

รูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง
โดยประชาชน

ชายชาญ อุทธรสิงห์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2558

The proper take off take incumbent high-level political by the people

Chaychan oottasing

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	รูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชน
ชื่อผู้เขียน	ชายชาญ อุทธรสิงห์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนในประเทศไทย และวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติในฐานะผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตลอดจนกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่นำมาใช้ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ในต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนในประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาพบว่าในประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเวเนซุเอลา มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนได้ โดยกระบวนการดังกล่าวถูกพัฒนาและนำมาใช้กับสภาพการเมืองการปกครองของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าว จนสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติตนไม่สมควรหรือกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนได้จำนวนหนึ่ง ในส่วนของกระบวนการในการถอดถอนของทั้ง 3 ประเทศ จะมีรูปแบบ กระบวนการและเงื่อนไขในการถอดถอนที่ค่อนข้างแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยได้นำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) มาใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติ กลับไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนแต่อย่างใด การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติกลับถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของวุฒิสภาในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับดังกล่าว โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) แต่

กระบวนการถอดถอนนี้ ก็ไม่สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนได้แม้รายเดียว จึงทำให้เกิดข้อพิพาทว่าเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทำการเลือกผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แล้ว แม้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเหล่านั้น จะประพฤติผิดไปจากที่ได้เคยให้คำมั่นสัญญากับประชาชนไว้ในคราวที่ได้มีการหาเสียงเลือกตั้งหรือกระทำการใด ๆ ที่ทำให้ประชาชนเกิดความไม่พึงพอใจแล้วก็ตาม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ไม่สามารถที่จะกระทำการใดเพื่อตัดสินชี้ขาดต่อตัวผู้แทนดังกล่าว ว่าสมควรอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ อีกต่อไปแล้วหรือไม่ ระหว่างที่ผู้ดำรงตำแหน่งคนดังกล่าวอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งด้วย แต่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลับจะต้องรอคอยให้มีการเลือกตั้งครั้งถัดไป จึงจะสามารถใช้สิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินชี้ขาดได้ ทั้งนี้ หากปรากฏว่าการเลือกตั้งครั้งถัดไปนั้น มีระยะเวลาที่ยาวนาน ก็อาจทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนดังกล่าว กระทำการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของประชาชนหรือประพฤติตนจนทำให้ที่ประชาชนไม่พึงพอใจเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมก็เป็นไปได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนด้วยการเข้าไปควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติ โดยการนำแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มาปรับใช้ ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการตัดสินใจใดๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจากประชาชน จะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเหล่านั้นเข้าสู่ตำแหน่งมากยิ่งขึ้น หากผู้แทนกระทำการหรือตัดสินใจในเรื่องใดไปแล้ว จนก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ก็อาจนำไปสู่การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชน ยังถือว่าเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น และทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เห็นคุณค่าของคะแนนเสียงที่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองมากยิ่งขึ้นด้วย

อนึ่ง ผลการศึกษาการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชนจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาจเป็นประโยชน์ต่อการที่สภาปฏิรูปแห่งชาติที่จะได้นำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ไปพิจารณาเพื่อปรับใช้กับการเมืองการปกครองของประเทศที่อยู่ระหว่างการดำเนินการปฏิรูปอยู่ด้วย

Thesis Title	The proper take off take incumbent high-level political by the people
Author	Chaychan oottasing
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Vira Lochaya
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study about determine the appropriate format to crack a high-level political positions or national level by the Thai people, and the situation analysis about the duties of a senior political positions or national level as representatives from the election of the people. As well as the withdrawal process who political positions, both at the national and local levels that apply in the country, Thai. By comparison, people withdrawal process with the political positions by the people (Recall) Abroad in order to find out the guidelines to determine the appropriate format to recall those high-level political positions or national level by people in the country continue to Thai.

The study found that in Canada, United States of America and the Republic of Venezuela. There is an opportunity for citizens to exercise their right to withdraw any political or national level by the public. Such a process was developed and applied to the politics of the three countries. Finally able to remove the incumbent political misconduct or act contrary to the will of the people is the number one. The process of removal of the 3 countries will take the form of removal procedure and conditions are quite different depending on the political climate of the country. For Thailand Has brought the dismissal of political office by the people (Recall) used in the removal of political appointees at the local level only. For the removal of political or national level. Did not allow people to exercise their right to withdraw any political position by the public in any way. The dismissal of political or national level to be determined as a function of the Senate in the detection and removal of political positions on such a scale. The import process Peach Penthouse (Impeachment), but this removal process. Was unable to dismiss the political position of the removal process, even one. It was not only considered when the voters have chosen representatives to act now. Despite the political position of those

elected. To behave differently than it has ever been pledged to the public in time to have the election campaign or any other action. To give the dissatisfaction remains. The voter is unable to do for arbitration on behalf of such person. That they are in position. Longer or During the tenure of such people in tenure with. But the voters will have to wait for the next election. To use the right of citizens to vote, to make the final decision on the case where the next election. A long period It may make the political positions of such people. Violates the will of the people or behave so that the public is not satisfied, more than ever, it is possible.

Therefore, to promote has been involved in the politics of the people with access control duties of the political positions of high level or national level. By applying the concept of direct democracy (Direct Democracy) was deployed by allowing people who are elected have withdrawal rights, a high level of political positions, or national level. That will make any decisions or perform duties of the political positions that have elected to come from citizens will be consideration given to the needs of the people who chose those representatives to better positions. If a representative acts or decisions which it has so far caused dissatisfaction towards the people who qualify for the election, it might lead to people who are entitled to vote to request the removal a political positions from the position before the full term. As well as allowing the people who have used the election to recall a high level political positions or national level by people. Also considered to encourage people to see the importance of participating in politics and keep the people who qualify for the election have seen the value of the vote have chosen representatives to represent ourselves well.

