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, **สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับรับฟังความคิดเห็น** (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 119.

¹⁹⁴ มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวาระหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลง คะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

¹⁹⁵ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าซื้อ หลักเกณฑ์และวิธีเข้าซื้อ การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁹⁶ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550, หน้า 277.

จากที่พิจารณาถึงหลักการการถอดถอนดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรงนั้นนอกจากให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้วยังให้ประชาชนนั้นปกครองกันเองอันถือว่าเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยของไทยมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประชาชนเป็นฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นการใช้อำนาจนั้นต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและเป็นการทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในบทนี้ได้แยกเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนคือ การถอดถอนในระดับชาติ (Impeachment) และการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่งในระดับท้องถิ่น (Recall)

4.1 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 88 วรรคแรก¹⁹⁷ นั้นรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 93 วรรคแรก¹⁹⁸ บัญญัติถึงที่มาและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 500 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 375 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน ส่วนที่มาและจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 111 วรรคแรก¹⁹⁹ ซึ่งวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกรวม 150 คน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดจังหวัดละ 1 คน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาเท่านั้นที่มีอำนาจในการถอดถอน ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 274²⁰⁰

¹⁹⁷ มาตรา 88 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

¹⁹⁸ มาตรา 93 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยเจ็ดสิบห้าคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน

¹⁹⁹ มาตรา 111 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

²⁰⁰ มาตรา 274 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในวุฒิสภา

4.1.1 กระบวนการและขั้นตอนการถอดถอน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติถึงกระบวนการและขั้นตอนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 164²⁰¹ ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่ง โดยคำร้องต้องระบุถึงพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ชัดเจนตามมาตรา 164 วรรคสอง ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติในมาตรา 164 วรรคสาม

เมื่อพิจารณาการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังนี้ ต้องมีผู้รวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกิน 100 คน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน โดยที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้ริเริ่มรวบรวมต้องไปแสดงต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอทั้งนี้ตามมาตรา 60²⁰² นอกจากนี้การที่ประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาออกจากตำแหน่งต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

²⁰¹ มาตรา 164 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

²⁰² มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติว่า กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 ออกจากตำแหน่ง ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจนและต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้อๆอย่างชัดเจนว่า มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายใน 180 วันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ตามมาตรา 61²⁰³

ภายหลังเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ให้ประธานวุฒิสภา ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา 61 หรือมาตรา 62 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอในกรณีที่เห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องโดยผู้ร้องขอหรือ ผู้ริเริ่มต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ และส่งให้ประธานวุฒิสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอที่ได้แก้ไข ให้ตรวจสอบคำร้องขอดังกล่าวให้เสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอนั้นว่าได้แก้ไขครบถ้วนถูกต้องแล้วหรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มได้แก้ไขถูกต้องหรือครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว แต่หากเห็นว่าคำร้องขอนั้นมิได้แก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วน ให้

²⁰³ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติว่า การร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 59 และมาตรา 60 ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 เป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอคืนให้แก่ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่ม แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มจะยื่นคำร้องขอในประเด็นดังกล่าวเข้ามาใหม่²⁰⁴

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติเสียงข้างมากกว่าช็อกกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูล และได้รายงานไปยังประธานวุฒิสภาตามมาตรา 56 (1) แล้วให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามติโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวและให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁰⁵

²⁰⁴ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามมาตรา 61 หรือมาตรา 62 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ในกรณีที่เห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง โดยผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ และส่งให้ประธานวุฒิสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง จากประธานวุฒิสภา

ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอที่ได้แก้ไขตามวรรคหนึ่ง ให้ตรวจสอบคำ ร้องขอดังกล่าวให้เสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอนั้นว่าได้แก้ไขครบถ้วนถูกต้องแล้ว หรือไม่ในกรณีที่เห็นว่าผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มได้แก้ไขถูกต้องหรือครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว แต่หากเห็นว่าคำร้องขอนั้นมิได้แก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอคืนให้แก่ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่ม แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มจะยื่นคำร้องขอในประเด็นดังกล่าวเข้ามาใหม่

²⁰⁵ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเสียงข้างมากกว่าช็อกกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูล และได้รายงานไปยังประธานวุฒิสภาตามมาตรา 56 (1) แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามติโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภา แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุม รัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ

จากนั้นเข้าสู่กระบวนการถอดถอนโดยวุฒิสภาซึ่งในขั้นตอนการถอดถอนเป็นอำนาจของวุฒิสภาซึ่งได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 274²⁰⁶ และได้บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 65²⁰⁷ ซึ่งได้บัญญัติถึงวิธีการถอดถอนในลักษณะเดียวกันกล่าวคือเมื่อถึงขั้นตอนการถอดถอนโดยวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งมติของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ และเมื่อบุคคลนั้นถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน ผลตามกฎหมายคือให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือรับราชการเป็นเวลา 5 ปี เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งแล้วให้ประธานวุฒิสภาแจ้งมติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 65 วรรคท้าย

4.1.2 กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน

4.1.2.1 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

²⁰⁶ มาตรา 111 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง

²⁰⁷ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติว่า สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งแล้วให้ประธานวุฒิสภาแจ้งมติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

1) ผู้ถูกกล่าวหา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 270²⁰⁸ ได้บัญญัติถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกกล่าวหาอันได้แก่ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ในกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2) องค์การผู้กล่าวหา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 271 บัญญัติผู้มีอำนาจในการกล่าวหา ซึ่งมี 3 องค์กร ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

(2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

(3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน

3) องค์การผู้ตัดสิน วุฒิสภา

4.1.2.2 กระบวนการพิจารณาและขั้นตอนการถอดถอน

1) การกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จำกัดเหตุในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา มี 6 เหตุดังนี้

(1) มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ

²⁰⁸ มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภา มีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- (2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ

กฎหมาย หรือ

(6) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง
หากเป็นกรณีอื่นๆ ที่มีใช้ 6 เหตุข้างต้นย่อมไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนต่อ
ประธานวุฒิสภาได้

2) ขั้นตอนเข้าชื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 270
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

ขั้นตอนการเสนอเข้าชื่อถอดถอน ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 271 บัญญัติผู้มีอำนาจในการกล่าวหา ซึ่งมี 3 องค์กร ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภา
มีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

(2) สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตาม มาตรา 274
ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

(3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิ
เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา 164 ทั้ง 3 องค์กร
นี้ต้องเข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเสนอต่อประธานวุฒิสภา

4.1.2.3 กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน

เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อประธานสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พ.ศ.2550) มาตรา 271 แล้ว มีขั้นตอนดังนี้²⁰⁹

ขั้นตอนที่ 1 ให้ประธานวุฒิสภาที่ได้รับคำร้องตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 271 ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ดำเนินการไต่สวนให้เสร็จโดยเร็ว

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ไต่สวนเสร็จแล้วให้ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา ว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลหรือไม่แต่หากเรื่องดังกล่าวเห็นว่า
ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญจะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้ประธานวุฒิสภา
เพื่อให้พิจารณาไปก่อนก็ได้

ขั้นตอนที่ 3 ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี
มติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับ
แต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติและให้

²⁰⁹ มาตรา 272-274 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550)

ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนต่อไป และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ผู้นั้นถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันนั้นตกไป

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อได้รายงานตาม มาตรา 272 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็ว หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานนอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามสนองพระบรมราชโองการ

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อมีการประชุมแล้วสมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ มติให้ผู้ใดถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องถูกตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี โดยมติของวุฒิสภาเป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมิได้ แต่ไม่กระทบต่อการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ตามเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) บัญญัติถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งบางส่วนมาจากการสรรหา แต่มีอำนาจเท่ากับบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่วุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีอำนาจถึงกับถอดถอนบุคคลดังกล่าวที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนับล้านๆคน ซึ่ง รศ.ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ท่านให้ความเห็นในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 270 ไว้ว่า “วุฒิสภาที่มาจากการสรรหาไม่ควรมีอำนาจถอดถอนตามมาตรานี้เนื่องจากจะมีปัญหาเกี่ยวกับหลักอำนาจอธิปไตยแต่อาจให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมืองของ สนช.”²¹⁰ จากความเห็นของ รศ.ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ข้างต้นทำให้ได้หลักการที่ว่า การตัดสินผู้ที่มาจากการเลือกตั้งว่าจะถูกถอดถอนหรือไม่ต้องตัดสินผู้ที่มาจากการเลือกตั้งด้วยกัน มิฉะนั้นเท่ากับว่าคน 7-8 คนที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาจะมีอำนาจถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนนับล้านคน ทำให้เสียงของประชาชนไม่มีความหมายในทางการเมืองเลย และเหตุที่สมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด มีเหตุผลสำคัญ 5 ประการ²¹¹

ประการแรก เพื่อให้ความเป็นผู้แทนของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์

²¹⁰ มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551), หน้า 119.

²¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

ประการที่สอง ให้ผู้แทนมีความยึดโยงกับประชาชน

ประการที่สาม หากวุฒิสภามาจากการสรรหา โดยผ่านคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ตาม มาตรา 113 อาจทำให้มีปัญหาตามมา เช่น การแทรกแซงทางการเมือง ตลอดจนเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

ประการที่สี่ การให้วุฒิสภามาจากการสรรหาเท่ากับไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ให้อำนาจคน 7 คนส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของศาลคือคนดี ทำการคัดเลือกวุฒิสภาทำให้ศาลเป็นผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดในการคัดเลือกคนเป็นกรรมการองค์กรอิสระจะกลายเป็นที่รองรับชนชั้นนำของภาคราชการ

ประการที่ห้า ที่มาแบบระบบผสมทั้งสรรหาและเลือกตั้งด้อยกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) อีกทั้งอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาไม่ควรมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพราะถือว่าไม่มีความชอบธรรมที่คนมาจากการแต่งตั้งถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนได้เพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

จากความเห็นห้าประการข้างต้นชี้ชัดให้เห็นว่าหากผู้ที่มีอำนาจถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนไม่ยึดโยงกับประชาชนก็จะส่งผลให้เกิดการปกครองในลักษณะเผด็จการ เพราะคนกลุ่มเดียวมีอำนาจเท่ากับผู้ที่มาจากประชาธิปไตยที่มีอำนาจสิทธิเด็ดขาดเหมือนกัน อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้นก็ได้รับการวิจารณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่ได้มาจากประชาชนจึงไม่มีความยึดโยงกับประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวุฒิสภามีที่มาที่ไม่ได้มาจากประชาชนผู้ใช้อำนาจอ้างไม่คำนึงถึงประชาชนอีกทั้งการใช้อำนาจนั้ก็ตรวจสอบไม่ได้ แต่หากให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดถอดถอนผู้ที่มาจากประชาชนด้วยกันก็ยิ่งดีกว่ามาจากคนกลุ่มเดียวและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งประชาชนซึ่งปัจจุบันประเทศไทยใช้การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวแทบจะไม่เคยถอดถอนประสบความสำเร็จในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่ผ่านมาจึงมีข้อจำกัดอย่างมากมาย

4.1.2.2 ตัวอย่างการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยกระบวนการถอดถอนขึ้นอยู่กับวุฒิสภา ประชาชนเพียงแค่เข้าชื่อถอดถอนซึ่งเป็นเพียงการริเริ่มการถอดถอน เท่านั้น

(1) กรณีการถอดถอน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรีประชาชนโดย รองศาสตราจารย์ จิราพร ลิ้มปานานนท์และคณะนำประชาชนจำนวน 24, 975 คนยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอน โดยในคำร้องระบุว่า มีพฤติการณ์กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด กรณีสั่งการสนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ชุมนุมปิดล้อมหน้ารัฐสภา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 เพื่อไม่ให้คณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นเหตุให้ประชาชนที่กำลังชุมนุมได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต วันที่ 14 ตุลาคม 2552 ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มายังประธานวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การ

กระทำของนายสมชาย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กระทำความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157²¹²

วันที่ 9 มีนาคม 2553 วุฒิสภาได้ลงมติถอดถอน 49 เสียง ต่อ 6 เสียง ไม่ลงคะแนน 6 เสียง บัตรเสีย 3 ใบ ซึ่งการลงมติถอดถอนด้วยคะแนน 49 เสียง ไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสมชายออกจากตำแหน่ง²¹³

(2) ถอดถอน นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ในกรณีส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์และบุคคลอื่นเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นการขัดต่อสถานการณ์ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวันที่ 8 สิงหาคม 2555 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มายังประธานวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การกระทำของนายสุเทพ ในฐานะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นรองนายกรัฐมนตรี เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรมหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือดำเนินงานในหน้าที่ราชการประจำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ประกอบ มาตรา 266 (1) และวันที่ 18 กันยายน 2555 วุฒิสภาลงมติถอดถอน 40 ต่อ 95 กดออกเสียง 3 เสียง ซึ่งคะแนนมติถอดถอน 40 คะแนน เป็นเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสุเทพออกจากตำแหน่ง²¹⁴

4.2 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

หลักการและเหตุผลในการบัญญัติเรื่องการถอดถอนระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นนั้นเริ่มมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 286²¹⁵ โดยกำหนดหลักเกณฑ์

²¹² การเมือง: ข่าวทั่วไป, ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก http://www.komchadluek.net/detail/201_50124/200088.html

²¹³ บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษวันอังคารที่ 9 มีนาคม 2553

²¹⁴ มติ ส.ว. ไม่ถึง 3 ใน 5 สุเทพรอดโดนถอดถอน, ค้นวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.thairath.co.th/content/291994>

²¹⁵ มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดขององค์กรปกครองส่วน

การถอดถอนซึ่งมีหลักเกณฑ์ คือ ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงโดยเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป หากคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ถูกยกเลิกแล้วบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) นั้น ก็รับหลักการเรื่องการถอดถอนผู้แทนในระดับท้องถิ่นซึ่งบัญญัติในมาตรา 285²¹⁶ ดังนั้น การให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนในระดับท้องถิ่นได้โดยตรงเป็นการรับรองสิทธิโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยมีกฎหมายที่รับรองหลักเกณฑ์การถอดถอน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (พ.ศ. 2542) โดยมีสาระสำคัญดังนี้²¹⁷

ประการแรก กำหนดตัวผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ

ประการที่สอง กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนรายชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนได้

ประการที่สาม กำหนดหัวข้อ หรือรายละเอียดในคำร้อง ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ชี้ให้เห็นว่าผู้นั้นสมควรถูกถอดถอน เพราะเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งหรือไม่

ประการที่สี่ กำหนดวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการถอดถอน

ดังนั้น กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่ใช้ในส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพราะเมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แทนตนแล้ว หากประชาชนเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งย่อมสามารถเข้าชื่อถอดถอนได้ทันที ซึ่งในประเทศไทยนั้นการถอดถอนในระดับท้องถิ่นมีผู้ขอถอดถอนทั้งสิ้น 13 ครั้ง ซึ่งเป็นประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 10 แห่ง และเทศบาลตำบล 3 แห่ง และประเภทตำแหน่งของผู้ที่ถอดถอน ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 9 คน สมาชิกสภา 1 คน นายกเทศมนตรี 3 คน²¹⁸ แสดงให้เห็นว่าหลักการที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการถอดถอน ทำให้ประชาชนนั้นมีความตื่นตัว

ท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด”

²¹⁶ มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

²¹⁷ สุนทรชัย ขอบยศ และรจนา คำดีเกิด, “การเมืองภาคพลเมือง: การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย,” รัฐสภาสาร 61, 5 (พฤษภาคม 2556): 14.

²¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

ในการรักษาสิทธิเสรีภาพของตนโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นการส่งเสริมให้ผู้แทนได้รู้ถึงคุณค่าทุกคะแนนเสียงประชาชนที่เลือกตนเข้ามา การทำหน้าที่ของผู้มีอำนาจจึงต้องคิดถึงประโยชน์ของประชาชนเสมอ

4.2.1 กระบวนการและขั้นตอนการถอดถอน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 285²¹⁹ ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเมื่อเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 พอสรุปได้ว่า

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดวิธีการดังต่อไปนี้

ประการแรก อำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 4²²⁰ กำหนดอำนาจในการดำเนินการดังนี้

ถ้าในเขตจังหวัดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ประการที่สอง หลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 5²²¹ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อดังต่อไปนี้

²¹⁹ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

²²⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าเป็นการดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

²²¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครอง

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนเกิน 100,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนเกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี

ประการที่สาม องค์ประกอบของคำร้อง

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 6²²² ซึ่งองค์ประกอบของคำร้องมี 4 ข้อ ดังนี้

ส่วนท้องถิ่นนั้นเพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี

²²² มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่าคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

1. ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

2. รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

3. รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4. คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามข้อ 3 ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

ประการที่สี่ ขั้นตอนการดำเนินการ

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีขั้นตอนในการดำเนินการถอดถอนดังนี้

1. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องและให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วหรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ้างคำร้องให้ทราบ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความร้องหรือวันครบกำหนดแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป²²³

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

²²³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำ ร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้อง และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจัดทำ คำ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำ ร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด

2. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้งคำร้องตามมาตรา 5

คำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถ้าหากมีและประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น²²⁴

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้วหรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำ ร้องให้ทราบตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำ ชี้แจงหรือวันครบกำหนดแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป พร้อมทั้งจัดส่งคำร้องตามมาตรา 5 และคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาถ้าหากมีไปด้วย

ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดหรือบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งตามวรรคสองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลนั้นดำเนินการต่อไป

²²⁴ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 7

ในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำ บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้งคำร้องตามมาตรา 5 คำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถ้าหากมี และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาใช้

3. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่งไม่น้อยกว่าห้าคน เพื่อทำหน้าที่ในที่ลงคะแนนเสียงนั้น²²⁵

4. การลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ การออกเสียงลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่องที่ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” กับการให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน²²⁶

5. ในวันลงคะแนนเสียงให้เปิดการลงคะแนนเสียงตั้งแต่เวลา 08.00 นาฬิกา ถึงเวลา 15.00 นาฬิกา²²⁷

6. ในวันลงคะแนนเสียง ถ้ามีผู้ออกเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้คำร้องนั้นเป็นอันตกไป และจะนำมาร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงในเหตุเดียวกันอีกมิได้ ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง²²⁸

บังคับกับการเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงโดยอนุโลม ทั้งนี้โดยให้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อต่อบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง

²²⁵ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่งไม่น้อยกว่าห้าคน เพื่อทำหน้าที่ในที่ลงคะแนนเสียงนั้น

การแต่งตั้งกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นเป็นประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คน ถ้าในวันลงคะแนนเสียงกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ถึงห้าคน ให้กรรมการที่เหลืออยู่แต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นเป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจนครบห้าคน

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่มาปฏิบัติหน้าที่หรือไม่อยู่ในที่ลงคะแนนเสียงหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแทนหรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าประธานกรรมการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แล้วแต่กรณี

²²⁶ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่าการลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ

การออกเสียงลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่องที่ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” กับการให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน

²²⁷ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า ในวันลงคะแนนเสียงให้เปิดการลงคะแนนเสียงตั้งแต่เวลา 08.00 นาฬิกา ถึงเวลา 15.00 นาฬิกา

²²⁸ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า

7. เมื่อมีการประกาศผลการลงคะแนนเสียงแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าการลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียง²²⁹

4.2.2 กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน

4.2.2.1 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

1) ผู้ถูกกล่าวหา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 285²³⁰ ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะ

การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งหากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไปและจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

²²⁹ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า เมื่อมีการประกาศผลการลงคะแนนเสียงแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าการลงคะแนน

เสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยเร็วถ้าเห็นว่าการลงคะแนนเสียงนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงใหม่ เว้นแต่การลงคะแนนเสียงใหม่จะไม่ทำ ให้ผลการลงคะแนนเสียงเปลี่ยนแปลงไปให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านนั้นเสีย

วิธีพิจารณาการคัดค้านการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

²³⁰ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเมื่อเห็นว่าจะไม่สมควรดำรงตำแหน่ง

2) องค์การผู้กล่าวหา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเมื่อเห็นว่าจะไม่สมควรดำรงตำแหน่ง

4.2.2.2 กระบวนพิจารณาและขั้นตอนการถอดถอน

1) การกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มิได้จำกัดเหตุในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพียงแต่ประชาชนเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปมีสิทธิที่จะเข้าชื่อถอดถอนได้ทันที²³¹

2) ขั้นตอนเข้าชื่อเสนอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ขั้นตอนการเสนอเข้าชื่อถอดถอน

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติผู้มีอำนาจในการกล่าวหาคือประชาชน โดยถ้าอยู่ในเขตจังหวัดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าเป็นในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้เกณฑ์ในการเข้าชื่อต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด²³² และต้องยื่นคำร้องเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

²³¹ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ; มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าเป็นการดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทย

²³² มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

4.2.2.3 กระบวนการพิจารณาและขั้นตอนการตัดสินใจ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 23 ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าหากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอันตกไปและจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลนั้นอีกมิได้ ในทางกลับกันในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียงเข้าชื่อถอดถอน

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี;

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่าคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำ ตัวประชาชน บัตรประจำ ตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการถอดถอนโดยตรงเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางหนึ่งการเข้าชื่อถอดถอนผู้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้นต้องมีเงื่อนไขเพื่อให้ถอดถอนยากพอสมควรกล่าวคือ เมื่อศึกษาหลักเกณฑ์การถอดถอนแล้วนอกจากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิและยังต้องมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงอีกด้วยนับว่าเป็นหลักประกันประการหนึ่งว่าผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยเสียงส่วนใหญ่ การถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องใช้เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนด้วยเช่นกันจึงส่งผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.2.4 ตัวอย่างการถอดถอนสมาชิก ผู้บริหารในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่กล่าวข้างต้นว่า นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนที่ตนเลือกได้โดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับหลักการดังกล่าวมาด้วยเพื่อให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงก่อนครบวาระในการดำรงตำแหน่งมีเจตนารมณ์ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการใด เช่นมีพฤติกรรมทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีพฤติกรรมไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นๆ มีสิทธิเข้าชื่อหรือลงคะแนนเสียงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อถอดถอนบุคคลดังกล่าวให้พ้นจากตำแหน่งได้²³³

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนบางแห่งได้เข้าชื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในหลายท้องที่เช่นกันเป็นการชี้ให้เห็นว่าประชาชนเริ่มตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยมากขึ้นเป็นหลักการที่ประชาชนคอยตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพราะหากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งย่อมเข้าชื่อถอดถอนได้และที่ผ่านมาเคยมีการถอดถอนที่ประสบความสำเร็จมาแล้วถือได้ว่ากระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมาแล้วเสียเปล่าแต่ยังเป็นทิศทางชี้ให้เห็นว่าประชาชนเข้าใจถึงหลักการมีส่วนร่วมและถึงเวลาแล้วที่อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชนโดยประชาชนได้ใช้อำนาจนั้นบนหลักการของกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงจึงขอยกตัวอย่าง เพื่อชี้ให้เห็นถึง

พลังของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้

ข้อเท็จจริงที่ 1 การปลดนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น

นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น ตั้งที่อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน เหตุการณ์ปลดนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นั้นถือเป็นกรณีศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงพลังประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยและการถอดถอนที่ถือว่าประชาชนตื่นตัวที่ใช้

อำนาจของตนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตรง และเป็นการถอดถอนครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยด้วย ซึ่งสาเหตุที่ประชาชนถอดถอน นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้²³⁴

ประการแรก ได้หมิ่นพระบรมเดชานุภาพของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ว่าการสร้างลานจอดเฮลิคอปเตอร์รับเสด็จไม่คุ้มค่ากับการลงทุนงบประมาณ 10,000 บาท

ประการที่สอง ไม่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยดินถล่มที่บ้านสบปิ่น ตำบลห้วยโก๋น เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2549 การช่วยเหลือล่าช้าจนประชาชนเดือดร้อนอย่างหนัก

ประการที่สาม นำที่สาธารณประโยชน์ของหมู่บ้านไปใช้ประโยชน์ทำโรงอาหารสัตว์ ซึ่งใช้งบประมาณถึง 3 แสนกว่าบาท

ประการที่สี่ ทำโรงสีข้าวรुक้าล่าห้วยของหมู่บ้าน มีการปล่อยแกลบราลงแม่น้ำทำให้เน่าเสีย ชาวบ้านใช้น้ำไม่ได้และถมที่ดินล่าห้วยเป็นของตนเอง

ประการที่ห้า หักเงินสวัสดิการผู้สูงอายุรายละ 200-300 บาท มาเป็นของตน

ประการที่หก เคยถูกจับข้อหาไม้และกระสุนปืน มีการซื้อเสียงจนชนะการเลือกตั้งมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ด้วยพฤติการณ์ต่างๆ ทำให้ประชาชนเห็นว่านายเฉลียว กลิ่นจันทร์ ไม่สมควรดำรงตำแหน่งจึงได้เข้าชื่อถอดถอน ปรากฏว่ามีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนในวันที่ 28 มกราคม 2550 ซึ่งมีผู้มีสิทธิจำนวน 1,949 คน มีผู้มาใช้สิทธิ 1,313 คน คิดเป็นจำนวนเกินครึ่งจากผู้มีสิทธิทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 67.37 เห็นด้วยกับการถอดถอน 1,116 คน คิดเป็นร้อยละ 85 ไม่เห็นด้วยในการถอดถอน 156 คน คิดเป็นร้อยละ 11.88 บัตรเสีย 41 คน คิดเป็นร้อยละ 3.12 ซึ่งถือว่ามีความเห็นด้วยให้ถอดถอน นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นมากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิในครั้งนี้ ดังนั้น จึงทำให้นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ ต้องพ้นออกจากตำแหน่งไป

จากการถอดถอน นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ ปัจจัยความสำเร็จปัจจัยความสำเร็จมี 5 ประการ²³⁵

ประการแรก ประชาชนได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพฤติกรรมถึงความไม่สมควรดำรงตำแหน่งในหมู่ประชาชนรวมถึงการนำเสนอข้อมูลทางราชการ กลุ่มผู้นำชุมชน เช่นการหมิ่นเบี่ยงสูง และทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนยอมทำให้ประชาชนไม่พอใจอย่างมาก

ประการที่สอง มีการสนับสนุนทางราชการ กลุ่มผู้นำชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น โดยกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถชักจูงประชาชน โดยได้ให้ความรู้ข้อมูลซึ่งการรวมพลังกันดังกล่าวทำให้กระบวนการถอดถอนประสบความสำเร็จ

²³⁴ ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2552), หน้า 317-326.

²³⁵ ยงยุทธ สิงห์ธวัช, การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น จังหวัดน่าน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 110-111.

ประการที่สาม มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยได้มีการรณรงค์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิและวิธีการถอดถอน จัดทำรายการวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยในจังหวัดน่านและวิทยุกระจายเสียงองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยจังหวัดน่าน และมีกันพูดปากต่อปากเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นได้เป็นอย่างดี

ประการที่สี่ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำเนินการและปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

ประกาศที่ห้า วัฒนธรรม ประเพณีความเชื่อผู้นำของคนในท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นชาวเขาเผ่าลื้อ ซึ่งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางวัฒนธรรมมีความเคารพเชื่อถือผู้อาวุโส จึงน่าจะเป็นปัจจัยต่อความสำเร็จในการถอดถอน

เมื่อมีการถอดถอนแล้ว ภายหลังมีการเลือกตั้งใหม่แกนนำในการยื่นเรื่องการถอดถอนครั้งก่อนได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ จึงแสดงให้เห็นว่าเป็นการต่อสู้ทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นอีกด้วย

ข้อเท็จจริงที่ 2 การปลดนายสฤทธ์ ตันวิเศษ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว

นายสฤทธ์ ตันวิเศษ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว ตั้งที่อำเภอเมืองจังหวัดชัยภูมิ เหตุการณ์ปลดนายสฤทธ์ ตันวิเศษ มีสาเหตุเนื่องจาก ตั้งแต่ นายสฤทธ์ ตันวิเศษ มารับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว เมื่อวันที่ 30 ก.ค.2548 มีพฤติกรรมการบริหารงานไม่โปร่งใส ไม่มีความรับผิดชอบ ยักยอกหรือฉ้อโกงเงินงบประมาณกิจศพสงเคราะห์ตำบลนาเสียว สร้างความแตกแยก ขาดภาวะผู้นำ และไม่มีคุณธรรม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อราษฎร ต่อรัฐ ซึ่งสร้างความเสื่อมเสียให้แก่ ตำบลนาเสียว²³⁶

เมื่อได้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงให้ถอดถอน ปรากฏว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 3,134 คน จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจำนวน 5,999 คน ได้มาใช้สิทธิจำนวน 3,134 คน โดยลงคะแนนเห็นด้วยในการให้ถอดถอน และไม่เห็นด้วยจำนวน 250 คะแนน ซึ่งถือว่ามีคะแนนเห็นด้วยให้ถอดถอน นายสฤทธ์ ตันวิเศษ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว มากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิในครั้งนี้ ท่ามกลางมีประชาชนเดินทางมาติดตามผลรวมการนับคะแนนที่สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียวอย่างคึกคัก²³⁷

จากการถอดถอน นายสฤทธ์ ตันวิเศษ ปัจจัยความสำเร็จปัจจัยความสำเร็จ คือ ประชาชนในพื้นที่ที่มีความตื่นตัวทางการเมือง เห็นได้จากผู้ที่มาลงคะแนนเสียงซึ่งเป็นจำนวนค่อนข้างมาก สิ่งที่จะสะท้อนการตื่นตัวไม่ใช่เรื่องการยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น แต่ประชาชนยังได้ทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลในพื้นที่ซึ่งประชาชนมีความหวังถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น การทำประชาพิจารณ์เพื่อสอบถามข้อมูลและแสดงความเห็น ทั้งสองประการย่อมเห็นได้ว่าประชาชนมีความตื่นตัวต่อปัญหาในชุมชนเป็นอย่างดี การกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นจึงทำให้

²³⁶ ผลผลคะแนนครั้งประวัติศาสตร์-ชาวชัยภูมิถอดถอน “นายก อบต.” ท่วมทัน, คัน วันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9510000011288>

²³⁷ เรื่องเดียวกัน.

ประชาชนไม่พอใจ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผู้ลงคะแนนเสียงแล้วผู้เห็นด้วยกับการถอดถอนนั้นสูงถึง 3,134 คะแนน และไม่เห็นด้วยเพียง 250 คะแนน²³⁸

ข้อเท็จจริงที่ 3 การปลด จ.ส.ต.วิชัย โงกสูงเนิน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง

จ.ส.ต.วิชัย โงกสูงเนิน เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ตั้งที่อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ เหตุการณ์ปลด จ.ส.ต.วิชัย โงกสูงเนิน มีสาเหตุเนื่องจากหลังจากทำงานได้เกือบ 2 ปีแม้ประชาชนเห็นว่าความผิด ไม่เด่นชัด และประชาชนในพื้นที่มีการท้วงติง ต่อมาประชาชนเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมีพฤติกรรมส่อว่าผิดศีลธรรม ทุจริตต่อหน้าที่ เช่น ตั้งภรรยาเป็นเลขานุการของตน และก้าวก่ายการบริหารของรองนายกฯ ทั้งสองคน อนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ตนเองและภรรยาเรียนปริญญาโท ตลอดจนถึงการใช้น้ำมันหลวงเดินทางไปเรียนถึงขอนแก่น และความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง²³⁹

เมื่อได้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงให้ถอดถอนวันที่ 7 มีนาคม 2553 วันนั้นมีกลุ่มคนก่อความวุ่นวายโดยกรีดป้ายประชาสัมพันธ์ของ กกต. ที่ประกาศให้ใช้สิทธิ ซึ่งในอดีตที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดงนี้ มีการยิงกันเสียชีวิตกลางที่ประชุม 6 ศพ เมื่อปี 2540 เพราะคณะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอให้ปลดผู้บริหาร ในวันนั้นเองผู้มีสิทธิทั้งสิ้นจำนวน 3,576 คน มาใช้สิทธิทั้งสิ้นจำนวน 3,134 คน ผลการลงคะแนนเห็นว่าควรถอดถอน 1,626 คะแนน ไม่เห็นด้วย 121 คะแนน บัตรเสีย 80 ใบ ซึ่งถือว่ามีความเห็นด้วยให้ถอดถอน จ.ส.ต.วิชัย โงกสูงเนิน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง มากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิในครั้งนี้²⁴⁰

จากการถอดถอน จ.ส.ต.วิชัย โงกสูงเนิน ปัจจัยความสำเร็จปัจจัยความสำเร็จ คือนอกจากประชาชนในพื้นที่คอยตรวจตราการทำงานที่อยู่ตลอดเวลาแล้วโดยการท้วงติงการทำงานและยังมีเหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ เคยมีการฆ่ากันเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2540 เหตุการณ์วันนั้นยังคงอยู่ในใจของชาวบ้านทุกคนในพื้นที่ไม่มีวันลืม โดยนายณรงค์ศักดิ์ ประถมพุทธ ชาวบ้านหนองแขว ตำบลโนนแดง กล่าวว่า “เราชาวตำบลโนนแดงไม่ต้องการเห็นภาพความรุนแรงทางการเมืองในอนาคตอีก เพราะเราเจ็บช้ำจากอดีต อบต. 6 ศพมาแล้ว ถ้าวันนี้เรามีขบวนการตรวจสอบตามกฎหมาย และรัฐธรรมนูญที่ดีกว่า ซึ่งเราประชาชนทุกท่วงตรวจสอบเอาความผิดชัดเจนนไม่ได้ต่อผู้บริหารท้องถิ่น ที่คิดว่าตนเองมีอำนาจและสามารถกระทำได้โดยไม่สนใจความเหมาะสมความรู้สึกของประชาชนเจ้าของภาวซึ่งงบประมาณก็ต้องมีขบวนการเข้าชื่อมาสู่การลงคะแนนเสียงถอดถอน”²⁴¹

²³⁸ สุนทรชัย ขอบยศ และรจนา คำดีเกิด, *เรื่องเดิม*, หน้า 30-31.

²³⁹ ชาวบ้านโนนแดงขอคืนอำนาจ, คำนวณวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20100317/52312/52312.html>

²⁴⁰ ชาวโนนแดงร่วมพลังชุมชนโหวดปลดนายกฯ, คำนวณวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.oknation.net/blog/pint.php?id=561588>

²⁴¹ สก๊อปพิเศษบทเรียนราคาแพง, คำนวณวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.oknation.net/blog/pint.php?id=567673>

เพื่อไม่ให้เกิดความรุนแรงประชาชนเห็นว่าทางออกที่ดีที่สุด คือ การลงคะแนนเสียงถอดถอนจึงเป็นเหตุให้ถอดถอนสำเร็จ²⁴²

4.3 วิเคราะห์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย

จากการที่ได้ศึกษาเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้างต้น คือการถอดถอนในระดับชาติและการถอดถอนในระดับท้องถิ่น เมื่อพิจารณาในส่วนนี้จึงได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเห็นว่าในการถอดถอนในระดับชาติซึ่งเป็นรูปแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นรูปแบบที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้โดยตรง โดยการถอดถอนต้องผ่านองค์กรคือวุฒิสภาและ การที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้นั้นต้องเข้าเหตุแห่งการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติไว้ซึ่งมี 6 เหตุ ได้แก่ 1. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ 2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ 3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม 5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ 6. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง หากไม่เข้าเหตุหนึ่งเหตุใดแล้วประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้เลย ต้องรอให้สมาชิกรัฐสภาครบวาระในการดำรงตำแหน่งแล้วรอการเลือกตั้งครั้งถัดไป ย่อมเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างยิ่ง อีกทั้งปัญหาสำคัญคือองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่วุฒิสภาที่มีอำนาจในการถอดถอนบางกลุ่มไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำให้ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน เนื่องจากการให้อำนาจคนกลุ่มเดียวที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมาถอดถอนสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนับถ่วงเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาและไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในหลักเสียงข้างมากอย่างยิ่ง นับว่าเป็นปัญหาสำคัญว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาควรมีรูปแบบและลักษณะใดที่ทำให้การถอดถอนนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ ดังจะได้กล่าวในบทที่ 5 ต่อไป

4.3.1 วิเคราะห์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยในระดับชาติ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชาติใช้การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) คือ ประชาชนเข้าชื่อถอดถอน 20,000 คนต่อประธานสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการยื่นเรื่องถอดถอนต้องเป็นเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติหากไม่เข้าเหตุที่กฎหมายบัญญัติแล้วไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้ และวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินว่าจะถอดถอนหรือไม่ จากการศึกษาในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยเองไม่เคยมีใครถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาเลย เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) บัญญัติในเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชาติมีความต่างกันเพียงรายละเอียด เช่น

²⁴² สุนทรชัย ขอบยศ และรงนา คำดีเกิด, *เรื่องเดิม*, หน้า 33.

จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอซึ่งหากเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ต้องมีจำนวน 50,000 คน แต่ถ้าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) ลดจำนวนเหลือ 20,000 คน แต่ที่แตกต่างและเป็นปัญหาสำคัญในเรื่องของการถอดถอนซึ่งนับว่าเป็นประเด็นปัญหามาก คือ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) สมาชิกวุฒิสภามีทั้งหมด 150 คนมีที่มาจากการเลือกตั้ง 77 คน และมาจากการสรรหา 73 คน ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็น นายกรัฐมนตรี ตลอดจนถึงสมาชิกวุฒิสภา โดยหลักการผู้ที่ใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องมีความยึดโยงกับประชาชน การที่ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ของคน 7 คน ที่ไม่มีความยึดโยงกับประชาชนแล้วมีอำนาจในการถอดถอนจะเป็นลักษณะการปกครองในระบอบเผด็จการที่ให้คนกลุ่มเดียวมีอำนาจในการตัดสินใจแทนที่จะเป็นประชาชน หากให้ผู้ที่มาจากประชาชนด้วยกันถอดถอนกันเองประชาชนอาจตัดสินใจอนาคตของผู้แทนในการเลือกตั้งครั้งถัดไปได้ แต่หากมาจากการสรรหาประชาชนยากที่จะกำหนดอนาคตของผู้นั้นได้เลย อีกทั้งรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องการถอดถอนนี้โดยตรงและในประเทศไทยเองกระบวนการขั้นตอนการถอดถอนในระดับชาติที่วุฒิสภามีอำนาจในการตัดสินใจในทางปฏิบัติกระบวนการถอดถอนแทบจะไม่เคยมีผู้ใดถูกถอดถอนเลยแม้แต่คนเดียว แม้ว่าบุคคลนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่ง และยิ่งถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นเสียงข้างมากของฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะในเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจในทางปฏิบัติที่จะถูกถอดถอนโดยเสียงข้างมากคงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นหากให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินใจ การทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งคงจะมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นปัญหานี้ อาจารย์ไชยวัฒน์ คำชู อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ยังเสริมด้วยว่า

“อ. ไชยวัฒน์ บอกพร้อมย้ำอีกครั้งตบท้ายว่า ท้ายสุด หัวใจของประชาธิปไตย ก็อยู่ที่ประชาชน การเมืองไม่ใช่อยู่ที่รัฐสภาอย่างเดียว ประชาชนนอกวุฒิสภา สามารถมีสิทธิมีเสียงตรวจสอบรัฐบาลได้เช่นกัน”²⁴³

จากความเห็นของ อาจารย์ไชยวัฒน์ คำชู ชี้ให้เห็นว่าการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) นั้นการถอดถอนลักษณะดังกล่าวจะผ่านองค์กรที่ทำหน้าที่ในเรื่องการถอดถอน แต่หากท้ายที่สุดแล้วประชาชนเองที่สามารถมีสิทธิมีเสียงตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นกัน ถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน โดยเฉพาะสิ่งสำคัญ คือ หากประชาชนเห็นว่าการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ตนเลือกนั้นใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ประชาชนย่อมมีอำนาจที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ จุดสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ คือ ประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงเนื่องจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ คือ วุฒิสภา และการยื่นคำร้องถอดถอนต่อประธานวุฒิสภาต้องเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดด้วย หากไม่เข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดประชาชนต้องรอให้ครบวาระจึงเลือกตั้งใหม่ อันเป็นการขัดต่อความรู้สึกและเจตนารมณ์ของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หากให้ประชาชนมีอำนาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงย่อมทำ

²⁴³ รัฐบาลพรรคเดียวครั้งแรกประวัติศาสตร์ไทย, คำนวนที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก

ให้ผู้แทนนั้นใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง ต้องทำตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชนให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกประทับใจ มิฉะนั้นแล้วอาจถูกประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้เช่นกัน หรือหากมีการเลือกตั้งครั้งถัดไปก็อาจไม่ได้รับเลือกจากประชาชนอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจ ลดปัญหาเหตุการณ์การเดินชุมนุมประท้วงส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศและการเดินชุมนุมประท้วงคงจะไม่เกิดขึ้นเลย ซึ่งในบางครั้งการแก้ปัญหาเหตุการณ์ไม่สงบใช้วิธีรัฐประหารส่งผลให้เกิดการปกครองในระบอบเผด็จการนอกจากต่างประเทศไม่ยอมรับการทำการรัฐประหาร ประชาชนเองก็มีอาจจับได้กับการปกครองในระบอบดังกล่าวและเป็นการทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยปล้นอำนาจประชาชนทั้งที่ประชาชนมิได้นิยมน้อมพร้อมใจด้วยเลย หากมีกฎหมายให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนโดยการกำหนดหลักเกณฑ์และให้ความคุ้มครองแก่ผู้แทนในการทำหน้าที่ เมื่อมีการใช้กระบวนการถอดถอนให้ประชาชนลงประชามติทำการตัดสินใจ หากมีมติในการถอดถอนผู้นั้นถูกปลดออกจากตำแหน่งแล้วผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นไปอย่างสันติวิธีภายใต้กติกาแห่งกฎหมาย

กระบวนการถอดถอนโดยใช้การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติในบางประเทศแม้ไม่ประสบความสำเร็จอย่างประเทศเวเนซุเอลาซึ่งเคยใช้การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ประธานาธิบดี ฮูโก ชาเวส (Hugo Chávez) ท้ายที่สุดประชาชนมีคะแนนเสียงไม่ถอดถอนแต่ทำให้ผู้แทนต้องคิดทบทวนการใช้อำนาจของตนและจะต้องมีความระมัดระวังในการใช้มากขึ้น ในบางประเทศหากเห็นว่าตนต้องถูกถอดถอนอย่างแน่แท้อาจจะจบลงที่ว่าผู้นั้นลาออกจากตำแหน่ง เป็นการชี้ให้เห็นว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนทำให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีกล้าใช้อำนาจที่มีขอบเพราะประชาชนจะคอยสอดส่องตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตลอดเวลา

4.3.2 วิเคราะห์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยในระดับท้องถิ่น

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือได้ว่าการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นลักษณะในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงที่ให้สิทธิแก่ประชาชน ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้าชื่อถอดถอนได้ หากเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง นับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ที่เริ่มมีบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) ได้รับหลักการดังกล่าวนี้มาด้วย การปกครองในระดับท้องถิ่นเองประชาชนให้ความสนใจในหลักการเรื่องดังกล่าวอย่างมาก เนื่องจากประชาชนมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยตรงซึ่งในทางปฏิบัติมีการถอดถอนสำเร็จมาแล้ว เช่น การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ ที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนเมื่อพิจารณาจากเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่าหลักเกณฑ์การถอดถอนนั้นต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งค่อนข้างซับซ้อน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนฯ เพราะต้องเข้าหลักเกณฑ์ 2 ประการ

ประการแรก ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และ

ประการที่สอง คะแนนเสียงต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

ท้ายสุดแล้วทั้งตำบลห้วยโก๋น ตำบลนาเสียวหรือกระทั่งตำบลโนนแดง สามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากประชาชนโดยประชาชนสำเร็จลงได้ภายใต้ปัจจัยต่างๆ ซึ่งประชาชนเห็นว่าควรถอดถอนเพราะไม่สมควรดำรงตำแหน่งซึ่งมีปัจจัย 2 ประการ²⁴⁴

ประการแรก ปัจจัยลักษณะบุคคล คือ การที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนเพราะพฤติกรรมของผู้นั้น เช่น แอบซุกเหล้าเถื่อน หมิ่นเบี่ยงสูง คิดถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม หักเงินผู้สูงอายุ เป็นต้น

ประการที่สอง ปัจจัยลักษณะการบริหารงานของท้องถิ่น เช่น การบริหารงานไม่โปร่งใส ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนอย่างทั่วถึง การทุจริตในการก่อสร้างต่างๆ เป็นต้น

เมื่อศึกษาการถอดถอนในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยเห็นว่าประชาชนเองมีความตื่นตัวที่จะคอยรักษาผลประโยชน์ของตนเองก็จะคอยตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และวิธีที่ดีที่สุด คือเมื่อมีกฎหมายให้สิทธิควรที่จะใช้วิธีการตามเป็นการหลีกเลี่ยงความรุนแรงได้อย่างมาก ตามความเห็นของนายณรงค์ศักดิ์ ประถมพุทธ ชาวบ้านหนองแขง

ดังนั้น เห็นได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นเองมีการตื่นตัวตลอดเวลา เพราะเมื่อพิจารณาจากคะแนนเสียงที่ถอดถอนกว่าจะมาถึงขั้นตอนนี้ได้ต้องผ่านเงื่อนไขตามกฎหมายซึ่งกว่าจะรวบรวมลายชื่อแล้วจึงลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีเงื่อนไขที่ถอดถอนได้ยาก จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาสิ่งสำคัญ คือ การถอดถอนที่ประสบความสำเร็จล้วนเกิดจากประชาชนในพื้นที่ร่วมมือกัน การให้ความรู้จากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชน ตลอดจนถึงความรู้ความเข้าใจที่ประชาชนมีต่อเรื่องดังกล่าว นับว่าการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการส่งเสริมด้านประชาธิปไตยแล้วยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

²⁴⁴ สุนทรชัย ขอบยศ และรจนา คำดีเกิด, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-33.

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐสภาโดยประชาชน

จากการศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา บางประเทศใช้กระบวนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) รวมถึงประเทศไทยด้วยที่ใช้การถอดถอนในระดับชาติ ขณะเดียวกันบางประเทศใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติโดยให้อำนาจประชาชนลงประชามติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในทางกลับกันรูปแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ประชาชนได้แค่ริเริ่มกระบวนการถอดถอนโดยประชาชนไม่ได้มีอำนาจถอดถอนโดยตรงเพียงแต่ต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายแล้วการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกถอดถอนหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรตามกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจในการตัดสินใจถอดถอน เช่น ประเทศไทยให้อำนาจวุฒิสภาในการลงมติการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงมีส่วนวิเคราะห์ความเป็นไปได้และปัญหาทางกฎหมายที่จกกล่าวเบื้องต้นต่อไปนี้

5.1 ปัญหาทางทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

5.1.1 ทฤษฎีอำนาจประชาธิปไตยเป็นของประชาชน

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 3 วรรคแรกนั้น ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงเห็นได้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน มีลักษณะที่สำคัญว่าเมื่อพิจารณาถึงหลักการตามแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Lock) ตามหลักสัญญาประชาคมการที่ประชาชนลงมติให้ผู้ใดเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนประชาชนต้องไว้วางใจโดยผ่านวิธีการเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อผู้แทนได้ให้นโยบายไว้กับประชาชนการบริหารงานต้องให้ประชาชนไว้วางใจด้วย หากไม่ทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชน ประชาชนย่อมเข้าซื้อและถอดถอนได้ทันที²⁴⁵ หลักการนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการที่ทำให้ช่วยพัฒนาการเมืองไปสู่อารยธรรมที่ดีได้²⁴⁶ แนวคิดของล็อก เปรียบกับสถานการณ์ของประเทศไทย ในปัจจุบันว่าหากผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับเลือกจากประชาชน ทำให้ประชาชนไว้วางใจรัฐบาลนั้นก็ยังคงอยู่ได้ ถ้ารัฐบาลนั้นทำเพื่อประชาชนแล้วประชาชนส่วนใหญ่ใน

²⁴⁵ Parry Geraint John, *op. cit.*, p. 124.

²⁴⁶ กานต์ โกวิทย์สมบูรณ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 94.

ประเทศเห็นว่าควรที่ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หากรัฐบาลนั้นทำให้ประชาชนเห็นว่าไม่ได้ทำเพื่อประชาชน หรือไม่ได้ทำตามนโยบายที่ให้ไว้ ประชาชนย่อมมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะเข้าชื่อถอดถอนผู้นั้นให้พ้นจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่หากรัฐบาลไม่มาจากการประชาชน เช่น มาจากการทำรัฐประหารโดยทหาร มาจากประชาชนเพียงกลุ่มเดียว ตลอดจนถึงเป็นคนกลางที่เป็นคนดีเพราะคณะใดคณะหนึ่งตั้งขึ้นมาโดยที่ไม่ได้มาจากประชาชนการที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งออกมาเรียกร้องขอให้ยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ จึงเป็นตัวอย่างที่ทำให้เห็นชัดเจนเลยว่า เมื่อเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากประชาชนจะถือว่าเป็นผู้ทำการแทนประชาชนไม่ได้ และยิ่งหมายความว่า

กรณีที่ประชาชนเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยรัฐบาลอาญายุบสภาแล้วเลือกตั้งใหม่ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งครั้งหลังนี้ย่อมเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน เพราะประชาชนมีอำนาจที่จะล้มรัฐบาลนั้นเพื่อเลือกตั้งใหม่ หากไม่ปฏิบัติตามที่ได้สัญญา กับประชาชน²⁴⁷

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยถ้าเป็นของประชาชนมีผลที่ตามมา 2 ประการ

1. การออกเสียงเลือกตั้งเป็นเพียงสิทธิเท่านั้น
2. ผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนควบคุมผู้แทนได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจย่อมสามารถถอดถอนผู้แทนได้ คือ การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) นอกจากนี้ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง²⁴⁸

5.1.2 ทฤษฎีอำนาจประชาธิปไตยเป็นของชาติ

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เห็นว่าอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของชาติ ชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงชอบด้วยกฎหมาย ผู้ที่จะใช้อำนาจอธิปไตยนั้นต้องเป็นผู้แทนของชาติ โดยอาจจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่เลือกขึ้นมา ความเป็นผู้แทนของชาติจึงมีความเป็นอิสระไม่ผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือกผู้แทน ดังนั้น ผู้แทนจึงมีอิสระที่จะกระทำการแทนชาติได้เต็มที่²⁴⁹

หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มาจากส่วนหนึ่งแห่ง มาตรา 3 ของปฏิญญาดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “. . .หลักเรื่องอำนาจอธิปไตยทั้งหมดดำรงอยู่กับชาติ ห้ามมิให้กลุ่มบุคคล หรือองค์กร หรือบุคคลใดใช้อำนาจซึ่งไม่ได้รับมอบอย่างชัดแจ้งจากชาติ. . .”

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยถ้าเป็นของประชาชนมีผลที่ตามมา 2 ประการ

1. การออกเสียงเลือกตั้งเป็นเพียงสิทธิเท่านั้น

²⁴⁷ เอกสารประกอบวิชาการปรัชญาการเมืองตะวันตก, คำนวนที่ 28 สิงหาคม 2558 จาก

http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=548&articlegroup_id=1

29

²⁴⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-13.

²⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 61.

2. แม้ประชาชนจะได้เลือกผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้แทนราษฎรนั้นเป็นของชาติการกระทำเช่นการออกกฎหมายก็ถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนจะไม่อยู่ในอาณัติของประชาชนหรือพรรคการเมืองใด และประชาชนไม่อาจถอดถอนผู้แทนนั้นได้

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ที่บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่เมื่อศึกษาด้านการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง แต่องค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนคือวุฒิสภา หลักเกณฑ์การถอดถอนดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างชัดเจน

กรณีตามปัญหามีทางแก้ 2 วิธี

วิธีแรก ควรบัญญัติหลักเกณฑ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐสภาให้ประชาชนนั้นมีความสามารถในการเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง ซึ่งเทียบได้กับการถอดถอนในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยที่ใช้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

วิธีที่สอง บางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสเสนอให้ประชาชนให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

และหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยนำทั้งสองหลักการผสมผสานเข้าด้วยกัน เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1985 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนชาวฝรั่งเศส” ซึ่งมีลักษณะไม่ระบุชัดเจนเลยว่าตกลงแล้วอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือเป็นของชาติ²⁵⁰

ดังนั้น ถ้าประเทศไทยใช้รูปแบบอำนาจอธิปไตยเหมือนประเทศฝรั่งเศส แม้จะให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ย่อมแสดงว่าในส่วนนี้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเนื่องจากเมื่อประชาชนเลือกตั้งผู้แทนแล้วก็ไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงก็ไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและไม่ขัดต่อหลักการอำนาจอธิปไตย เพราะได้นำเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเข้าผสมผสานกันและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

5.2 ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย

สมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยใช้ระบบสภาคู่ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด ในทางกลับกันสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและมาจากการสรรหาซึ่งมีได้มีที่มาจากประชาชนอีกส่วนหนึ่ง ในประเทศไทยอำนาจในการถอดถอนในระดับชาติใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตามอำนาจในการถอดถอนอยู่ที่วุฒิสภาทั้งสิ้น อีกทั้งเงื่อนไขในการถอดถอนที่ให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนสมาชิกรัฐสภานั้นต้องเป็นเหตุตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงปัญหาเรื่องดังกล่าว 2 ประการ

²⁵⁰ มานิตย์ จุมปา, *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2556), หน้า 27-28.