The results of a study to determine the appropriate format for the removal of high-level political office by the people of this thesis. It may be beneficial to the National Council reform has led to this thesis. To consider in order to adapt to the country's political reforms are in progress.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์เป็นอย่างดี จากรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำและให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ดร.ปัญญา อุดชาชน และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตั่นศิริ ที่ให้เกียรติและสละเวลาอันมีค่าของท่านในการร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณศิริระ อังสัจจะพงษ์ ที่คอยช่วยเหลือแนะนำการค้นคว้าข้อมูล และขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พี น้อย เพื่อน ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกคน ซึ่งคอยเป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือด้วยดีตลอดมา

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดามารดาที่ได้อุปการะให้ความช่วยเหลือ ให้การสนับสนุนในทุก ๆ ด้านในการศึกษาทุกระดับชั้น หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ชายชาญ อุทสิงห์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง	๘
สารบัญภาพ	๘
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	10
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับแนวคิดการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน	12
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย	12
2.2 รูปแบบต่างๆ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	24
2.3 แนวคิดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนใน ระบอบประชาธิปไตย	36
2.4 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับแนวคิดเกี่ยวกับ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall)	43
3. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในต่างประเทศ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและระดับท้องถิ่นในประเทศไทย.....	57
3.1 ประเทศแคนาดา.....	60
3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	73
3.3 สาธารณรัฐเวเนซุเอลา.....	112
3.4 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย.....	120

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.5 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นโดยประชาชน ในประเทศไทย	141
4. วิเคราะห์ปัญหาและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการลงคะแนนเสียง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชนมาใช้ ในประเทศไทย	149
4.1 วิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการนำกระบวนการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชนมาใช้	150
4.2 วิเคราะห์เกี่ยวกับผลของการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทย	166
4.3 แนวทางที่เหมาะสมในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทย	169
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	194
5.1 บทสรุป	194
5.2 ข้อเสนอแนะ	195
บรรณานุกรม	197
ภาคผนวก	205
ก แผนผังกรอบระยะเวลากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชนในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา	206
ข บทสรุปผลการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในจังหวัดบริติช โคลัมเบียประเทศแคนาดา (Summary of Recall Petitions)	208
ค พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	210
ง RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398	221
ประวัติผู้เขียน	247

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครอง	76
3.2 ข้อกำหนดเกี่ยวกับบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชน (Recall) แห่งรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐของ ประเทศสหรัฐอเมริกา	83
3.3 การยื่นคำร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น.....	146



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย	69
4.1 แผนผังแสดงขั้นตอนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยประชาชนโดยสังเขป	193



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามหลักการพื้นฐานของปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน โดยประชาชนทำหน้าที่ปกครองตนเองโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ จึงเกิดการสร้างรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน โดยประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนและผู้แทนเหล่านั้น ก็ทำหน้าที่ร่วมกันปกครองประเทศตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย การเลือกตั้งผู้แทนเข้าทำหน้าที่แทนประชาชน จึงถือว่าเป็นกลไกเบื้องต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่โดยสภาพการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนั้น ยังไม่สามารถสนองตอบและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้อย่างทั่วถึง เนื่องจาก โครงสร้างทางสังคมที่มีการขยายตัว และมีความสลับซับซ้อนประกอบกับการแสวงหาผลประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มที่เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อขอมิพื้นที่เรียกร้องสิทธิทางการเมืองในการปกป้องผลประโยชน์ของตน การเคลื่อนไหวของประชาชนดังกล่าว เป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชน และเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มาเป็น“ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” หรือ “ประชาธิปไตยแบบทางตรง” มากขึ้น และเปลี่ยนสภาพการเมืองที่การเมืองเป็นของนักการเมืองมาเป็นการเมืองของพลเมืองหรือการเมืองของภาคประชาชน เป็นการเมืองแนวใหม่ที่ถือว่าประชาชนเป็นตัวแสดงหลัก ไม่ใช่การเมืองแนวเดิมที่ประชาชนเป็นเพียงผู้ดูหรือผู้ปฏิบัติตาม โดยประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองมากขึ้น เพื่อปกป้องและเรียกร้องสิทธิของตนที่ควรจะได้รับรวมทั้งติดตามควบคุม และตรวจสอบการทำงานของรัฐ ในอดีตประเทศไทยมิได้มีการอภิปรายที่ยอมรับและเปิดพื้นที่ให้มีขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนอันเป็นสิทธิที่ชอบธรรมเท่าที่ควร แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญล้วนแต่มีผลให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการ

ทางการเมืองทุกระดับมากขึ้น¹ และยังขยายการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิของพลเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อมา เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาบัญญัติไว้เช่นเดิม แต่ได้ขยายสิทธิทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นผลสำเร็จ ซึ่งหลายฝ่ายคาดว่าจะสามารถช่วยขจัดปัญหาต่าง ๆ ในทางการเมืองได้ โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ รวมถึงการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้หมดไป แต่จนถึงทุกวันนี้ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกระทำความผิด อีกทั้งกระบวนการทุจริต คอร์รัปชันก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบขององค์กรอิสระก็ถูกอำนาจทางการเมืองแทรกแซงหรือไม่บุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรืออยู่ในองค์กรอิสระก็เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเสียเอง อาจทำให้กระบวนการพิจารณาตรวจสอบขาดความเป็นธรรม นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบภาคประชาชนก็ยังประสบปัญหาอุปสรรคในข้อกฎหมายและวิธีการขั้นตอนในการปฏิบัติ โดยเฉพาะกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนยังมีความสับสนประกอบกับประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีในเรื่องดังกล่าวจนกระบวนการดังกล่าวถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเป็นผลตามมา