5.2.1 เงื่อนไขที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 270 ให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาได้มี 6 สาเหตุ ได้แก่

1. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ
6. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

นอกจาก 6 สาเหตุข้างต้นนี้แล้วประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้เลย ในประเทศไทยเองมีเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าผู้แทนของตนไม่สมควรดำรงตำแหน่งแต่ไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้อันได้แก่ 3 เรื่องสำคัญดังต่อไปนี้

1. ผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนเนื่องจากได้เสนอนโยบายไว้กับประชาชน แต่แล้วกลับไม่ทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชน
2. ผู้แทนกระทำการที่ไม่เหมาะสมในสภา สมัยอดีตแทบจะไม่มีเหตุการณ์เช่นว่านี้เลย เพราะสภาถือเป็นสถานที่อันทรงเกียรติ แต่ปัจจุบันประชาชนหลายคนเห็นเหตุการณ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบางกลุ่มก่อความวุ่นวายขึ้นในสภาอย่างมาก เช่น ลากเก้าอี้ประธานสภา โยนเอกสารใส่ประธานสภา วางพวงหรีด ตะโกนเสียงดังตลอดจนเป่านกหวีดในสภา ล้วนเป็นพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง
3. ผู้แทนบางคนถูกประชาชนใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม

ทั้ง 3 สาเหตุหลักข้างต้นประชาชนเองไม่สามารถเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงทำให้ประชาชนต้องรอให้ครบวาระและเลือกตั้งใหม่ซึ่งถือว่าเป็นเวลานานเกินกว่าที่ประชาชนจะรับได้ซึ่งบางครั้งอาจทำให้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพมากเกินไปจนสมควร แม้แต่การทำงานล่าช้าจนประชาชนเดือดร้อน เช่น การขุดถนนใช้เวลาเนิ่นนานมากการสัญจรไม่สะดวกแต่กรณีนี้ประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนเพราะเหตุดังกล่าวได้เลย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเมื่อประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงจะเกิดส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในประเทศไทย โดยมีกลไกในรูปแบบการประชุมซึ่งโดยสงบบ้างไม่สงบบ้าง โดยเฉพาะการประชุมในประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่แล้วการประชุมในการเคลื่อนไหวทางการเมืองในเรื่องการถอดถอนหรือให้รัฐบาลยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนต้องเป็นมติมหาชน หรือเสียงส่วนใหญ่บางครั้งเพียงกลุ่มคนแคกลุ่มหนึ่งที่ออกมาชุมนุมทำให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองอย่างมาก ทั้งที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงไว้วางใจผู้แทนที่ตนเลือกนอกจากจะทำให้เสียงส่วนใหญ่ไม่มีคุณค่าแล้วอาจเป็นการส่งเสริมให้คนกลุ่มน้อยที่ประสงค์ขับไล่รัฐบาลซึ่งบางครั้งอาจทำเพื่อจุดประสงค์ที่มิชอบหรือทำเพื่อจุดฉนวนให้ประเทศชาติมีความวุ่นวายและส่งผลเกิดการรัฐประหารซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้เกิดขึ้นหลายครั้งในประเทศไทย ทำให้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องเคารพเสียงส่วนใหญ่บิดเบือนไปอย่างมาก

ในทางกลับกันหากให้มีกติกาในเรื่องการถอดถอนที่ชัดเจนกล่าวคือมีกฎหมายรับรองการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยให้ประชาชนได้ลงประชามติในการเข้าชื่อถอดถอน นอกจากจะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงซึ่งตรงกับหลักประชาธิปไตยทางตรงแล้ว จะส่งผลเกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการขึ้น ในรูปแบบการลงประชามติ ทำให้ประเทศชาติไม่วุ่นวายดังเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้วยังทำให้ผู้นั้นอาจพ้นจากตำแหน่งโดยสันติวิธีภายใต้กติกาของกฎหมายเหมือนกับการถอดถอนผู้แทนในระดับท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการ การถอดถอนที่ให้ประชาชนได้เข้าชื่อถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้โดยตรงประสบความสำเร็จอย่างมาก นอกจากทำให้ประชาชนตื่นตัวได้เข้ามามีส่วนร่วมอันเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วหลักการดังกล่าวเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปด้วยในตัว เพราะประชาชนดูพฤติกรรมของผู้แทนหากเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งย่อมเข้าชื่อถอดถอนได้ทันที

5.2.2 ปัญหาเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภากับอำนาจในการถอดถอน

หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งมี 3 รูปแบบ อันได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบผู้แทน และประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรงมีลักษณะที่ว่าต้องริเริ่มมาจากประชาชนและการตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับประชาชน เช่น การลงประชามติ หรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) นั้นการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ของประเทศไทยใช้ในระดับท้องถิ่น แต่การถอดถอนในระดับชาติของประเทศไทยใช้ในรูปแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกรณีให้ประชาชนริเริ่มการถอดถอนเท่านั้น แต่อำนาจในการถอดถอนอยู่ที่วุฒิสภา

จากหลักการที่ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครอง ซึ่งผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา บางส่วนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง การให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนโดยตรงในรูปแบบการลงประชามติเช่นในประเทศอื่นๆ ที่ใช้รูปแบบนี้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นแล้วยังจะทำให้ประชาธิปไตยทางตรงมีคุณค่าแก่ประชาชนที่ใช้การตัดสินใจของมวลมหาประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องการถอดถอน ให้ผู้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้นต้องคอยระมัดระวังการใช้อำนาจของตนอีกด้วย เพราะหากใช้การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่ให้ประชาชนเพียงแต่ริเริ่มในการเข้าชื่อถอดถอนนั้นในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยใช้ได้ผลเลย เนื่องจากไม่เคยมีผู้ดำรงตำแหน่งคนใดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนพ้นจากตำแหน่งในกระบวนการรัฐสภาเลย

เมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) นั้น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดทำให้มีการยึดโยงกับประชาชน หากสมาชิกวุฒิสภามีมติถอดถอนซึ่งมีอำนาจในการถอดถอน นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้แต่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นจำนวนมากนั้น ถือได้ว่าตัวแทนจากประชาชนถอดถอน

ตัวแทนที่มาจากประชาชน โดยมีคำกล่าวที่ว่า “เรื่องใดที่จะกระทบต่อประชาชน หรือผู้ที่มาจากการเลือกตั้งมากเท่าไร การตัดสินใจต้องมาจากประชาชนมากเท่านั้น” มิฉะนั้นหากไม่ได้มาจากประชาชนแล้วมีอำนาจทำการตัดสินใจถดถอยผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอาจเป็นการปกครองในลักษณะเผด็จการ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) นั้นที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีที่มา 2 รูปแบบ คือ มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจังหวัดละ 1 คน รวม 77 คน ซึ่งเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง และมาจากการสรรหา 73 คนรวม 150 คน เรื่องที่มาของวุฒิสภานั้น มีนักวิชาการให้ความเห็น 2 ฝ่าย²⁵¹

สมคิด เลิศไพฑูรย์ เลขาธิการคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่า

พูดกันมากกว่า ส.ว.ที่มาจากการสรรหา 74 คนไม่เป็นประชาธิปไตย คนพูดก็อาจจะไม่ได้อ่านรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ ถามว่าการสรรหาบางส่วนเลือกตั้งบางส่วน ขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตยไหม ส.ว.ในอังกฤษแต่งตั้งทั้งหมดมีใครว่าอังกฤษไม่เป็นประชาธิปไตยไหม

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ หัวหน้าภาควิชามหาชน เห็นว่า

ปัญหาประการถัดไปอยู่ที่เรื่องการจัดโครงสร้างของวุฒิสภา วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ที่กำลังจะมีการลงประชามติ มีที่มาอย่างที่ท่านได้ทราบกันแล้วก็คือมาจากการเลือกตั้ง 76 จังหวัด หรือจังหวัดละ 1 คน แล้วก็มาจากการสรรหาอีก 74 คน ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบอกอีกว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยซึ่ง 74 คนที่มาจากการสรรหาอาจจะอ้างไม่ได้ว่าเป็นผู้มาจากปวงชนชาวไทย เพราะการจะอ้างว่าเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยต้องมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนด้วยมีคนบอกว่าในต่างประเทศก็มีการสรรหาเหมือนกันหรือสภาของประเทศที่เป็นสภาสูงนั้นก็ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา ยกตัวอย่างเช่น สภาขุนนางในประเทศสหราชอาณาจักร ผมเรียนว่า เวลาที่เราวิเคราะห์ถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น จะต้องดูอำนาจหน้าที่ด้วยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญปี 50 นี้ ถ้าเกิดผ่านประชามติจะมีอยู่สูงมากสามารถถดถอยนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งได้ แต่สภาขุนนางของอังกฤษไม่สามารถทำอย่างนั้นได้ เพราะฉะนั้นในการที่จะอธิบายหรือลอกเลียนหรืออ้างอิงต่างประเทศนั้นจะต้องดูลักษณะอำนาจหน้าที่ของเขาประกอบกัน ถ้ามาจากการสรรหาแล้ว หน้าที่ของเขาคืออะไร อำนาจหน้าที่ที่มากล้นของวุฒิสภานั้น ต้องการความเชื่อมโยงในฐานะของประชาธิปไตย ไม่

²⁵¹ คำต่อคำ ดีเบตประวัติศาสตร์ “รับ-ไม่รับ” รธน. 50: สมคิด เลิศไพฑูรย์ VS วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำนวนที่ 19 เมษายน 2558 จาก <http://www.prachatai.com/journal/2007/08/13724>

ว่าทางใดทางหนึ่ง อันนี้คือปัญหาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและก็ปรากฏอยู่ในตัวเนื้อหาของรัฐธรรมนูญด้วย

จากการศึกษาวิเคราะห์ได้ว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งด้วยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน ผู้ที่จะมีอำนาจในการถอดถอนได้คือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ตามหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือมิเช่นนั้นหากใช้หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติซึ่งการถอดถอนต้องผ่านองค์กรของรัฐ ผู้ทำหน้าที่นี้ต้องมีความยึดโยงกับประชาชน การที่วุฒิสภามาจากการสรรหาเป็นปัญหาในการทำลายระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่งโดยเฉพาะเรื่องการให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้งเนื่องจากไม่ยึดโยงกับประชาชน อีกทั้งการให้วุฒิสภามาจากการสรรหาและมีอำนาจเท่ากับผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนับล้นเสียงถึงขั้นที่มีอำนาจถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้งไม่ต่างกับการปกครองในระบอบเผด็จการที่ให้คนกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้มาจากประชาชนมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครอง เหมือนการทำรัฐประหารและปกครองโดยทหารที่ยึดอำนาจมาจากประชาชน จากนั้นออกคำสั่งถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จากการศึกษาองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนในต่างประเทศ ไม่มีประเทศใดที่ให้ผู้ใช้อำนาจในการถอดถอนมีที่มาที่ไม่ยึดโยงกับประชาชน แม้กระทั่งประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการในการตัดสินถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ที่มาของตุลาการก็มีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนเช่นกัน

ดังนั้น การให้วุฒิสภามาจากการสรรหาและมีอำนาจถอดถอนผู้ที่มาจากประชาชน ทำให้หลักการปกครองประชาธิปไตยที่ต้องใช้หลักการเสียงข้างมากถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง

5.2.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย

ในประเทศไทยนับแต่เปลี่ยนการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เหตุการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่สามารถกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาได้อย่างแท้จริง เมื่อวิเคราะห์ถึงเหตุผล 2 ประการ

ประการแรก แม้ผู้แทนจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่มีบางช่วงเกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยการยึดอำนาจของทหาร และเหตุผลสำคัญของผู้ทำรัฐประหารมักอ้างว่าประเทศไทยเกิดวิกฤตทางการเมืองเนื่องจากประชาชนขับไล่รัฐบาลที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป จนทำให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองตลอดจนชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งตรงจุดนี้วัดได้ยากกว่าประชาชนที่ออกมาชุมนุมเป็นมติมหาชนหรือเป็นเสียงส่วนใหญ่หรือไม่ ดังที่ทราบกันดีว่าวัตถุประสงค์ของการชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง ดังนั้นการชุมนุมจึงเป็นการกดดันรัฐบาลทางอ้อม เพื่อให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้นลาออกหรือยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชนซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ดีอย่างยิ่งที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แสดงเจตนารมณ์ให้รัฐบาลหรือผู้แทนได้ทราบถึงปัญหา และความต้องการของประชาชน แต่การชุมนุมต้องรักษากรอบกติกาของกฎหมาย จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้วผู้ชุมนุมบางกลุ่มมัก

เลือกใช้วิธีความรุนแรงหรือกระทำการให้เกิดความวุ่นวาย บางครั้งเรียกร้องให้ทหารออกมายึดอำนาจทำการรัฐประหารโดยอ้างว่าประชาชนส่วนใหญ่ต่อต้านรัฐบาลอย่างหนักทำให้ประเทศชาติไม่อาจเดินหน้าต่อไปได้เพราะรัฐบาลไม่อาจบริหารงานได้ หรือรัฐบาลเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบธรรมเพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ไว้วางใจการทำหน้าที่แล้ว ตรงจุดนี้เองเป็นเรื่องที่วัดได้ยากกว่ามั่นใจได้ อย่างไรก็ตามผู้ที่มาชุมนุมนั้นเป็นมติมหาชนของประชาชนส่วนใหญ่ หากไม่มีกติกาที่ให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงเหมือนกับการเลือกตั้งทั่วไปที่ทราบถึงเสียงของประชาชนอย่างชัดเจน แม้รัฐบาลนั้นจะเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบธรรมจริงต้องให้เป็นไปตามกลไกของรัฐสภาที่ต้องทำการตรวจสอบ หรือหากผู้แทนที่ประชาชนเลือกไม่สมควรดำรงตำแหน่งจริง เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งหน้าประชาชนจะไม่เลือกเอง หรือมีฉะนั้นหากให้เสียงของประชาชนมีความหมายมากยิ่งขึ้นควรที่จะหาหลักการกรอบของกฎหมายเช่นควรใช้หลักการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติ เพื่อให้ประชาชนนั้นได้ตัดสินใจถึงอนาคตของผู้แทนเหมือนในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) จนประสบความสำเร็จโดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อความเหมาะสม ทั้งนี้นอกจากทำให้เสียงของประชาชนมีคุณค่าแล้วหากให้มีการถอดถอนผู้แทนภายใต้กรอบของกฎหมายดังกล่าวเป็นการลดการชุมนุมได้อย่างมาก เพราะสาเหตุที่ประชาชนออกมาชุมนุมแท้จริงแล้วเพราะประชาชนเองไม่มีทางออกเพื่อหาวิธีการถอดถอนผู้แทนจึงต้องหันมาใช้วิธีการชุมนุมเพื่อขับไล่ผู้แทนนั่นเองหลักการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการโดยการชุมนุมประท้วงมีลักษณะแบบการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยไม่สงบเป็นการแสดงพลังของประชาชนในทางการเมืองมีเป้าหมาย²⁵² 3 ประการ

ประการแรก อาจมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล (To Change Government Policy) โดยผู้ชุมนุมเห็นว่านโยบายของรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองประโยชน์ของประชาชนได้

ประการที่สอง อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาล (To Change Government Personnel) การเปลี่ยนแปลงนี้อาจเป็นเป้าหมายในตัวเอง หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลไปในตัว

ประการที่สาม อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาล (To Change the Government Structure) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล

สรุป หากให้การถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นไปด้วยความสงบควรใช้การถอดถอนในรูปแบบเดียวกับการถอดถอนผู้แทนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย คือในรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เพื่อให้เป็นไปตามกติกาและยังเป็นการทำให้เสียงส่วนน้อยยอมศิโรราบต่อเสียงส่วนมากของมติมหาชนไปโดยปริยาย

ประการที่สอง ดังที่ทราบกันดีว่าประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา รัฐสภาของประเทศไทยประกอบด้วย 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อพิจารณาแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้วุฒิสภามาจากการสรรหาและที่สำคัญคือมีอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ด้วย

²⁵² Herbert Blumer, *op. cit.*, pp. 203-204.

โดยหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยการถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ต้องให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรือผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้นที่มีอำนาจในการถอดถอน และไม่มีประเทศใดเลยที่ให้ผู้ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองที่ให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งและที่มาของวุฒิสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสิ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในระดับชาติของประเทศไทย นับแต่ที่ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้แทนโดยการลงคะแนนเสียงเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง เพียงแต่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพียงแค่รวบรวมรายชื่อแล้วให้วุฒิสภามีอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่แม้รัฐบาลหรือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้เสียงข้างมากในสภากระทำกรใดๆ ที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง เช่นรัฐบาลไม่ทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชน ตลอดจนถึงกระทำการใดๆ ที่ไม่เหมาะสมในวุฒิสภา แม้ประชาชนส่วนใหญ่ประสงค์ที่จะเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนเพื่อให้ออกจากตำแหน่งแต่ก็ไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงเพราะท้ายสุดแล้วองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจคือวุฒิสภา ต่างกับการถอดถอนผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรง จึงเป็นการขัดต่อหลักการมหาชนซึ่งทำให้รัฐบาลหรือผู้แทนมองข้ามเสียงของประชาชน ต้องรอให้ครบวาระแล้วมีการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นการขัดเจตนารมณ์ของประชาชน

5.3 วิเคราะห์หลักเกณฑ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศไทยใช้กระบวนการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในระดับชาติ ในประเทศไทยได้เริ่มหลักการนี้สมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คนเข้าชื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้นโดยให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอถอดถอนต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด โดยเหตุที่จะให้เข้าชื่อถอดถอน ได้แก่

1. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
2. ส่อไปในทางทุจริต
3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้นไม่เคยมีผู้ดำรงตำแหน่งคนใดเลยที่ถูกถอดถอนในกระบวนการรัฐสภา แต่ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ถูกยกเลิกแล้วมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้มีการแก้ไขจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาจาก 50,000 คน เหลือ 20,000 คน มี

จุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยมีกระบวนการให้ประชาชนริเริ่มในการถอดถอน หากมีพฤติกรรมที่ถูกร้องขอให้ถอดถอน มี 6 ประการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้แก่

1. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
2. ส่อไปในทางทุจริต
3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
6. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้เพิ่มมูลเหตุในการถอดถอนจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว โดยเพิ่มในเรื่องฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ดังนั้นหากไม่ระบุเหตุที่มีลักษณะข้อหนึ่งข้อใดในการถอดถอน นอกจากที่กล่าวไว้ใน 6 ประการนี้แล้ว ประชาชนไม่สามารถยื่นคำร้องให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนได้ อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาบางส่วนไม่มีการยึดโยงกับประชาชน แต่มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้ อีกทั้งในประวัติศาสตร์แทบจะไม่มีใครถูกถอดถอนโดยสมาชิกวุฒิสภาละเลยมีเพียงอดีตนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ถูกถอดถอนโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่เป็นสภาที่ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.) ซึ่งเป็นคณะรัฐประหารที่ได้อำนาจมาโดยการยึดอำนาจจากประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาสำคัญกระบวนการถอดถอนนี้จึงต้องศึกษาข้อกำหนด เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการเลือกผู้แทนควรจะเป็นผู้ถอดถอนได้โดยตรงโดยให้ประชาชนส่วนใหญ่ลงประชามติในการถอดถอนเพื่อเป็นหลักประกันว่าหากผู้แทนใช้อำนาจโดยมิชอบย่อมถูกประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลาและทำให้ผู้ใช้อำนาจยอมเกรงใจประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงด้วย