ต่อมาแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในภายหลังก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังให้ความสำคัญและสืบทอดเจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้เกือบทุกประการ โดยเฉพาะการใช้สิทธิทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในภาคประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เกือบทุกระดับ แต่ถึงอย่างไรก็ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับข้างต้น ก็มีปัญหาและข้อถกเถียงกันอย่างมากมาย ทั้งในแง่ทฤษฎีและในแง่กฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับดังกล่าว ให้อำนาจประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อยู่สองประการ ได้แก่กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) และ

¹ จตุสารสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย* (น. 7-10). สืบค้น 1 สิงหาคม 2557, จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/downloadarticle/article_20110615111440.pdf

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ในระดับท้องถิ่น²

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) และกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) จากต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อเป็นกลไกในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยได้มีการปรับปรุงกระบวนการในบางขั้นตอนเพื่อนำมาใช้ในประเทศไทย เช่นนำขั้นตอนของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนมาใช้กับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) กล่าวคือเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในประเทศไทย จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าประเทศไทยน่าจะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากต่างประเทศใน 2 ลักษณะ กล่าวคือแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty) และแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Supremacy of the People) โดยแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เห็นว่าผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดถือว่าเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อำណัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (Free Mandate of Representatives) ดังนั้นประชาชนจึงไม่อาจที่จะถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้โดยตรง แต่จำต้องอาศัยกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) แทน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 2 ฉบับ ต่างก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่ยังเป็นเรื่องที่เป็นข้อถกเถียงกันอยู่พอสมควรเนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ ส่วนแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Supremacy of the People) กลับเห็นว่าผู้แทนปวงชนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร หากมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนแล้ว จะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชน มิเช่นนั้น อาจถูกประชาชนถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งตามหลักแล้วผู้แทนปวงชนทั้งหลายเหล่านั้น หากมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนแล้ว บุคคลดังกล่าวก็มีสถานะเป็นเพียงผู้แทน (Les Mandataires) ที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้น จึงต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชาชนสอดคล้องกับแนวคิดสัญญา

² จาก การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 3), โดย กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประชาคม (Social Contract) ของจอห์น ล็อก (John Locke) ซึ่งท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวว่า “อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลได้มาจากความไว้วางใจ หากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายตามที่ได้รับความไว้วางใจแล้ว รัฐบาลก็จะหมดอำนาจและการเป็นรัฐบาลก็สิ้นสุดลงทันที” ด้วยเหตุนี้จึงมีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ซึ่งประชาชนสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีปัญหาอยู่พอสมควร เพราะรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นได้เท่านั้น ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติที่มาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง ดังนั้นจึงไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ได้ใช้แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนไว้ทั้งหมดเพราะหากนำแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยสิ้นเชิงแล้วประชาชนก็จะย่อมที่จะมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทั้งหมด³ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม

ทั้งนี้ หากพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนแล้ว จะพบว่าประเทศไทยได้นำเอากระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาปรับใช้ระดับท้องถิ่นเท่านั้น ในระดับชาตินั้น มิได้มีการนำมาใช้แต่อย่างใด สำหรับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) นั้น เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภานั้น การชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาสมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด อำนาจสุดท้ายในการชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกยื่นคำร้องถอดถอนสมควรอยู่ในตำแหน่งหรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองแตกต่างจากแนวคิดในเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนที่จะเปิดโอกาสประชาชนในเขตเลือกตั้งเป็นผู้ริเริ่มเข้าชื่อเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ และหากจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวแล้ว ประชาชนก็จะเป็นผู้ตัดสินใจลงคะแนนเสียงว่าจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ หรือไม่ การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับชาติด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

³ แหล่งเดิม.

ดังเช่นการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น ทำให้เกิดข้อพิจารณาเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ ว่าเมื่อประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนเหล่านั้น เข้าไปทำหน้าที่ต่าง ๆ แล้ว หากผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งดังกล่าวกระทำการใดผิดไปจากที่เคยให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชนกระทำการใด ๆ ที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนหรือประพฤติดนไม่สมควรต่าง ๆ อาทิ เช่น⁴

(1) ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ หากผู้แทนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เคยสัญญาหรือเสนอว่าจะสนับสนุนนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ การได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วจะดำเนินการตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชนตามที่ได้หาเสียงเลือกตั้งไว้ แต่เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าเป็นผู้แทนในสภาหรือทำหน้าที่ฝ่ายบริหารแล้ว หากมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าวนั้น แต่ผู้แทนดังกล่าวกลับลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยไม่ได้แสดงเหตุผลอันสมควรแต่ประการใดหรือหากเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารแล้ว กลับไม่นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้เลย

(2) ผู้แทนกระทำการที่ไม่เหมาะสมในสภาเช่นการชกต่อยกับสมาชิกสภาหรือการประท้วงประธานสภา แล้วมีการดึงเก้าอี้ประธานสภา หรือการพุดจาด้วยถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในการอภิปรายเป็นต้น และสภาที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดก็หาได้ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการลงโทษที่เหมาะสมไม่

(3) ผู้แทนได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้ว บริหารงานโดยใช้อำนาจเสมือนหนึ่งเป็นไปตามอำเภอใจ มีการให้สัมภพณ์สื่อที่มีลักษณะเป็นการดูถูกประชาชนจนก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคม ประชาชนเรียกร้องให้ลาออกจากตำแหน่งแต่ก็ไม่ยอมลาออกจากตำแหน่ง

(4) ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งได้กระทำสัตย์ปฏิญาณว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต แต่กลับปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้แทนไม่ได้ปฏิบัติตามที่ปฏิญาณไว้ ประชาชนก็สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนนั้นได้

(5) ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาออกกฎหมาย เมื่อถึงคราวกำหนดประชุมเพื่อพิจารณากฎหมายหรือพิจารณาลงมติ แต่กลับไม่เข้าร่วมประชุมหรือร่วมลงมติจนเป็นผลให้องค์ประชุมไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้การพิจารณากฎหมายต้องล่าช้าออกไปโดยผู้แทนดังกล่าวกลับไม่ใส่ใจต่อหน้าที่ที่มีความสำคัญดังกล่าวแต่อย่างใด

⁴ จาก “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” โดยมานิตย์ จุมปา, 2556 (กันยายน), รัฐสภาสาร, น. 15-16.

(6) ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาออกกฎหมาย แต่มีผู้แทนบางคน ใช้การเลียบบัตร์ลงคะแนนแทนผู้ที่ไม่ได้มาลงคะแนนจนส่งผลให้การออกเสียงลงคะแนนในได้เป็นไปได้โดยอิสระและเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนยังขัดต่อความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ⁵

กรณีตัวอย่างการกระทำต่าง ๆ ข้างต้นนี้ หากมีกรณีเกิดขึ้นประชาชนก็ไม่สามารถกระทำการใดในการชี้ขาดอนาคตของผู้แทนได้ในระหว่างที่ผู้แทนคนนั้นยังคงอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง หากแต่ต้องรอให้มีการเลือกตั้งครั้งถัดไป จึงจะใช้เสียงของประชาชนเป็นเครื่องชี้ขาดได้ ซึ่งบางครั้งการรอคอยเพื่อให้ถึงกำหนดการเลือกตั้งครั้งถัดไปนั้น เป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปที่จะปล่อยให้ผู้แทนที่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของประชาชนหรือกระทำการใดที่ประชาชนไม่พึงพอใจยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป⁶

พัฒนาการของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระดับท้องถิ่นนั้น แม้จะมีพัฒนาการที่ดูเหมือนว่าจะล่าช้า และมีการนำกระบวนการดังกล่าวไปใช้น้อยกว่าวิธีการอื่น ในกระบวนการทางการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องต่าง ๆ เช่นการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (Citizen Initiatives) การลงประชามติโดยประชาชน (Referendums) และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Hearing) แต่แนวคิดในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนได้นั้น ก็เป็นแนวคิดหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยตรงที่ได้รับความสนใจอยู่ในปัจจุบันและมีการยอมรับแนวคิดดังกล่าว เพื่อนำไปปรับใช้กับการเมืองการปกครองในประเทศต่าง ๆ โดยมีกำหนดรูปแบบในการถอดถอนที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทของสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวนี้ ยังคงอยู่ในระหว่างการพัฒนาตัวเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือสาธารณรัฐเวเนซุเอลาซึ่งในรัฐธรรมนูญ (The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela) ฉบับปี ค.ศ. 1999 ได้ถูกยกกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (Constitutional Assembly) ได้มีการบรรจุเรื่องการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนไว้ใน

⁵ แหล่งเดิม.

⁶ จาก คำวินิจฉัยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งประวัติศาสตร์เปิดโปงเผด็จการรัฐสภา: กรณีแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ที่มา สว. 20 พฤศจิกายน 2556) (น.25), โดย กองบรรณาธิการ ASTV – ผู้จัดการ.

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชนได้ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและตำแหน่งประธานาธิบดี โดยได้มีการร้องขอให้มีการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ (Hugo Chávez) โดยมีการลงประชามติถอดถอน เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 2004 ผลปรากฏว่าคะแนนเสียงในการลงประชามติให้ถอดถอน มีอยู่ร้อยละ 41 และคะแนนเสียงที่ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนร้อยละ 59 ทำให้การถอดถอนครั้งนี้ ไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด

สำหรับประเทศอื่น ๆ ที่มีการกำหนดให้สิทธิประชาชนสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติหรือระดับมลรัฐโดยประชาชน ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศตน(ซึ่งไม่ใช่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เช่น สาธารณรัฐเบลารุส สาธารณรัฐเอกวาดอร์ ประเทศเอธิโอเปีย ประเทศกิริบาติ สาธารณรัฐคีร์กีซสถาน ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สหพันธรัฐไมโครนีเซีย ไนจีเรีย สาธารณรัฐปาเลา เป็นต้น⁷

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงกระบวนการทางกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) โดยจะทำการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติหรือระดับสูงโดยประชาชนจากต่างประเทศ ที่ได้นำกระบวนการดังกล่าวมาปรับใช้และพัฒนากระบวนการในการถอดถอนให้ประสบความสำเร็จภายในประเทศของตน ตลอดจนศึกษาถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้รูปแบบการปกครองในรูปแบบของรัฐรวม (Federal State) โดยมลรัฐต่าง ๆ มีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง สามารถออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในมลรัฐของตนเองได้ นิยมนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนมาปรับใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมลรัฐของตนเอง และจะได้ศึกษาถึงผลของการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าวมาปรับใช้ กล่าวคือ การนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาใช้ในประเทศต่าง ๆ นั้น ประสบความสำเร็จบ้างหรือไม่อย่างไร และเกิดอุปสรรคหรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวไปใช้หรือไม่เพียงใด ซึ่งหากได้ทำการศึกษาระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนครบถ้วนแล้ว

⁷ From *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (p. 115), by The International for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). อ้างถึงใน *แนวคิดและพัฒนารูปแบบของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* (น. 16). เล่มเดิม.