อีกทั้ง ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้กล่าวสนับสนุนอีกว่า

กฎหมายที่มีความยุติธรรมต้องทำให้ผู้ปกครองมีความน้อมรับผิดด้วย อำนาจต้องมาจากความน้อมรับผิด ต้องสร้างกลไกขึ้นมากำกับ ยกตัวอย่างสมมุติเรื่องรัฐธรรมนูญเราจะทำเรื่องระบบถอดถอนเพราะที่จริงระบบถอดถอนก็ใช้วิธีการทางรัฐสภาที่มีระบบถอดถอนอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่แล้ว แต่พูดถึงระบบถอดถอนต้องถามว่าใครจะเป็นผู้ถอดถอน คนที่ถอดถอนมีความชอบธรรมที่จะถอดถอนหรือไม่และมีความน้อมรับผิดหรือไม่ในการถอดถอน เราอาจให้เขาเริ่มในตำแหน่งสำคัญในการถอดถอนและก็ให้ประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่ใช้อำนาจในการถอดถอน รัฐสภาอาจเข้าชื่อกันลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภาเพื่อทำการถอดถอนให้ประชาชนมาโหวตว่าตกลงจะเอาอย่างไร ถ้าประชาชนโหวตว่านายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็พ้นจากตำแหน่งไปถ้าประชาชนโหวตให้

นายกรัฐมนตรีไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง ผลที่ตามมาคือผู้ที่ส่งให้นายกรัฐมนตรีต้องถอดถอนต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ เพราะเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองและต้องมีความน้อมรับผิดมาคู่กัน²⁵³

ความเห็น ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เป็นกรณีที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการถอดถอนได้โดยตรง กฎหมายนั้นที่มีความยุติธรรมต้องทำให้ผู้ปกครองน้อมความรับผิดชอบด้วย หากใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) นั้นอาจเกิดปรากฏการณ์แบบประเทศฝรั่งเศสที่ว่าผู้ที่มีอำนาจถอดถอนถูกควบคุมโดยผู้ที่จะถูกถอดถอนหรือหากยุบสภาผู้ว่าตนจะได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งถัดไปน้อยลงก็พยายามยืดเวลา ซึ่งทำให้ประชาชนต้องรอให้ครบวาระจึงจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนที่มีอยู่อย่างแท้จริงในการเลือกผู้แทนคนใหม่หรือบางครั้งอาจก่อให้เกิดการชุมนุมเพื่อกดดันให้ลาออกอาจเกิดผลกระทบที่ตามมาอย่างร้ายแรงได้ ในทางกลับกันหากมีกฎหมายที่ดีคือให้ประชาชนได้ตัดสินใจโดยตรงโดยผ่านกระบวนการประชามติเข้าชื่อถอดถอนย่อมทำให้กระบวนการถอดถอนเป็นไปอย่างสันติวิธีและกติกานี้ส่งผลให้ผู้แทนต้องน้อมรับการตัดสินใจของประชาชนภายใต้กฎหมาย

5.3.1 วิเคราะห์ประเทศที่ใช้การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ประเทศอื่นๆที่ใช้การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อย่างประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการถอดถอนในระบอบชาติใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งมีแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.1789 มีพัฒนาการที่จะเป็นอิสระจากอังกฤษ โดยการร่างรัฐธรรมนูญอาศัยประสบการณ์ต่างๆและปัญหาระหว่างที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ขณะนั้นมีนักปราชญ์ที่มีชื่อเสียงทั้ง จอห์น ล็อก และมกเตสกีเออ โดยนำแนวคิดเรื่องการแยกอำนาจหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ตลอดจนการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แม้หลักการถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษจะต่างกัน แต่มีความมุ่งหมายคือการควบคุมการใช้อำนาจรัฐและมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น กระบวนการถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเรื่องทางการเมืองมิใช่เรื่ององค์กรตุลาการ เนื่องจากเป็นเรื่องความเสียหายในทางสังคมโดยตรง อีกทั้งมิใช่เป็นการลงโทษทางอาญาเป็นเพียงการจำกัดการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งมีความผิดที่รัฐสภากล่าวหาไม่จำเป็นต้องเป็นความรับผิดชอบทางอาญาเสมอไปกระบวนการพิจารณา คือ องค์กรผู้กล่าวหา กับองค์กรผู้ตัดสินแยกกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ องค์กรผู้กล่าวหาคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนองค์กรผู้ตัดสินคือวุฒิสภาล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนเหตุในการถอดถอนมีเพียง 3 เหตุ คือ

1. ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Treason) การให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าข้างศัตรู
2. ความผิดฐานรับสินบน (Bribery)

²⁵³ คำต่อคำ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ชี้ อะไรคือปัญหาที่ควรจะมีปฏิรูป, คำนวนที่ 19 เมษายน 2558 จาก <http://prachatai.org/2015/03/58169>

3. ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) แบ่งเป็น 3 ประเภท

1)ใช้อำนาจในตำแหน่งเกินขอบเขตเพื่อทำให้หน่วยงานของรัฐเสื่อมเสีย

2) กระทำการขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรงและไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่ง หรือมีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง

3)ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบตลอดจนใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่น ในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกาไม่เคยมีประธานาธิบดีคนใดที่เคยถูกวุฒิสภาถอดถอนเลย มีเพียงแค่เกือบถูกถอดถอนขาดไป 1 คะแนน คือประธานาธิบดีแอนดรูว์ จอห์นสัน นอกนั้นซึ่งลาออกก่อนบ้าง หรือวุฒิสภามีมติไม่ถึงสองในสามบ้าง ประชาชนเพียงได้แค่กดดันเพื่อให้ประธานาธิบดีแสดงสปิริตเท่านั้น แต่กระบวนการนี้ประสบผลสำเร็จบ้าง ในกรณีของ William Blount ที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน

กระบวนการขับออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้เลยอีกทั้งถูกจำกัดฐานความผิดเพียง 3 ฐานเท่านั้นทำให้ไม่ครอบคลุมมากเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาประเทศฝรั่งเศสการถอดถอนประธานาธิบดี องค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณา คือ ศาลอาญาชั้นสูง แต่จำกัดฐานความผิดเฉพาะประธานาธิบดีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดีกล่าวคือการถอดถอนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากการคุ้มครองประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นหากประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานอื่นที่ประชาชนเห็นว่าควรถอดถอนแต่ไม่เข้าเหตุตามกฎหมาย ประชาชนมีอาจเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนได้องค์กรผู้ตัดสินในประเทศฝรั่งเศส คือ ศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ เมื่อวิเคราะห์ปัญหากระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศฝรั่งเศสพบข้อบกพร่อง ดังนี้

1. กระบวนการถอดถอนหลักเกณฑ์ต่างๆ ไม่พิจารณาถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากการให้องค์กรเดียวกันทำให้กล่าวหาและพิจารณาตัดสิน ทำให้เห็นว่าไม่มีกระบวนการตรวจสอบ เพราะองค์กรเดียวกันทำหน้าที่สองอย่างย่อมไม่อาจเห็นข้อบกพร่องของตน

2. ประเทศฝรั่งเศสเมื่อกระบวนการถอดถอนเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่การอยู่ภายใต้ อำนาจประธานาธิบดีด้วยนั้น กระบวนการถอดถอนย่อมเป็นไปได้ยาก ควรจะให้องค์กรที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ในการพิจารณา หรืออาจให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีอำนาจในการถอดถอนได้โดยตรงในระดับชาติ เมื่อเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง เนื่องจากมีคำพูดที่ว่า “คนกลางคือประชาชน”

เมื่อพิจารณากระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส ได้แนวคิดจากการดังกล่าวจากประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีข้อแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งพิจารณาข้อแตกต่างตลอดจนข้อวิจารณ์ ดังนี้²⁵⁴

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบการถดถอยระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส

ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศฝรั่งเศส
1. การถดถอยประธานาธิบดีมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน (Le principe de la separation des pouvoirs) และใช้ระบบ check and balance	1. กระบวนการถดถอยรัฐสภาอยู่ภายใต้อำนาจประธานาธิบดี
2. กระบวนการกล่าวหา และกระบวนการตัดสินแยกองค์ประกอบชัดเจน กล่าวคือ สมาชิกผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรผู้กล่าวหา และองค์กรผู้ตัดสินจะเป็นวุฒิสภา ซึ่งประธานศาลสูงสุด (Supreme Court) เป็นประธานในการพิจารณา กระบวนการเช่นนี้มีลักษณะเป็นองค์กรศาล	2. องค์กรกล่าวหาตลอดจนองค์กรที่ตัดสินเป็นองค์กรเดียวกัน คือ รัฐสภา
3. ฐานความผิดที่เป็นเหตุถดถอยนั้น ได้ทั้งความผิดอาญา แพ่ง ตลอดจนถึงความรับผิดชอบทางการเมือง	3. ศาลอาญาชั้นสูงจะพิจารณาความผิดตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

กระบวนการถดถอยที่ศึกษาหลักเกณฑ์ต่างๆ ถูกวิจารณ์จากฝ่ายซ้ายว่า ประธานาธิบดีที่มาจากฝ่ายซ้ายเท่านั้นจะถูกถดถอยเพราะเสียงส่วนใหญ่ของวุฒิสภาเป็นสมาชิกฝ่ายขวาจึงเป็นไปได้ยากที่มติจะถึงสองในสามที่จะถดถอยประธานาธิบดีฝ่ายขวา

ประเด็นต่อมา หลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเป็นประเด็นที่ถูกวิจารณ์อย่างหนัก เนื่องจากการให้รัฐสภาถดถอยประธานาธิบดีนั้นระบบสาธารณรัฐที่หยาบคมเปลี่ยนไป เพราะรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 1958 มุ่งให้ความสำคัญแก่ประธานาธิบดีมากกว่าสภา เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาถดถอยประธานาธิบดีได้ อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายฝ่ายให้ความเห็นว่าแม้ประธานาธิบดีอยู่ในระหว่างพิจารณาการถดถอย คงไม่ยุบสภาอย่างแน่แท้แม้จะรู้ว่าคะแนนเสียงของตนนั้นไม่ดีก็ตาม

ดังนี้ เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2007 ในกรณีที่มีการแก้ไขในเรื่องการถดถอยประธานาธิบดีในเรื่อง ละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี โดยให้เป็นอำนาจของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูง แม้จะเป็นสิ่งใหม่ต่อระบบรัฐสภาฝรั่งเศส นักวิชาการหลายฝ่าย ได้ให้ความเห็นว่า “เป็นไปยากในทางปฏิบัติที่ประธานาธิบดีจะถูกถดถอยโดยศาลอาญาสูงสุดหรือมาตราดังกล่าวอาจจะไม่ถูกนำมาใช้บังคับเลย แต่การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวมาวันนี้นี้คงจะเป็นการดีกว่าที่วันหนึ่งข้างหน้ามีเหตุการณ์บังคับให้ต้องถดถอยประธานาธิบดีแต่ไม่มีข้อกฎหมายใดอนุญาต และสุดท้ายการบริหารประเทศอาจจะถึงทางตัน”²⁵⁵

²⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

อีกทั้งได้มีนักวิชาการหลายฝ่ายได้ให้ความเห็น นักวิชาการโดยส่วนใหญ่เชื่อว่าประธานาธิบดีที่มีความผิดอยู่กับตัวคงไม่ยุบสภา ทั้งที่คะแนนเสียงของตนไม่ดีเป็นแน่ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าพวกเขาคงอยู่ในตำแหน่งจนกว่าครบวาระ หรือใกล้จะครบวาระแล้วยุบสภา ประชาชนคงได้เพียงรอวันเลือกตั้งใหม่เท่านั้น ดังที่เคยปรากฏในประเทศไทย เช่น อดีตนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเรียกร้องให้มีการยุบสภาเพราะเห็นว่าเป็นรัฐบาลที่มาจากเสียงข้างน้อยของประชาชน หลังจากมีการเรียกร้องแล้วประชาชนได้เสียชีวิตและบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุมในขณะนั้นประชาชนเพียงรอวันที่รัฐบาลในขณะนั้นครบวาระหรือยุบสภาแล้วเลือกตั้งใหม่ ซึ่งผลลัพธ์สุดท้าย เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จากพรรคประชาธิปัตย์แพ้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จากพรรคเพื่อไทยที่เข้าลงสมัครรับเลือกตั้งในทางการเมืองได้เพียง 40 วัน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยได้คะแนนเสียง 265 เสียง ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ 159 เสียง รวมทั้งประเด็นที่ว่าคะแนนของพรรคประชาธิปัตย์รวมกับพรรคภูมิใจไทย 34 เสียง ซึ่งได้เพียง 193 เสียง²⁵⁶ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคะแนนเสียงสองพรรคใหญ่รวมกันแล้วยังไม่ถึง 265 เสียง เป็นการชี้ให้เห็นถึงพลังประชาชนเสียงของประชาชนที่ต้องการผู้แทนที่ทำตามนโยบายที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับประโยชน์จากการบริหารงานของรัฐบาล ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกกดขี่

ดังนั้น การให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนโดยตรงนอกจากจะเป็นการใช้วิธีตามระบอบประชาธิปไตยแล้วยังเป็นการให้ประชาชนได้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงให้ประชาชนตัดสินใจโดยตรงหากกระบวนการถอดถอนผ่านองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่อาจสะท้อนความต้องการของประชาชนที่แสดงออกมาจำนวนมหาศาลที่สะท้อนถึงการทำงานของผู้แทนซึ่งทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพอย่างมาก

ประเทศเกาหลีใต้ต้องการผู้ตัดสิน คือ ศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้มีที่มาจากการรับเลือกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของสภา โดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแก่รัฐสภาเกาหลีใต้ ซึ่งจะเห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มายึดโยงจากประชาชน แต่เหตุในการถอดถอน คือ ได้กระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือกฎหมายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น ย่อมจำกัดเหตุเพียงสองเหตุเท่านั้นในการเป็นเหตุให้ถอดถอนตำแหน่งดังกล่าว ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วเมื่อมีที่มาจากผู้ที่ตนได้รับเลือกจากผู้ที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการในการถอดถอน การถอดถอนคงจะอยากมากยิ่งขึ้นเพราะเป็นการยากที่ผู้มีอำนาจถอดถอนจะถอดถอนผู้ที่เลือกตนจนมีกล้าถอดถอน คงต้องอาศัยพลังประชาชนของประเทศเกาหลีใต้นั่นเองที่มักมีส่วนร่วมในทางการเมืองตลอดเวลาและจะคอยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่เสมอหากทำการใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พวกเขาจะกดดันการทำงานของรัฐบาลจนท้ายที่สุดแสดงสปิริตโดยการลาออก

กรณีของทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดี ประเทศฝรั่งเศสที่ดีหรือประเทศเกาหลีใต้ก็ดี ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในเรื่องการถอดถอนในประเทศไทยเองให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมบ้างแต่เป็นรูปแบบการเข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาอันเป็นเพียงการ

²⁵⁶ ผลเลือกตั้งและระเบิดเวลาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์, คำนวณวันที่ 25 เมษายน 2559 จาก

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000082991>

ริเริ่มในการถอดถอนเท่านั้น ซึ่งประเทศทั้งสามประเทศที่กล่าวข้างต้นประชาชนได้เพียงแค่เรียกร้องให้ผู้ดำรงตำแหน่ง อาทิ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แสดงความรับผิดชอบหรือกดดันให้ลาออกเท่านั้นหากท้ายสุดองค์กรผู้มีอำนาจในการตัดสินใจไม่ถอดถอนอาจเป็นการขัดเจตนาของประชาชนเมื่อบุคคลนั้นไม่ลาออกและยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป แม้แต่ประเทศไทยการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนนั้นก็ไม่ได้ต่างกับการเรียกร้องให้บุคคลนั้นออกจากตำแหน่งเช่นกันและบางครั้งอาจส่งผลให้เกิดการชุมนุมของประชาชนเกิดขึ้นที่อาจเกิดความเสียหายต่อประเทศได้

5.3.2 วิเคราะห์ประเทศที่ใช้การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

กรณีประเทศที่ใช้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติประเทศไทยใช้ในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง เหตุในการถอดถอนคือ “ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง” นับว่าเป็นเรื่องที่กว้างมากและประเทศอื่นๆที่ใช้ในระดับชาติมักใช้หลักเกณฑ์นี้เช่นกัน เหตุแห่งการถอดถอนข้างต้นนั้นเป็นสาเหตุที่กว้างอย่างมาก ครอบคลุมแม้กระทั่งบุคคลนั้นไม่ได้กระทำความผิดแม้กระทั่งพร่องต่อหน้าที่หรือทำงานไม่มีประสิทธิภาพประชาชนยอมเข้าชื่อถอดถอนได้ หากพิจารณาประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา การถอดถอนรูปแบบนี้ในระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่เหตุในการถอดถอนมักเป็นเรื่องการฝ่าฝืนคำปณิธานก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติ ในเหตุที่ว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง” ไม่ว่าใช้ในระดับชาติ หรือ ระดับท้องถิ่น ทำให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตื่นตัวในการทำงานตลอดเวลาส่งผลให้การทำงานที่ของผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นการทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยังส่งผลทำให้ระบบอุปถัมภ์ความเกรงใจลดน้อยไปด้วย อีกทั้งยังทำให้ประเทศ หรือท้องถิ่นที่ใช้การถอดถอนรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เข้มแข็งและจะทำให้เจริญอย่างมากดังประเทศเวเนซุเอลา และประเทศแคนาดาเคยมีตัวอย่างเหตุการณ์การถอดถอนในลักษณะนี้มาแล้ว นับเป็นระบบการถอดถอนที่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรง จากการศึกษาการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตำแหน่งที่มาจากจากการเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของเวเนซุเอลามีหลักเกณฑ์ 2 ประการ

1. การที่จะลงคะแนนเสียงเข้าชื่อถอดถอนนั้นคะแนนเสียงต้องเท่ากับหรือมากกว่าที่ได้รับเลือกครั้งแรก หากบุคคลดังกล่าว เช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับคะแนนเสียงมาจากประชาชน 500,000 เสียง ต้องมีจำนวนประชาชนเข้าชื่อมากกว่าหรือเท่ากับจำนวนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือก คือ 500,000 เสียง จึงมีสิทธิปลดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นออกจากตำแหน่ง และ
2. ต้องดูจำนวนสัดส่วนของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงว่า การลงคะแนนเสียงที่ให้ปลดนั้นมีจำนวนมากถึงร้อยละ 25 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงนั้นด้วย

ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งสองข้อจะขาดหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งข้อใดไม่ได้ โดยหลักเกณฑ์การถอดถอนมีเงื่อนไขที่มีความยุ่งยากอย่างมากแต่ก็เพราะเหตุว่าเมื่อประชาชนเลือกตั้งมาแล้วก็ไม่ควรที่จะถูกถอดถอนได้อย่างง่ายดายเช่นกัน แม้ประชาชนจะมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนได้แต่มีรายละเอียดที่มีเงื่อนไขอย่าง

มากแต่นับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ใช่เสียงข้างน้อยปลดคนจำนวนมากแต่ใช้หลักเสียงข้างมากตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ทำการตัดสินใจด้วยตนเองโดยวิธีการลงประชามติ จากการศึกษาข้างต้นกระบวนการถอดถอนนั้นมีอุปสรรคเป็นอย่างมากแต่มีคำกล่าวที่ว่า “หากทำให้ประชาชนรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรม ไม่ได้รับสิทธิเสรีภาพหรือเลือกปฏิบัติ แม้จะมีอุปสรรคเพียงใด ประชาชนใช้สิทธิของตนอย่างเต็มที่จนประสบความสำเร็จแม้ผลจะเป็นอย่างไรอีกเรื่องหนึ่ง แต่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนย่อมเกิดความตระหนักถึงการทำงานของตนเป็นอย่างมาก อีกทั้งอาจทำให้ผู้ที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนต้องคิดหนักเช่นกัน”

ดังนั้น เมื่อผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง หากให้ประชาชนผู้มอบอำนาจมีอำนาจตัดสินใจเรียกอำนาจนั้นคืนได้ นอกจากจะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพแล้วยังทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมสอดคล้องหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและยังรักษารัฐธรรมนูญของผู้ดำรงตำแหน่งได้อย่างมากทีเดียว จากตัวอย่างการถอดถอนประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวส (Hugo Chávez) แม้การถอดถอนจะมีอุปสรรคและท้ายสุดแล้วไม่ประสบความสำเร็จก็ตามแต่นับว่าเป็นกรณีศึกษาที่มีคุณค่าและสร้างหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนเมื่อเห็นว่าตนถูกกดขี่ซึ่งสิทธิเสรีภาพหรือการบริหารงานของรัฐบาลที่ประชาชนเลือกไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนย่อมใช้สิทธิของตนตามกฎหมายเพื่อเข้าชื่อถอดถอนเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ เป็นการรักษาสหสิทธิเสรีภาพของตนจนทำให้รัฐบาลต้องหันมาทบทวนการทำงานของตน

เงื่อนไขของเวเนซุเอลานั้นมีเงื่อนไขในการถอดถอนที่ค่อนข้างยากก็จริงอยู่ แต่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่น่าสนใจไม่น้อยทีเดียว อีกทั้งทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการใช้สิทธิของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายคอยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มาจากประชาชน เพราะเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนย่อมมีอำนาจเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หากเห็นว่าไม่ทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชนหรือประชาชนเห็นว่าเห็นว่าจะไม่สมควรดำรงตำแหน่ง

กรณีประเทศแคนาดาใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) โดยมีเงื่อนไขว่าคำร้องนั้นต้องมีผู้ลงลายมือชื่อมากกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนผู้มีสิทธิลงลายมือชื่อในคำร้องให้ปลดออกจากตำแหน่งและคุ้มครองผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยห้ามมิให้ยื่นคำร้องขอให้ปลดออกจากตำแหน่งในช่วง 18 เดือน นับจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติทั่วไปครั้งล่าสุดเพื่อให้ได้มีโอกาสทำหน้าที่ อีกทั้งชำระค่าธรรมเนียม 50 ดอลลาร์แคนาดา เพื่อเป็นการแบ่งเบางบประมาณของรัฐที่ใช้จัดในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

ทั้งนี้การที่ประเทศแคนาดาใช้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติซึ่งให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงนั้นนับว่าเป็นปัญหาอย่างมาก เนื่องจากการให้ประชาชนเพียงร้อยละ 40 หรือตั้งแต่ร้อยละ 41 ในการเข้าชื่อถอดถอนนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยในเรื่องของเสียงข้างมาก เพราะการที่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนยอมใช้เสียงข้างมากฉันทนาการถอดถอนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องใช้เสียงข้างมากฉันทนั้น แม้จะให้ชำระค่าธรรมเนียมร้อยละ 50 ดอลลาร์แคนาดาก็ตามอาจมองว่าการจ้างให้ลงลายมือชื่อย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย ในทางกลับกันหากใช้จำนวนประชาชนตั้งแต่ร้อยละ 51 อันเป็นฐานเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนหากผู้แทนทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชน ตลอดทำให้ประชาชนรู้สึกได้รับประโยชน์การทำหน้าที่ คงเป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าชื่อถอดถอนในวันลงคะแนนเสียง แม้จะมีการจ้างโดยซื้อเสียงประชาชนคงจะมีอุปสรรคที่จะซื้อเสียงจากประชาชนซึ่งเป็นฐานเสียงให้ลงลายมือชื่อย่อมเป็นการยากเสียทีเดียว

5.4 วิเคราะห์การนำรูปแบบการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) สมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยใช้การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในระดับชาติ โดยประชาชนได้เพียงแต่เสนอชื่อตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วยื่นต่อประธานวุฒิสภาอีกทั้งเหตุแห่งการถอดถอนนั้นต้องเป็นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หากประชาชนมีความประสงค์ถอดถอนสมาชิกรัฐสภาต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน ต่อประธานวุฒิสภาและเหตุแห่งการถอดถอนมีเพียง 6 เหตุ ได้แก่

1. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
6. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ตามกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อาจทำให้ไม่ครอบคลุมบางกรณีที่ไม่เข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่สามารถเข้าชื่อถอดถอนได้ หากใช้กระบวนการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการประชาธิปไตยทางตรงที่ให้อำนาจประชาชนในการถอดถอนผู้แทนได้โดยตรง เพียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กว้างและเป็นอีกหลักการหนึ่งที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็ง สิ่งสำคัญ คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากประชาชนที่คอยตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนที่ตนเลือกส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างมาก ตลอดเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีปัญหาอย่างยิ่งกับเรื่องการชุมนุมทำให้เกิดความวุ่นวายและมักไม่ค่อยมีกติกา ประชาชนได้รับบาดเจ็บและตายจำนวนมาก ซึ่งเหตุผลที่ชุมนุมคือเรียกร้องให้ผู้แทนลาออกบ้างหรือเรียกร้องให้ยุบสภาบ้าง ในทางกลับกันหากมีกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) แล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์ให้รัดกุมหากประสบความสำเร็จถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีกติกาสากล ทั้งทำให้ผู้แทนนั้นออกจากตำแหน่งอย่างสันติวิธีซึ่งประเทศไทยในระดับท้องถิ่นใช้การถอดถอนดังกล่าวและประสบความสำเร็จอย่างมาก หากนำรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาประยุกต์กับการใช้ในระดับชาติจึงมีข้อพิจารณาหลักเกณฑ์ ทั้งข้อดี-ข้อเสีย ดังนี้

5.4.1 วิเคราะห์หลักการสำคัญที่ควรนำหลักการการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในระดับชาติ

การถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เมื่อทำการศึกษารูปแบบการถอดถอนดังกล่าวพบว่าข้อเสียที่นอกจากประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองในการถอดถอนได้โดยตรงแล้ว ยังพบข้อเสียของรูปแบบดังกล่าวอีก 2 ประการ

1. การประชาชนจะเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภานั้นต้องเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนด หมายความว่าหากไม่เข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดประชาชนย่อมไม่อาจเข้าชื่อ

ถอดถอนได้เลย เช่น ผู้แทนบางคนทำให้เกิดการแตกแยกในสังคม หรือขอหาเสียงได้ให้นโยบายไว้กับประชาชนแต่ท้ายสุดไม่ทำตามนโยบายที่ได้ไว้กับประชาชน

2. องค์การที่มีอำนาจในการตัดสินใจคือวุฒิสภา มีปัญหาสำคัญ 2 ประการ

1) สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดห้ามมิให้วุฒิสภาหาเสียง แต่การได้มาซึ่งคะแนนเสียงต้องอิงจากฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรการถอดถอนจึงเป็นไปได้ยากและสิ่งที่ปฏิเสธมิได้เลยคือว่าวุฒิสภาเป็นญาติกับบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในทางการเมืองภาษาชาวบ้านเรียกว่า “สภาพี่เมีย”²⁵⁷

2) สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนมาจากการสรรหา จะเห็นว่าวุฒิสภากลุ่มนี้มาจากคนกลุ่มๆ เดียวที่เลือกเข้ามา การให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น นายกรัฐมนตรี ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ทำให้เกิดปัญหาที่ว่าเสียงส่วนน้อยมีอำนาจถอดถอนผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำให้มีลักษณะเป็นรูปแบบของการปกครองในระบอบเผด็จการที่คนกลุ่มเดียวมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจแทนประชาชน

นับแต่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนวุฒิสภาไม่อาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดได้ประสบความสำเร็จเลย

ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองโดยประชาชนเองที่ต้องออกมาชุมนุมเพื่อกดดันให้ผู้นั้นต้องลาออกจากตำแหน่งและส่วนใหญ่มักจบลงด้วยการชุมนุมแบบไม่สงบจนประชาชนตายและบาดเจ็บมากมาย จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การถอดถอนที่ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว การถอดถอนที่ทำให้เกิดกติกาที่เป็นสากล คือ การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศไทยใช้ในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง เมื่อประชาชนเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนเลือก ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ประชาชนย่อมมีอำนาจเข้าชื่อถอดถอนได้ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยได้เคยถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนได้เลือกมาแล้วและนับว่าประสบความสำเร็จมากในหลายท้องถิ่น อันเป็นการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและยังเป็นการปลูกฝังการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนนั้นรักษาสิทธิเสรีภาพของตนเองด้วย

ข้อดีของการใช้รูปแบบการปลดออกจากตำแหน่งในระดับท้องถิ่นมี 4 ประการ ดังนี้²⁵⁸

ประการแรก กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดการรับผิดชอบต่อเนื่อง เนื่องจากผู้แทนไม่ใช่เจ้านายประชาชน แต่เป็นเพียงผู้แทนประชาชนที่ประชาชนเลือกเท่านั้น ผู้แทนจึงต้องทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนตลอดเวลา มิฉะนั้นอาจถูกถอดถอนได้

²⁵⁷ มานิตย์ จุมปา, วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2550, หน้า 32.

²⁵⁸ บริบูรณ์ รักษาดี, ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2549), หน้า 59-60.

ประการที่สอง กระบวนการถอดถอนช่วยให้ข้อมูลแก่ประชาชน เนื่องจากทำให้ประชาชนต้องตื่นตัวคอยรับรู้ข่าวสารข้อมูล อีกทั้งเป็นการตรวจสอบการทำงานและความประพฤติของผู้แทนที่ตนเลือกให้ไปทำหน้าที่แทนตนด้วย

ประการที่สาม กระบวนการดังกล่าวช่วยตรวจสอบอิทธิพลที่มีมากเกินไป

ประการที่สี่ กระบวนการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นทางเลือกที่ไม่ต้องไปฟ้องร้อง เพราะผู้มีอำนาจขัดขวางตลอดเวลาเพื่อไม่ให้มีการดำเนินการฟ้องร้องตน หากใช้ระบบการถอดถอนเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถทำได้เอง

ข้อเสียของการใช้รูปแบบการปลดออกจากตำแหน่งในระดับท้องถิ่นมี 3 ประการ ดังนี้²⁵⁹

ประการแรก กระบวนการถอดถอนทำให้การบริหารงานของรัฐตลอดจนถึงระบบผู้แทนอ่อนแอลง

ประการที่สอง เมื่อประชาชนรวมตัวกันเข้าชื่อถอดถอน อาจเกิดความแค้นกันในการเมือง

ประการที่สาม กระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดความแตกแยก 2 ฝ่าย

เมื่อศึกษาถึงรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ตลอดจนข้อดี-ข้อเสียแล้ว การนำรูปแบบการถอดถอนดังกล่าวในระดับชาติเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองโดยตรง โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการปรับใช้รูปแบบการถอดถอนดังกล่าวไปใช้ในระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาถึงการถอดถอนแบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่ประเทศไทยใช้ในระดับชาติและเกิดปัญหาที่ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐประกอบกับไม่สามารถถอดถอนได้อย่างแท้จริง ทำให้ชัดเจนารมณ์ของประชาชนสำหรับหลักเกณฑ์การถอดถอนจะได้กล่าวในหัวข้อ 5.4.2 เงื่อนไขในการนำหลักเกณฑ์การนำรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในระดับชาติต่อไป

5.4.2 เงื่อนไขในการนำหลักเกณฑ์การนำรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในระดับชาติ

การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการถอดถอนที่ให้อำนาจประชาชนในการถอดถอนผู้แทนได้โดยตรงเมื่อเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่ง เมื่อพิจารณาจากประเทศที่ใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่งในระดับชาติ เช่น ประเทศเวเนซุเอลา หลักเกณฑ์การถอดถอนแม้ประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง แต่นับว่าเป็นเงื่อนไขที่ถอดถอนได้ยากมากเนื่องจากต้องเข้าหลักเกณฑ์ 2 ประการ

ประการแรก การที่จะลงคะแนนเสียงเข้าชื่อถอดถอนนั้น คะแนนเสียงต้องเท่ากับหรือมากกว่าที่ได้รับเลือกครั้งแรก หากบุคคลดังกล่าวเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับคะแนนเสียงมาจากประชาชน 500,000 เสียง ต้องมีจำนวนประชาชนเข้าชื่อมากกว่าหรือเท่ากับจำนวนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกคือ 500,000 เสียง จึงมีสิทธิปลดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นออกจากตำแหน่ง และ

²⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60.

ประการที่สอง ต้องดูจำนวนสัดส่วนของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงว่า การลงคะแนนเสียงที่ให้ปลดนั้นมีจำนวนมากถึงร้อยละ 25 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงนั้นด้วย

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองข้อข้างต้นจะขาดหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งข้อใดมิได้แม้ประชาชนจะมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนได้แต่มีรายละเอียดที่มีเงื่อนไขอย่างมากแต่เน้นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ใช่เสียงข้างน้อยปลดคนจำนวนมากแต่ใช้หลักเสียงข้างมากตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ทำการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยวิธีการลงประชามติ

ในประเทศไทยแม้การถอดถอนในระดับชาติใช้การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงแต่ในระดับท้องถิ่นใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่งซึ่งให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงเมื่อเห็นว่าผู้แทนไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ในประเทศไทยในระดับท้องถิ่นเองเคยใช้กระบวนการนี้มาแล้ว และประสบความสำเร็จด้วยในองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง เป็นต้น ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นพร้อมใจกันปลดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองตำบล และยังมีอีกหลายท้องถิ่นที่จนประสบความสำเร็จ ทำให้เห็นว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและตื่นตัวในทางการเมืองมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในการถอดถอน ในอนาคตเมื่อประชาชนเข้าใจถึงหลักการมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีความเข้มแข็งมากขึ้นตามไปด้วย

เมื่อพิจารณาประเทศที่ใช้การถอดถอนรูปแบบลักษณะนี้มักกำหนดหลักประกันการทำหน้าที่ของผู้ที่แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน หมายความว่า ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้ต้องให้เวลาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ทำหน้าที่ของตนในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อไม่ให้เสียงประมาณแผ่นดินติดต่อกันไม่ว่าจะเป็นงบประมาณในการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อเข้าชื่อถอดถอนและต้องเสียงประมาณเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเลือกผู้แทนขึ้นใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลง อีกทั้งเพื่อคงความศักดิ์สิทธิ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องการเคารพเสียงข้างมากที่กำหนดในหลักเรื่อง ห้ามดำเนินเนิการถอดถอนอีกในกำหนดเวลาที่กำหนด เช่น ประเทศแคนาดาการจะถอดถอนได้ต้องให้ผู้แทนทำหน้าที่ไปแล้ว 18 เดือน

ดังนั้น การถอดถอนในระดับชาติของประเทศไทยควรมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ประการแรก การถอดถอนสมาชิกรัฐสภาทำได้เฉพาะเขตพื้นที่ที่ประชาชนเลือกตั้งในเขตนั่นๆ

ประการที่สอง ห้ามมิให้ดำเนินการถอดถอนเมื่อก่อนกำหนด 18 เดือนนับแต่วันที่ผู้แทนเข้าทำหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันและเปิดโอกาสให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนใหญ่ในเขตนั่นๆ ได้เข้าทำหน้าที่ของตนตามสมควรก่อน

ประการที่สาม ประชาชนยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาจำนวนร้อยละ 30 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและ ในการลงคะแนนเสียงถอดถอนต้องมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

ประการที่สี่ ประชาชนที่เคยเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนที่ตนเลือกแล้วปรากฏว่าผลของการถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จบุคคลผู้นั้นจะเข้าชื่อถอดถอนอีกมิได้ มิฉะนั้นแล้วหากไม่จำกัดสิทธิในเรื่องดังกล่าวก็จะมีประชาชนที่ไม่พอใจอยู่แล้วลงชื่อถอดถอนซ้ำซ้อนทำให้กระบวนการถอดถอนไม่รู้จบสิ้น

ประการที่ห้า ภายหลังที่ประชาชนลงมติแล้วผลปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนก็ต้องห้ามเข้าซื้อถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนอีก

จากหลักข้างต้นเห็นได้ว่าเป็นการถอดถอนที่มีเงื่อนไขที่ยากเพราะการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มีเพียงเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งเท่านั้น ซึ่งผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนเข้าซื้อถอดถอนได้ตลอดเวลาควรกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนให้ยากขึ้นเพราะนอกจากคุ้มครองผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนแล้วยังเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของเสียงข้างมากตามหลักการประชาธิปไตยด้วย

อีกประการหนึ่งที่สำคัญของการถอดถอนดังกล่าว ควรมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อให้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติมีประสิทธิภาพมากขึ้นเนื่องจากในระดับท้องถิ่นเองมีหลักเกณฑ์ที่มีปัญหาสำคัญ 3 ประการ ดังนี้²⁶⁰

1. การกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการทุจริต

ตามปัญหาในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นนั้น ไม่มีบทลงโทษที่ครอบคลุมกับการถอดถอนทั้งระบบ เนื่องจากในท้องถิ่นเองพบการทุจริตหลายรูปแบบ เช่นการปลอมลายมือชื่อหรือสัญญาจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพราะหากไม่มีสภาพบังคับทำให้ประชาชนอาจขาดความเชื่อถือของกระบวนการถอดถอนดังกล่าวได้ และปัญหาการขาดสภาพบังคับการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสายตาประชาชนมักมองแง่ลบ โดยมักคิดว่าเจ้าหน้าที่จะกลั่นแกล้ง การมีสภาพบังคับของกฎหมายนอกจากการทุจริตการลงคะแนนเสียงเพื่อเข้าซื้อถอดถอนจะน้อยลงยังทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานตามกฎหมายมิฉะนั้นอาจถูกลงโทษได้

2. คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เหมาะสมกับการถอดถอน

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (พ.ศ.2542) มาตรา 3 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

ข้อสังเกต ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นนิยามที่เหมาะสมกับการเลือกตั้ง ในกรณีของการถอดถอนไม่ควรกำหนดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หรือผู้มีสิทธิลงคะแนนเมื่อใช้คำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ทำให้ประชาชนสับสนเรื่องการใช้สิทธิถอดถอนจึงลงชื่อในคำร้องโดยไม่มีสิทธิและทำให้เสียกระบวนการได้เรื่องนี้มีผู้ให้ความเห็นว่า²⁶¹

เห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัครด้วยกันและประชาชนใช้สิทธิเลือกอย่างอิสระ แต่กระบวนการถอดถอนเป็นการรวมตัวของประชาชนจำนวนมาก เพื่อตรวจสอบการทำงานของผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น ผู้มีสิทธิถอดถอนจึงแตกต่างจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากการ

²⁶⁰ นิจจารีย์ ภาคินปริพรรห์, *เรื่องเดิม*.