ก็จะทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน โดยการกำหนดสิทธิให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใต้แนวคิดในการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน และสุดท้าย ก็จะได้ศึกษาถึงการนำรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยประชาชน (Recall) หากมีการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว มาปรับใช้กับการเมืองการปกครองของประเทศไทยแล้ว ควรที่จะกำหนดให้มีรูปแบบหรือวิธีการที่เหมาะสมอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของสภาพการณ์เมืองการปกครองของไทยในปัจจุบันต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของต่างประเทศ ตลอดจนกรณีศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศด้วย
4. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) และกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นในประเทศไทย
5. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองการปกครองของประเทศไทย
6. เพื่อเปิดโอกาสให้สภาพัฒนาฯ ได้นำข้อมูลที่ได้จากศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนไปพิจารณาและปรับใช้กับการเมืองการปกครองของประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทย ได้นำแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) มาใช้กับการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น โดยอาศัยแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (la souveraineté populaire) สะท้อนถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มี

ส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยให้สิทธิประชาชนถอดถอนผู้แทนที่ประพฤติตนไม่สมควรหรือกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนก่อนที่ผู้แทนจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งผลจากการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาใช้ ทำให้ประชาชนตื่นตัวในการใช้สิทธิถอดถอน จนประสบความสำเร็จในการถอดถอนนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ได้หลายรายด้วยกัน ขณะที่การเมืองการปกครองระดับชาติหรือระดับประเทศ ได้นำกระบวนการถอดถอนโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มาใช้โดยให้อำนาจแก่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาศัยแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (la souveraineté nationale) ผลจากการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาใช้กลับประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แม้แต่รายเดียว เมื่อกลไกการถอดถอนดังกล่าวไม่สามารถที่จะทำอะไรกับนักการเมืองได้ ทำให้นักการเมืองเหล่านั้น กลับประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือฝ่าฝืนต่อสิ่งที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชน แม้การกระทำทั้งหลายเหล่านี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างร้ายก็ตาม ประชาชนก็ไม่อาจทำอะไรกับนักการเมืองเหล่านี้ได้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ข้อแตกต่างของการนำแนวคิดอำนาจอธิปไตยทั้งสองรูปแบบมาใช้ในการเมืองการปกครองในลักษณะที่แตกต่างกันดังกล่าว ทำให้เกิดข้อพิจารณาถึงความสำคัญของประชาชนต่อการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนในระดับชาติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต่างก็มีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกับผู้แทนในระดับท้องถิ่น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนสามารถที่จะชี้ขาดหรือตัดสินว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติใดสมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เพื่อเข้าไปควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งในหลายประเทศเช่นมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา แคนาดาและสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ได้นำกระบวนการถอดถอนไปใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติควบคู่กัน และต่างก็ประสบความสำเร็จจากการนำกระบวนการดังกล่าวไปใช้พอสมควร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงสมควรที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อค้นหาแนวคิด ขั้นตอนและวิธีการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ตลอดจนกรณีตัวอย่างกระบวนการถอดถอนในต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมใน

การกำหนดรูปแบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองในประเทศไทยที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ตลอดจนสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนต่อผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง ในเชิงของการควบคุมและตรวจสอบผู้แทนให้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริงด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษากิจกรรมให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนจากทฤษฎีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาพิจารณาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย และการมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อนำมา กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือเป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัยและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องจากห้องสมุดของสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะจากบุคคล และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพจากข้อมูลดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของต่างประเทศ ตลอดจนกรณีศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศด้วย

4. เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) และกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นในประเทศไทย

5. เพื่อให้ทราบแนวทางในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนที่สอดคล้องกับสภาพการเมืองการปกครองในประเทศไทย

6. หากมีการนำแนวคิดในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงมาใช้ โดยผ่านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้บังคับแล้ว จะส่งผลให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับอยู่ได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป



บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางปกครองของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน(Recall) จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงรากฐานของรูปแบบปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นที่มาของการก่อกำเนิดสิทธิและเสรีภาพประชาชนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นรูปแบบการเมืองการปกครองที่รัฐสมัยใหม่นิยมนำมาใช้ในการปกครองภายในประเทศของตน เพื่อให้การเมืองการปกครองเกิดความมีเสถียรภาพและสงบเรียบร้อย

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย

แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายองค์ประกอบและรูปแบบต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย เป็นศัพท์บัญญัติตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Democracy คำว่าประชาธิปไตย มาจากภาษาสันสกฤตว่าปุระชา (อ่านว่าปุระ-ชา) กับคำภาษาสันสกฤตว่าธิปไตย (อ่านว่าอะ-ติ-ปะ-เต-ยะ) ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองโดยตัวแทนของประชาชน เป็นระบอบที่พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกผู้แทนไปบริหารประเทศแทนตน ผู้แทนเหล่านั้นต้องบริหารประเทศเพื่อประชาชนส่วนใหญ่และประชาชนมีสิทธิ์ตรวจสอบการทำงานของผู้แทนเหล่านั้นด้วยไม่ได้เน้นการถ่วงดุลของเสียงข้างมากเป็นใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว ระบอบการปกครองแบบนี้

ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการนับถือศาสนา การพูดและการแสดงความคิดเห็น แต่ต้องไม่ละเมิดกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น¹

ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองและวิธีการดำเนินชีวิต ซึ่งยึดหลักของความเสมอภาค เสรีภาพและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน เป็นการปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองซึ่งมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ(Liberty) และความเสมอภาค (Equality) ระบอบหรืออุดมคติอันนี้ จะบรรลุได้ต่อเมื่อสมาชิกของสังคมทุก ๆ คน สามารถตัดสินใจและมีความเห็นสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทุกคนสามารถเข้าร่วมเป็นรัฐบาลเสมอเหมือนกันหมด²

ระบอบประชาธิปไตย ตามความหมายที่เข้าใจในปัจจุบัน คือการปกครองที่มีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสุด 3 ประการคือ³

1. ผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใต้ปกครอง

การให้ความยินยอมของปวงชนแสดงออกออกโดยการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นการเลือกประมุขฝ่ายบริหารไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง อย่างเช่นการเลือกประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาหรือจะเป็นการเลือกทางอ้อมโดยราษฎรเลือกผู้แทนแล้ว ให้ผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากในสภาจัดตั้งฝ่ายบริหารก็ได้ นอกจากนี้แล้ว ผู้ปกครองยังอาจให้ความยินยอมผู้ใต้ปกครองโดยวิธีต่าง ๆ ได้อีกเช่นวิธีการลงประชามติเป็นครั้งคราว โดยหยังเสี่ยงว่าเห็นด้วยกับปกครองหรือนโยบายของผู้ปกครองในขณะนั้นหรือไม่

2. ผู้ใต้ปกครองจะต้องมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราว

หลักนี้เป็นการยืนยันอำนาจของปวงชนในข้อแรกกล่าวคือเป็นการที่จะพิสูจน์ให้เห็นโดยแน่ชัดว่าผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนที่ใช้อำนาจแบบปวงชน หากใช่เป็นตัวแทนนั้นไม่ การเป็นตัวแทนหรือเป็นรัฐบาลนั้น เป็นฐานะเพียงชั่วคราวเท่านั้น รัฐธรรมนูญของประเทศจะกำหนดวาระ

¹ ราชบัณฑิตยสถาน. (ม.ป.ป.). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก

<http://www.royin.go.th/knowledge/detail.php?ID=3104>

² จาก “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” โดย สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิสริตพิชญ์, 2528, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, น. 26.

³ จาก ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (น. ก), โดย กมล สมวิเชียร, 2520, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. อ้างถึงใน *ระบอบการเมือง* (เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 4) (น. 192-193), โดย วีระ โลจายะ, สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุฒิ, และอุสา โกมลปาณิก, 2552, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.,

การอยู่ในตำแหน่งของผู้ปกครองเท่านั้น เมื่อหมดวาระดังกล่าว ผู้ปกครองต้องมาเสนอตัวให้ ผู้ได้ปกครองพิจารณาว่าสมควรให้ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือไม่ หากผู้ได้ปกครอง ไม่ยินยอม ผู้ปกครองคนนั้นหรือชุดนั้นก็จะต้องออกจากตำแหน่งไป วิธีการนี้จากจะเป็นการแสดง ออกซึ่งอำนาจอันมีโดยไม่สิ้นสุดของปวงชนแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของผู้ปกครอง ที่สิ้นสุดได้อีกด้วย

3. สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชนจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง

แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเลือกหรือให้ความยินยอมแก่ผู้ปกครอง อีกทั้งสามารถเปลี่ยน ผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราวก็ตาม แต่ถ้าผู้ปกครองยังสามารถจะละเมิดสิทธิมนุษยชนอันสำคัญของ ประชาชน แม้จะเป็นเพียงชั่วระยะเวลาอันสั้น การปกครองนั้นก็ไม่น่าจะถือว่าเป็นประชาธิปไตยได้ อาจเป็นเผด็จการชั่วคราวไป ดังนั้นการปกครองในระบบนี้จะต้องมีมาตรการที่จะป้องกันมิให้ ฝ่ายรัฐบาลเข้าไปใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่าประชาธิปไตยหมายถึง “ประชาชนเป็นใหญ่”⁴ ดังนั้น ในการปกครอง บ้านเมือง จะต้องให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง ตลอดจนมีเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ ทางเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2.1.2 รูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย หากพิจารณาให้ดีแล้วจะ เห็นได้ว่า มีความสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองและประวัติศาสตร์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ พัฒนาการทางการเมืองล้วนแต่มีอิทธิพลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนในแต่ละประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ให้นำแนวคิดการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อออกแบบกลไกทางการเมืองการ ปกครอง ให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับ บริบททางการเมืองการปกครองของประเทศต่าง ๆ จนนำมาสู่รูปแบบการปกครองในระบบ ประชาธิปไตยในท้ายที่สุด 3 รูปแบบ ดังนี้

(ก) ประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Direct Democracy Or Pure Democracy) หมายถึงรูปแบบการปกครองซึ่งประชาชนออกเสียงในการริเริ่มนโยบายต่าง ๆ โดยตรง ซึ่งขัดกับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนตรงที่ประชาชนออกเสียงเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ออก เสียงการริเริ่มนโยบายอีกทอดหนึ่ง ประชาธิปไตยทางตรงอาจนำมาซึ่งการผ่านการตัดสินใจบริหาร เสนอกฎหมาย การเลือกตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่และดำเนินการได้สวน ประชาธิปไตยทางตรง

⁴ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 246), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: บรรณาการ.