²⁶¹ *เรื่องเดียวกัน*.

ถอดถอนเป็นการตรวจสอบจึงต้องจำกัดคุณสมบัติของประชาชนบางประการ เช่น ผู้มีสิทธิเข้าชื่อต้องไม่เสียสิทธิเลือกตั้ง หรือเคยลงคะแนนเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา หรือผู้มีสิทธิลงคะแนนถอดถอนต้องมีอายุมากกว่า 18 ปี ของวันที่ 1 ม.ค. ในปีที่มีการเข้าชื่อ เป็นต้น แนวทางแก้ไขปัญหาควรวกเลิกบทนิยามผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกแล้ว กำหนดบทนิยามเป็น ผู้เข้าชื่อ หรือผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอน และผู้มีสิทธิคัดค้านใหม่ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับกระบวนการถอดถอนทั้งระบบ จึงจะแก้ไขปัญหาคัดค้านข้อขัดข้องทางปฏิบัติได้

3. ปัญหาบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

ในท้องถิ่นของไทยนั้นเมื่อเข้าสู่กระบวนการลงคะแนนถอดถอนมีช่องในบัตรลงคะแนน 2 ช่อง คือ “เห็นด้วย” และ “ไม่เห็นด้วย”

ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (พ.ศ.2542) บัญญัติว่า “การลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ”

การออกเสียงลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่องที่ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” กับการให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ที่ถูกร้องให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน

เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำคำว่าเห็นด้วย ประชาชนบางคนอาจเข้าใจว่าให้ผู้แทนนั้นทำหน้าที่ต่อไปทั้งที่ความจริงคือ ให้ถอดถอนผู้นั้นซึ่งประชาชนส่วนหนึ่งอาจเกิดความสับสน ดังนั้น เพื่อให้คะแนนเสียงที่ประชาชนลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่องสี่เหลี่ยมที่ให้กากบาทนั้นควรใช้คำว่า “ถอดถอน” กับ “ไม่ถอดถอน” เพื่อให้ประชาชนไม่เข้าใจผิดและทำให้คะแนนเสียงมีความถูกต้อง

5.4.3 วิเคราะห์จุดแข็ง และอุปสรรคการนำรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในระดับชาติ

การถอดถอนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยหนึ่งโดยให้อำนาจประชาชนที่เลือกผู้แทนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงและเหตุแห่งการถอดถอนมีเพียงแค่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งเท่านั้นทำให้ผู้แทนต้องระมัดระวังในการทำหน้าที่เพราะเกรงว่าประชาชนอาจเข้าชื่อถอดถอนตนก็เป็นได้ จึงชี้ให้เห็นว่าการถอดถอนในรูปแบบนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย เนื่องจากการถอดถอนในระดับชาติเอง ผู้แทนบางคนถูกประชาชน ตำว่าประชาชนแต่ไม่เป็นเหตุในการถอดถอน ทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้ ประชาชนได้เพียงแค่เข้าชื่อถอดถอนต่อประธานวุฒิสภาเท่านั้น การถอดถอนในระดับชาติ (Impeachment) มีข้อดีเพียงแค่รัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายกับการเลือกตั้งเพื่อถอดถอน เนื่องจากมีสมาชิกวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ ตลอดเวลาที่ผ่านมาไม่เคยมีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐสภาที่ถูกถอดถอนในกระบวนการดังกล่าว บางครั้งทำให้สมาชิกวุฒิสภาทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ ประชาชนต้องรอให้ครบวาระแล้วเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นการขัดเจตนาของประชาชน แต่หากให้ประชาชนมีอำนาจในเรื่องการถอดถอนนี้โดยตรง (Recall) ผู้แทนย่อมต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้การเมืองไทยมีความเข้มแข็งแน่นอน

อย่างไรก็ดีอุปสรรคของการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายงบประมาณในการลงประชามติ

การเข้าชื่อถอดถอนหากมีลายมือชื่อเสนอให้ถอดถอนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดย่อมต้องมีการลงประชามติหรือลงคะแนนเสียงเพื่อจัดให้มีการถอดถอน จึงต้องมีค่าใช้จ่ายบางครั้งหากกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำที่ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้ ย่อมเสียงบประมาณติดๆกันทั้งการเลือกตั้งครั้งถัดไปกับตำแหน่งที่ว่างลง กับ การลงประชามติถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่ง และการเลือกตั้งเพื่อหาคนใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งทำให้ขาดความต่อเนื่องในเรื่องการบริการสาธารณะ เพราะหลักการบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่อง มิฉะนั้นจะทำอาจเกิดผลร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบด้วย²⁶²

2. มาตรการรักษาความลับ

การตรวจสอบลายมือชื่อต้องเก็บเป็นความลับ มิฉะนั้นหากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอิทธิพลทราบเรื่องบุคคลนั้นอาจไม่ปลดปล่อยประกอบปัญหาการยืนยันลายมือชื่อของประชาชน เพราะการถอดถอนผู้แทน ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งเนื่องจากเป็นกรณีที่ประชาชนต่อสู้ผู้มีอิทธิพลจึงจำต้องคุ้มครองประชาชน เมื่อหากเทียบกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2542 มาตรา 8²⁶³ ต้องมีกระบวนการยืนยันความถูกต้อง ดังนี้ในกรณีที่บางคนหากมิได้ร่วมเข้าลงลายมือชื่อจะต้องยื่นคำร้องคัดค้าน เมื่อไม่มีการคัดค้านเท่ากับลายชื่อ

²⁶² สุรพล นิติไกรพจน์, **สัญญาทางปกครอง** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 80.

²⁶³ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2542 มาตรา 8 บัญญัติว่า เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ตาม มาตรา 7 ถ้าเห็นว่าถูกต้องให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ภายในยี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมาย ตาม มาตรา 7 (2) ทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

ถูกต้อง ฉะนั้นหากไม่มีการคัดค้านลายชื่อนั้นถูกต้องตามกฎหมายอีกทั้งเป็นหลักการกฎหมายปิดปากที่ผู้ถูกแอบอ้างใช้รายชื่อไม่สามารถยกเป็นข้อต่อสู้ได้ว่าถูกแอบอ้าง เพราะมีการประกาศโฆษณาแล้ว

ดังนั้น เมื่อพิจารณานำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเทียบหาการแอบอ้างลายมือชื่อโดยมิได้มีการคัดค้านย่อมเกิดปัญหาได้อย่างมากทีเดียว

3. ความเข้าใจของประชาชนในกระบวนการถอดถอนดังกล่าว

เรื่องนี้ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ ได้อธิบายในหัวข้อ ในทางยุทธศาสตร์จะขับเคลื่อนให้ทั่วประเทศตื่นตัวในเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างไรซึ่งท่านได้อธิบายว่า

ต้องมีการเผยแพร่ Best Practice หรือบทเรียนที่ดี หากมีการถอดบทเรียนตรงนี้ว่าทำไมเขาจึงสามารถประสบความสำเร็จในการถอดถอนได้ ขณะเดียวกัน บทเรียนที่ไม่ประสบความสำเร็จก็ต้องไปดูว่าเขาอุปสรรคอย่างไรบ้าง หากสามารถถอดบทเรียนตรงนี้ได้จะทำให้เราสามารถรวบรวมความรู้เพื่อตกผลึกและผลักดันให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. เกี่ยวกับการถอดถอนนักการเมือง ซึ่งปัจจุบันตามมาตรา 164 ของรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดว่าต้องอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ของ ปปช. หากเราสามารถเสนอแก้ไขให้กระบวนการเอื้อต่อประชาชนมากขึ้น ใช้เวลาน้อยลง เอกสารใช้ให้เหมาะสม และมีการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ภาคประชาชน ผมเชื่อว่าหลังจากที่เราตกผลึกในเรื่องนี้แล้ว และเผยแพร่ความรู้เหล่านี้ไปแก่ประชาชนที่มีความเข้มแข็งอยู่ ก็จะทำให้การถอดถอนในอนาคตมีความสำเร็จมากขึ้น หรือถึงแม้ไม่ประสบความสำเร็จ อย่างน้อยก็ทำให้นักการเมืองได้ตื่นตัวว่าประชาชนมีเครื่องมือในการดำเนินการบางอย่างกับคุณ หากคุณประพฤติตนไม่เหมาะสม²⁶⁴

ดังนั้น สิ่งสำคัญ คือ ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถาบันการศึกษาควรปลูกฝังให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากเป็นเรื่องที่ประชาชนที่ไม่ได้ศึกษาเรื่องดังกล่าวจะไม่มีความรู้เลยว่าตนมีส่วนร่วมในทางการเมืองด้านใดบ้าง และประชาชนเองต้องคอยติดตามข่าวสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เชื่อถือได้เพื่อรักษาประโยชน์ของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย เช่น เรื่องของการถอดถอนซึ่งมีเงื่อนไขที่ค่อนข้างซับซ้อนหากประชาชนบางส่วนไม่มีความรู้อาจถูกชักจูงได้ง่าย เช่น เหตุการณ์การลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ที่ภาครัฐไม่ให้ความรู้แก่ประชาชนในการประชาสัมพันธ์และไม่ให้มีการวิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นใดๆ เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญถึงข้อดีและข้อเสีย ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเกิดความสับสนว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าวหากประชาชนลงประชามติรับหรือไม่รับร่างแล้วแต่กรณี จะเกิดผลอย่างไรในอนาคต ซึ่งเรื่องนี้ประชาชนบางส่วนถึงกลับไม่ไปลงประชามติเพราะไม่เข้าใจในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเลย²⁶⁵

²⁶⁴ ถอดบทเรียนเรื่องถอดถอนกับ ดร.ภูมิ มูลศิลป์, *เรื่องเดิม*.

²⁶⁵ สัมภาษณ์ “วีระ หวังสัจจะโชค” ถอดสมการ “ประชามติ” แปลงความขัดแย้ง ปชต., คำนวนที่ 25 ตุลาคม 2559 จาก <http://matichon.th/news/251005>

ดังนั้น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพการให้ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญ หากผู้เกี่ยวข้องมองข้ามสิ่งเหล่านี้ อาจส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิดๆ ทำให้บางครั้งอาจมีการละเมิดต่อกฎหมายก็เป็นได้

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การถอดถอนของประเทศไทยในปัจจุบันแบ่งเป็น 2 ส่วน กล่าวคือหากเป็นการถอดถอนในระดับชาติใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) หลักการถอดถอนดังกล่าวนี้ประชาชนไม่สามารถเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง เพียงแต่ประชาชนได้เตรียมโดยการเข้าชื่อผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาที่ประชาชนเสนอถอดถอนโดยยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาเท่านั้น และองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินคือวุฒิสภา โดยการเข้าชื่อเพื่อเสนอในการถอดถอนเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 270 มี 6 เหตุอันได้แก่ 1. มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ 2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ 3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม 5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย 6. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นระดับท้องถิ่นนั้นใช้กระบวนการถอดถอนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ซึ่งเป็นการถอดถอนที่ให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรงสาเหตุแห่งการถอดถอนมีเหตุเพียงแค่ว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งเท่านั้น

การถอดถอนสมาชิกสภาในระดับชาตินั้นต้องเป็นเหตุตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งปัญหาของประเทศไทยที่ผ่านมาหลายสาเหตุที่ประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้ซึ่งมีสาเหตุสำคัญ 3 ประการ เช่น ตัวอย่างเช่น 1. ในการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้แทนเคยสัญญาว่าจะสนับสนุนนโยบาย เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น ผู้แทนดังกล่าวกลับลงมติไม่เห็นชอบโดยไม่ได้แสดงเหตุผลอันสมควร 2. ผู้แทนกระทำการที่ไม่เหมาะสมในสภา เช่น ก่อความวุ่นวายชกต่อยกันในสภา โห่ร้อง ก่อความไม่สงบ วางพวงหรีดในสภา ดึงเก้าอี้ประธานสภา ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน 3. ผู้แทนได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้วใช้อำนาจตามอำเภอใจ ถูกประชาชนหรือกระทำการให้เกิดความแตกแยกในสังคม ซึ่งที่ผ่านมานั้นเกิดเหตุการณ์ในลักษณะ 3 ประการข้างต้นโดยประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้ เนื่องจากไม่เข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการขัดต่อหลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่เป็นหลักการให้ประชาชนสามารถเรียกถอนอำนาจของผู้แทนได้ตลอดเวลา และทำให้ประชาชนต้องอดทนการทำหน้าที่ของผู้แทนจนกว่าจะครบวาระ จนบางครั้งส่งผลให้เกิดความวุ่นวายในทางการเมือง โดยประชาชนเองจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่กฎหมายมิได้รองรับไว้ มักเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบซึ่งเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการส่วนใหญ่ ในทางกลับกันหากใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นหลักการที่ให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้โดยตรง และกระบวนการนี้ยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้แทนที่ประชาชนเลือกมานั้นทำการโดยไม่สมควรดำรง

ตำแหน่ง ตลอดจนใช้อำนาจโดยมิชอบย่อมอาจถูกประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้เสมอ และยังเป็นการส่งเสริมหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองอีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้การเมืองไทยเข้มแข็งมากขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยในปัจจุบันใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าเป็นการถอดถอนโดยองค์กรผู้ตัดสินคือ วุฒิสภา ประชาชนเพียงแต่เสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภาเท่านั้น ทั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) มาตรา 270 กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้โดยเฉพาะ หากเข้าเหตุอื่นประชาชนไม่อาจเข้าชื่อถอดถอนได้ ซึ่งหลายประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มยุโรปนั้นพยายามผลักดันใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) อย่างไรก็ดีในประเทศไทยในการปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) และได้มีการใช้ระบบการถอดถอนดังกล่าว จนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหลายท้องที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งไปหลายท้องที่ และส่วนใหญ่ที่ถูกประชาชนปลดออกจากตำแหน่งล้วนแล้วแต่มีมูลเหตุทั้งสิ้นมิใช่ข้อขัดข้องโดยไม่มีสาเหตุ ซึ่งหลักการนี้เองทำให้การใช้อำนาจของผู้แทนต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และยังเป็นการสร้างการเมืองให้มีความเข้มแข็งด้วย อย่างไรก็ตามควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการถอดถอนให้มีความเหมาะสมเนื่องจากการถอดถอนลักษณะนี้ให้อำนาจแก่ประชาชนโดยตรง จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการถอดถอนสมาชิกรัฐสภา ดังนี้

ประการแรก การถอดถอนสมาชิกรัฐสภาทำได้เฉพาะเขตพื้นที่ที่ประชาชนเลือกตั้งในเขตนั้นๆ

ประการที่สอง ห้ามมิให้ดำเนินการถอดถอนเมื่อก่อนกำหนด 18 เดือนนับแต่วันที่ผู้แทนเข้าทำหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันและเปิดโอกาสให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนใหญ่ในเขตนั้นๆ ได้เข้าทำหน้าที่ของตนตามสมควรก่อน

ประการที่สาม ประชาชนยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาจำนวนร้อยละ 30 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและ ในการลงคะแนนเสียงถอดถอนต้องมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

ประการที่สี่ ประชาชนที่เคยเข้าชื่อถอดถอนผู้แทนที่ตนเลือกแล้วปรากฏว่าผลของการถอดถอนไม่ประสบความสำเร็จ บุคคลผู้นั้นจะเข้าชื่อถอดถอนอีกมิได้ มิฉะนั้นแล้วหากไม่จำกัดสิทธิในเรื่องดังกล่าวก็จะมีประชาชนที่ไม่พอใจอยู่แล้วลงชื่อถอดถอนซ้ำซ้อน ทำให้กระบวนการถอดถอนไม่รู้จบสิ้น