หลัก ๆ สองรูปแบบ มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หลายประเทศซึ่งปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน อนุญาตให้มีการนำรูปแบบการปฏิบัติทางการเมือง 3 รูปแบบ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางตรงอย่างจำกัด ได้แก่การลงประชามติ การริเริ่มออกกฎหมายและการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง การลงประชามติอาจรวมความสามารถที่จะจัดการออกเสียงมีผลผูกมัดว่ากฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ควรถูกปฏิเสธหรือไม่ ด้วยวิธีการนี้จึงเป็นการให้สิทธิแก่ประชากรซึ่งจัดการออกเสียงเลือกตั้งวิโตกฎหมายซึ่งผู้ได้รับเลือกตั้งลงมติยอมรับ ประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบนี้คือสวิตเซอร์แลนด์ การริเริ่มออกกฎหมาย ซึ่งตามปกติแล้วสมาชิกสภาฯจะเข้าไปเป็นผู้เสนอ ผลักดันการพิจารณากฎหมาย (โดยปกติในการลงประชามติตามมา) โดยปราศจากการปรึกษากับผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง หรือแม้จะขัดกับการคัดค้านที่แสดงออกของพวกเขา การถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งให้อำนาจแก่สภาฯในการถอดถอนเจ้าหน้าที่จากตำแหน่งก่อนสิ้นสุดวาระ แม้กรณีนี้จะหายากมากในประชาธิปไตยสมัยใหม่⁵

ประชาธิปไตยทางตรงเริ่มเกิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์ ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงในเอเธนส์ เริ่มต้นขึ้นหลังการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในปี 507/8 ก่อนคริสตกาล โดยบทบาทของ Cleisthenes ผู้นำการปฏิวัติและวางรากฐานประชาธิปไตยในเอเธนส์ขึ้นมาอีกครั้ง โดยเขาได้ดึงเอาประชาชนคนธรรมดาทั่วไป หรือที่เรียกว่า “Demos” เข้ามาร่วมกันสร้างพลังทางการเมือง แทนที่ระบอบการปกครองโดยอภิชน (Aristocracy) พร้อมกันนั้นก็ได้นำมาปฏิรูประบบการปกครองรัฐ โดยการแบ่งหน่วยการปกครองพลเมืองในรูปของเผ่าขึ้นใหม่รวมถึงการสร้างสถาบันการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นมาจำนวนหนึ่ง เพื่อเอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในระดับสูงสุด เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของเอเธนส์ก็คือปัจจัยด้านขนาดของพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนทางการเมืองขนาดเล็กและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชากรกล่าวคือเนื่องจากเอเธนส์มีการจัดแบ่งเขตพื้นที่การปกครองชุมชนออกตามลักษณะภูมิศาสตร์ของนครรัฐ โดยแบ่งออกเป็นเขตชุมชนที่มีประชากรอยู่อาศัยไม่กี่พันคน มีการตั้งชุมชนใกล้เคียงติดกัน ทั้งชุมชนที่กระจุกตัวในพื้นที่ศูนย์กลางที่มีความเป็นเมือง และเขตชุมชนที่กระจายตัวรายรอบในเขตชนบท ลักษณะทางภูมิประชากรดังกล่าวจึงช่วยให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองและการสื่อสารในหมู่พลเมืองแต่ละชุมชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและทั่วถึงกันได้ง่าย ส่งผลให้การบริหารจัดการนครรัฐบรรลุประสิทธิภาพได้ในทันที นอกจากนี้การมีขนาดพื้นที่เล็กและจำนวนประชากรไม่มากจนเกินกว่าศักยภาพในการผลิตอาหารสำหรับเลี้ยงดูประชากรยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงไว้ซึ่งความเป็นรัฐอิสระทั้ง

⁵ ประชาธิปไตยทางตรง. (ม.ป.ป.). *วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี*. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/>

ในทางการทหารและเศรษฐกิจอีกด้วย อย่างไรก็ตาม บริบทเงื่อนไขด้านขนาดพื้นที่ของนครรัฐ ซึ่งเอื้อต่อรูปแบบการปกครองโดยตรงของพลเมืองดังที่กล่าวมา กล่าวได้ว่าเป็นเพียงแง่มุมหนึ่งเท่านั้น เพราะนอกจากปัจจัยด้านขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรแล้ว เงื่อนไขด้านการจัดจำแนกกลุ่มประชากรของนครรัฐ ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน กล่าวคือการจัดกลุ่มประชากร โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มพลเมือง คนต่างด้าว และทาส โดยกำหนดให้กลุ่มคนที่เป็นพลเมืองเท่านั้นที่มีสิทธิทางการเมือง มีส่วนช่วยให้การปกครองตนเองโดยตรงในเอเธนส์เป็นไปได้ เพราะทำให้มีกลุ่มคนเพียงบางส่วนจากจำนวนประชากรทั้งหมดเท่านั้นที่เข้าร่วมในกระบวนการปกครอง นั่นก็คือ “พลเมืองเอเธนส์” อันหมายถึงบุรุษชาวเอเธนส์โดยสายเลือดเท่านั้น ในขณะที่ผู้หญิงและเด็กชาวเอเธนส์ไม่ถูกนับว่ามีสถานะพลเมือง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพลเมืองเอเธนส์ ซึ่งเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองในกระบวนการปกครองนครรัฐถือเป็นเพียงประชาชนส่วนหนึ่งในสังคมเอเธนส์เท่านั้น คำถามก็คือพลเมืองเหล่านั้นมีจำนวนมากน้อยเพียงใด จึงทำให้การมาประชุมร่วมกันตัดสินใจประเด็นปัญหาของบ้านเมืองในสถานที่แห่งเดียวสามารถเป็นไปได้ ในช่วงศตวรรษที่ห้าก่อนคริสตกาล นครรัฐเอเธนส์ซึ่งมีขนาดพื้นที่ราว 2,500 ตารางกิโลเมตร มีพลเมืองราว 60,000 คน ส่วนในช่วงศตวรรษที่สี่ก่อนคริสตกาล จำนวนพลเมืองเอเธนส์ลดลงเหลือราว 30,000 คน ซึ่งพลเมืองเหล่านี้เองที่มีบทบาทสำคัญในการปกครองตนเองของเอเธนส์⁶