ประการที่ห้า ภายหลังที่ประชาชนลงมติแล้วผลปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนก็ต้องห้ามเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นอีก

กรณีที่เป็นปัญหาข้อถกเถียงในประเด็นที่ว่า การจัดตั้งรัฐบาลในประเทศไทยส่วนใหญ่แล้วมักเป็นในรูปแบบรัฐบาลผสมยกเว้นรัฐบาลสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ที่เป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภา จึงเกิดปัญหาที่ว่า หากผู้แทนหรือรัฐบาลที่ประชาชนเลือกได้แถลงนโยบายไว้กับ

ประชาชนแล้วชนะการเลือกตั้ง แต่ขณะจัดตั้งรัฐบาลกลายเป็นรัฐบาลผสม แน่นอนว่าบางนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชนทำไม่ได้เนื่องจากเมื่อเป็นรัฐบาลผสมผู้แทนที่เป็นฝ่ายบริหารมีนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชนมากมาย กรณีเช่นนี้การพิจารณาว่าผู้แทนได้ทำตามนโยบายที่ได้สัญญาหรือให้ไว้กับประชาชนหรือไม่ต้องถือนโยบายที่ได้แถลงนโยบายไว้ในสภา ถ้าข้อเท็จจริงได้ความว่าเมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายในสภาแล้วไม่ปฏิบัติก็อาจถูกประชาชนเข้าชื่อถอดถอนได้ทันที

ดังนั้น หากหลักการนี้ประสบความสำเร็จย่อมส่งผลให้การตรวจสอบอำนาจรัฐนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้แทนนั้นต้องมิกล้าใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเนื่องจากประชาชนจะคอยสอดส่องตรวจตราการทำหน้าที่อยู่ตลอดเวลา อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองให้แก่ประเทศอีกด้วย และยังเป็นการลดการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการโดยการชุมนุมประท้วงกดดันผู้แทนให้ลาออก นับว่าเป็นเหตุการณ์อาจส่งผลให้เกิดความรุนแรง ในทางกลับกันถ้าผลักดันการถอดถอนแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในระดับชาติย่อมเป็นกติกากำหนดที่ทำให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ ต้องรักษาตึกหากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ลงชื่อถอดถอนหมายความว่าประชาชนยังคงให้ความไว้วางใจยอมทำให้ผู้แทนนั้นยังอยู่ในตำแหน่งต่อไป เป็นการทำให้กติการับรองของการถอดถอนหรือการให้ผู้แทนออกจากตำแหน่งได้อย่างมีสันติวิธีภายใต้กติกาแห่งกฎหมาย ทั้งยังเป็นการเลี่ยงมิให้เกิดการชุมนุมจนเหตุการณ์บานปลาย ในลักษณะของการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบไม่สงบ ดังในประเทศไทยเคยปรากฏมาหลายครั้งไม่มีที่สิ้นสุด

บรรณานุกรม

- กานดา สิริฤทธิศักดิ์. การนำระบบอิมพีชเมนต์ มาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- กานต์ โกวิทย์สมบูรณ์. **ความคิดทางการเมืองของจอห์น ล็อก (John Locke's Political
Thought**. กำแพงเพชร: มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2535.
- การถอดถอนของเกาหลีกับประธานาธิบดีที่ถูกพักงาน. ค้นวันที่ 9 พฤศจิกายน 2558 จาก [http://
ppvoice.thainhf.org/index.php?module=article&page=detail&id=703](http://ppvoice.thainhf.org/index.php?module=article&page=detail&id=703)
- การถอดถอนในสหรัฐอเมริกาที่ ทำให้คนหน้าบาง. ค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2557 จาก [http://
ppvoice.thainhf.org/?module=article&page=detail&id=701](http://ppvoice.thainhf.org/?module=article&page=detail&id=701)
- การเมือง: ขว้าวไป. ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.komchadluek.net/detail
/20150124/200088.html](http://www.komchadluek.net/detail/20150124/200088.html)
- การสถาปนารัฐบาล. ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก [http://pirun.ku.ac.th/~fhumcwc/
coursesyllabus/2550_1/doc/3_8744_2_3_4.ppt](http://pirun.ku.ac.th/~fhumcwc/coursesyllabus/2550_1/doc/3_8744_2_3_4.ppt)
- กำเนิดของรัฐ. ค้นวันที่ 22 ตุลาคม 2558 จาก [http://www.rncc.ac.th/Media/Local_
Governing/Morn1_2553/lesson_3.ppt](http://www.rncc.ac.th/Media/Local_Governing/Morn1_2553/lesson_3.ppt)
- กิจบดี ชินเบญจสุข. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (Constitutional Law and
Political Institution)**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **ทฤษฎีองค์กรการเมืองและชาติ**. ค้นวันที่ 29 สิงหาคม 2557 จาก
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=417>
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **แนวความคิดว่าด้วยรัฐ (ตอนที่ 1)**. ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=295>
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. **ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย**. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529.
- คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ. **สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตาราง
เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น**. กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส. ค้นวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 จาก
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1076>
- คะแนนนิยมผู้ว่าฯ คนเหล็กดังเหว หลังขัดแย้งเรื่องงบฯ. ค้นวันที่ 7 พฤศจิกายน 2558 จาก
<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9520000086320>

คำต่อคำ ดีเบตประวัติศาสตร์ “รับ-ไม่รับ” รธน.50 : สมคิด เลิศไพฑูรย์ VS วรเจตน์ ภาคีรัตน์.

คัณวันที่ 19 เมษายน 2558 จาก <http://www.prachatai.com/journal/2007/08/13724>

คำต่อคำ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ชี้ อะไรคือปัญหาที่ควรจจะปฏิรูป. คัณวันที่ 19 เมษายน 2558 จาก <http://prachatai.org/2015/03/58169>

ควัณหลงคนเหล็กแห่งแคลิฟอร์เนีย. คัณวันที่ 7 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://liblog.dpu.ac.th/article/upload/b050.pdf>

จากมองเตสกีเออ ถึงรุสโซและการถอดถอน. คัณวันที่ 17 มิถุนายน 2557 จาก <http://www.idis.ru.ac.th/report/inbox.php? =1292.0>

จุมพล หนีมพานิช. กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. คัณวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/cons50-intention.pdf

เจษฎา ทองขาว. การนำกระบวนการออกเสียงประชามติมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร. 63, 2 (กุมภาพันธ์ 2558): 19-26.

ชโรเดอร์, ริชาร์ด ซี. การปกครองของสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: สำนักข่าวสารอเมริกัน, 2543.

ชวรัตน์ เชิดชัย. การสื่อสารกับสาธารณมติ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ชาวโนนแดงร่วมพลังชุมชนโหวดปลดนายกฯ. คัณวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.oknation.net/blog/pint.php?id= 561588>

ชาวบ้านโนนแดงขอคืนอำนาจ. คัณวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.komchadluek/detail/20100317/52312/52312.html>

ชำนาญ จันทรเรือง. รุสโซคือต้นแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันจริงหรือ. คัณวันที่ 28 สิงหาคม 2558 จาก <http://www.prachatai.com/node/10997/talk>

ชำนาญ จันทรเรือง. อำนาจคือความถูกต้องกระนั้นฤ. คัณวันที่ 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.prachatai.com/journal/2006/10/10257>

เซ็กเคเลอร์, ฮัดสัน เค. สหรัฐอเมริกา รัฐบาลโดยประชาชน (Our Constitution and Government). แปลโดย นิพนธ์ ศศิธร. กรุงเทพฯ: สำนักข่าวสารอเมริกัน, 2520.

ณวัฒน์ ศรีปัดถา. ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ตรีรัตน์ จุยมณี. มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 286.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

- ถอดบทเรียนเรื่องถอดถอนกับ ดร.ภูมิ มูลศิลป์. ค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://ppvoice.thainhf.org/?module=article&page=detail&id=687>
- ทวีศักดิ์ ทองภักดี. การถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2544.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิต้า, 2541.
- ที่มาที่ไปคดี 'วอเตอร์เกต'. ค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/Around/viewNews.aspx?NewsID=94800000796782557>
- ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ. ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=86384>
- ธนศักดิ์ วรรณสุข. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและประชาชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- นพดล เสงเจริญ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2548.
- นันทวัฒน์ บรมมานันท์. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา. ค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=966>
- นันทวัฒน์ บรมมานันท์. วิธีการถอดถอนจากตำแหน่ง. ใน สารสารปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.
- นิจจารีย์ ภาคินปริพรรห์. ปัญหากฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น. ค้นวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=1773>
- แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส. ค้นวันที่ 14 เมษายน 2557 จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. เอกสารประกอบคำบรรยายประชาธิปไตย ระบบการเมือง และรูปแบบของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.
- บริบูรณ์ รักษาดี. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.
- ปชป. แฉวางพวงหรีดหน้าบัลลังก์. ค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.komchadluek.net/news/politic/169276>
- ปธน. อเมริกา คนแรกที่ถูถอดถอน. ค้นวันที่ 22 ตุลาคม 2557 จาก <http://news.truelife.com/detail/2243025>

ปธาน สุวรรณมงคล. **การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร**. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2552.

ปราณพงษ์ ดิลกภัทร. รัฐธรรมนูญกับการใช้และการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน. **รัฐสภาสาร**. 57, 3 (มีนาคม 2552): 5-57.

ประเมินผลการดำเนินนโยบาย รัฐบาลยิ่งลักษณ์. ค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.siamintelligence.com/yingluck-government-policy-eval/>

ประวัติศาสตร์บุคคลสำคัญ. ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://pilok4u.com/history/2012/12/%E0%B8.8C-martin-luther>

ผลเลือกตั้งและระบอบเวลาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์. ค้นวันที่ 25 เมษายน 2559 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000082991>

เผยผลคะแนนครั้งประวัติศาสตร์-ชาวยุโรปมึนงง “นายก อบต.” ท่วมท้น. ค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9510000011288>

ฝรั่งเศสสอบเรียนจากอดีตนายภา. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**. 39 (9-15 พฤษภาคม 2536): 24

อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี. **การนำระบบอิมพีชเมนต์ มาใช้ในประเทศไทย**.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตฺโต). **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 10 (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สือตะวัน, 2545.

พลิกมุม “ฮิวโก ซาเวส”. ค้นวันที่ 7 เมษายน 2558 จาก http://www.matichonon.co.th/news_detail.php?newsid=1362525114

พัชรพรรณ นุชประยูร. **เอกสารประกอบการบรรยายทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน ว่าด้วยการกระทำของรัฐและการกระทำทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.

โกคิน พลกุล. **เอกสารประกอบการบรรยายหลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์, 2525.

มติ ส.ว. ไม่ถึง 3 ใน 5 สู่พรอดโดนถอดถอน. ค้นวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.thairath.co.th/content/291994>

มนตรี รูปสุวรรณ. **บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล, คณะวิทยาศาสตร์, ภาควิชาฟิสิกส์. **รู้จักชีวิตของกาลิเลโอ**.

ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.rmutphysics.com/charud/specialnews/2/galileo/galileo.htm>

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. **ประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่**. ค้นวันที่ 7 เมษายน 2559 จาก http://www.teacher.ssru.ac.th/sanchai_ra/file.php/1/direct_democracy_word.pdf

มานิตย์ จุมปา. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543.

มานิตย์ จุมปา. แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถวญญูญผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election). รัฐสภาสาร. 61, 9 (กันยายน 2556): 9-24.

มานิตย์ จุมปา. วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2550. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

มานิตย์ จุมปา. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2556.

มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

ยงยุทธ์ สิงห์วัช. การถวญญูญผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น จังหวัดน่าน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552.

ยอนดู “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน” ประสบความสำเร็จแค่ไหน?. คำนวันที่ 11 เมษายน 2559 จาก <http://www.siamintelligence.com/people-propose-bill-history/>

ร่วมสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่ ความจริงใจต่อการปฏิรูป คำถามที่ไม่ต้องรอคำตอบ. คำนวันที่ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaipost.net/node/39066>

รัฐบาลพรรคเดียวครั้งแรกประวัติศาสตร์ไทย. คำนวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.piwdee.net/sem7.htm>

รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส. คำนวันที่ 21 ตุลาคม 2557 จาก http://freedom-thing.blogspot.com/2011/06/blog-post_19.html

รัฐไทย: รัฐที่การการจ่ายอำนาจล่าช้า. คำนวันที่ 7 พฤศจิกายน 2558 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_42.pdf

รัฐและโครงสร้างของรัฐ. คำนวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 จาก http://rulawkk26.blogspot.com/2011/11/4-1_23.html

วนิดา แสงสารพันธ์. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

วรทิพย์ ทิพย์ธรรมธารา. กระบวนการถวญญูญ: ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับกฎหมายต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2544.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิด และหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540.

วิชัย สังข์ประไพ. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

วิโชติ วัฒนโณ. พฤติกรรมการเมืองเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

- วิชัญ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ , 2530.
- สื่อบุคคลพิเศษบทเรียนราคาแพง**. ค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.oknation.net/blog/pint.php?id=567673>
- สถาบันพระปกเกล้า. **การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่**. ค้นวันที่ 17 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/.8C.pdf>
- สภาเดือด! ส.ส.ค้านลูกฮือล้อมประธาน-รังสิมาแจ่มไม่มีตบตี**. ค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=381690>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- สมยศ เชื้อไทย. **ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย**. **วารสารนิติศาสตร์**. 14, 3 (กันยายน 2527): 25-52.
- สวัสดี สุคนธรังษี. **มติมหาชนกับการบริหารและการเมือง**. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2517.
- สวัสดี สุคนธรังษี. **รัฐศาสนโยบายกับมติมหาชน**. ใน **นโยบายของรัฐ**. กุลธณ ธนาพงศธร, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- สัมภาษณ์ “วีระ หวังสัจจะโชค” ถอดสมการ “ประชามติ” แปลงความขัดแย้ง ปชต.** ค้นวันที่ 25 ตุลาคม 2559 จาก <http://matichon.th/news/251005>
- สำรวจศาลรัฐธรรมนูญนานาประเทศท่ามกลางเสียงวิพากษ์**. ค้นวันที่ 3 พฤศจิกายน 2557 จาก http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRNNU5UQTBNe1l4Tmc9PQ
- สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญกับ สสร.** ค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_dc/dc_doc08.html
- สุนทรชัย ชอบยศ และรจนา คำดีเกิด. **การเมืองภาคพลเมือง: การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย**. **รัฐสภาสาร**. 61, 5 (พฤษภาคม 2556): 9-43.
- สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. **การสื่อสารกับการเมือง**. กรุงเทพฯ: ประสิทธิ์ภักดิ์ แอนด์พริ้นติ้ง, 2541.
- สุรพล นิติไกรพจน์. **สัญญาทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- เสถียร หอมขจร. **มติมหาชนกับประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525.
- เสื้อแดงโร่เอาผิด “สุเทพ”**. ค้นวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จาก <http://crime.tnews.co.th/contents/65925/>
- หยุด แสงอุทัย. **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538.
- หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน**. ค้นวันที่ 17 มิถุนายน 2558 จาก <http://www2.diw.go.th/ppp/PDF/people.PDF>
- อดิศักดิ์ ลิ้มปฐมนิกกิจ. **บทเรียนคลองจอบ คำทำนายถูกต้องนะคร้าบ**. ค้นวันที่ 7 เมษายน 2558 จาก http://kidnokok.blogspot.com/2004/09/blog-post_109605769755798067.html

- อมร จันทรสมบูรณ์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2525.
- อมร จันทรสมบูรณ์. วันเลือกตั้ง ‘บทสุดท้าย’หรือ‘บทเริ่มต้น’ ของพลังประชาธิปไตย. ใน **ปฏิรูปการเมืองไทย: หลงทางหรือไร้จุดหมาย? อาจารย์บูชา รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557. หน้า 87-105.
- อมร สุวรรณโรจน์. **ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- อมรรัตน์ ดวงแป้น. **อำนาจอธิปไตย**. ค้นวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 จาก [https:// www.ncac.ac.th/Media/ Local_Governing/Morn1_2553/lesson5.ppt](https://www.ncac.ac.th/Media/Local_Governing/Morn1_2553/lesson5.ppt)
- เอกสารประกอบวิชาปรัชญาการเมืองตะวันตก**. ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2558 จาก http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=548&articlegroup_id=129
- Allport, Floyd D. **Toward a Science of Public Opinion. Communication and Public Opinion**. Carlson, Robert O., ed. New York: Praeger, 1975.
- Blumer, Herbert. **The Mass, the Public and Public Opinion**. In **Reading in Public Opinion and Communication**. Berelson, Bernard and Janowitz, Morris, eds. 2nd ed. New York: The Free, 1966.
- Boletin Electoral Referendum 15 DE Agosto DE 2.004**. Retrieved September 11, 2010 from http://www.cne.gov.ve/referendum_presidencial2004/
- Cronin, Thomas E. **Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall**. Massachusetts: Harvard University Press, 1989.
- Garrett, Elizabeth. **Democracy in the Wake of the California Recall** (Los Angeles, CA.: USC Law school and California Institute of technology, 2004.
- Hamilton, Alexander; Madison, James and Jay, John. **The Federalist Papers**. New York: J. and A. M. Lean, 1787.
- The International for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). **Direct Democracy: The InternationalIDEAHandbook**. N.p.: n.p., n.d. อ้างถึงใน มานิตย์ จุมปา. **แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election)**. รัฐสภาสาร. 61, 9 (กันยายน 2556): 9-24.
- Parry Geraint, John. **Lock**. London: George Allen & Unwin, 1978.
- The USA Impeachment Overview: ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา**. ค้นวันที่ 22 ตุลาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684>
- Yeric, Jerry L. and Todd, John R. **Political Opinion: the Visible Politics**. Itaca, IL.: FE Peacock, 1983.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายทวีพงศ์ จิตมั่น

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2554

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 69
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2559

ประสบการณ์การทำงาน

พ.ศ.2555-2558
ตำแหน่ง ครูผู้สอน
สถาบันประดิษฐ์เซ็นเตอร์

พ.ศ.2558
วิทยากรด้านกฎหมาย
โรงเรียนปัญญาवरคุณ

พ.ศ.2558-2559
ตำแหน่ง ผู้ช่วยฝ่ายกฎหมาย
ฝ่ายบุคคลและกฎหมาย
บริษัท โรงงานผ้าไทย จำกัด (มหาชน)