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาสัดส่วนและองค์ประกอบของประชากรทั้งหมดในนครรัฐเอเธนส์แล้ว จะพบว่า นอกเหนือจากกลุ่มชายชาวเอเธนส์ที่มีสถานะพลเมือง (Full Citizen) ในสัดส่วนดังกล่าวมาแล้ว ยังมีประชากรผู้หญิงและเด็กชาวเอเธนส์รวมถึงเสรีชนคนต่างด้าว (Metic) และเหล่าทาส (Slaves) รวมอยู่ด้วย เพียงแต่คนเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นพลเมืองและหากพิจารณาสัดส่วนประชากรแต่ละกลุ่ม ก็จะเห็นได้ว่าพลเมืองผู้มีสิทธิทางการเมืองซึ่งก็คือชายชาวเอเธนส์อายุ 18 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนเพียงหนึ่งในสิบของจำนวนประชากรทั้งหมดในเอเธนส์ อันประกอบด้วยประชากรคนต่างด้าวที่เข้ามาปักหลักทำการค้าและประกอบอาชีพต่าง ๆ ในนครเอเธนส์ มีจำนวนราว 24,000 คน ประชากรที่มีสถานะทาสอีกจำนวนกว่า 100,000 คน นอกจากนั้นเป็นผู้หญิงและเด็ก ซึ่งแม้จะเป็นชาวเอเธนส์แต่ก็มิได้มีสถานะพลเมืองที่มีสิทธิทางการเมือง⁷

สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยทางตรงในปัจจุบัน ลักษณะพิเศษของระบบประชาธิปไตยแบบสวิสคืออำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติมีได้อยู่ที่สภา เพราะตามรัฐธรรมนูญประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงประชามติ (Referendum) และการริเริ่ม

⁶ ประชาธิปไตยเอเธนส์. (ม.ป.ป.). *Direct Democracy ว่าด้วยประชาธิปไตยทางตรง*. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557, จาก <http://directdemocracy.exteen.com/20090913/entry-1>

⁷ แหล่งเดิม.

กฎหมาย (Initiative) กล่าวคือกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านสภาแห่งสมาพันธ์แล้ว จะยังไม่มีผลบังคับใช้ เป็นกฎหมาย จะต้องรอให้ครบ 90 วันเสียก่อน ในระหว่างนั้นประชาชนจะมีสิทธิคัดค้าน โดยจะต้องเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อให้มีการจัดการลงประชามติ ส่วนอำนาจในการริเริ่มของประชาชนจะสามารถใช้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนต้องเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 100,000 คน เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศลงประชามติ แต่ละ Canton มีรัฐธรรมนูญ และ Cantonal Government ของตนเองโดยมีอิสระจากการบริหารราชการของส่วนกลาง อำนาจอธิปไตยของสมาพันธ์ฯ อยู่ที่รัฐสภาแห่งสมาพันธ์ (Federal Assembly) ซึ่งประกอบด้วยสภาแห่งชาติ (National Council) และสภาแห่งรัฐ (Council Of States) ทั้งสองสภามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน National Council ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงมีจำนวน 200 คน แต่ละ Canton จะมีจำนวนผู้แทนของตนมากน้อยตามจำนวนประชากร (1:34,000) แต่อย่างน้อยที่สุด แต่ละ Canton จะมีผู้แทน 1 คน Council Of States มีจำนวนสมาชิก 46 คน โดยแต่ละ Canton มีผู้แทน 2 คน การดำเนินงานที่สำคัญของรัฐสภาแห่งสมาพันธ์ กระทำผ่าน Standing Committees ด้านต่าง ๆ อาทิ การคลัง การต่างประเทศ เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และการวิจัย การทหาร สุขภาพและสิ่งแวดล้อม การคมนาคม พลังงาน ฯลฯ ในการบริหารราชการส่วนกลาง อำนาจบริหารจะอยู่ที่คณะรัฐมนตรี เรียกว่า The Federal Council ซึ่งมีสมาชิกเรียกว่า Federal Councillor (มนตรีแห่งสมาพันธ์) มีทั้งหมด 7 คน ทำหน้าที่ควบคุมบริหารงานในหน่วยงานระดับกระทรวง 7 แห่ง รัฐสภาแห่งสมาพันธ์เป็นผู้เลือกมนตรีแห่งสมาพันธ์ มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี และในจำนวนมนตรีแห่งสมาพันธ์ทั้ง 7 คน จะได้รับเลือกจากรัฐสภาแห่งสมาพันธ์ผลัดเปลี่ยนกันครั้งละหนึ่งคน เพื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี โดยมีสถานะเป็น “The First Among Equals” ดังนั้น ประธานาธิบดีสวิสจึงไม่มีการเยือนต่างประเทศในฐานะ State Visit นับตั้งแต่ ค.ศ. 1959 เป็นต้นมา

1. องค์ประกอบของรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง

หากพิจารณาถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยทางตรงแล้ว จะเห็นได้ว่าจะต้องมีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น 2 ประการ คือ

- (1) ประชาชนเป็นผู้เริ่มต้นในกระบวนการ กล่าวคือประชาชนจะเป็นผู้เสนอเรื่องหรือมีคำขอหรือคำร้องเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการต่าง ๆ ขึ้น
 - (2) ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจหรือชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการ
- แม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการริเริ่มหรือชี้ขาดอย่างไรก็ตาม ย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่

สมบูรณ์ได้ โดยถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง⁸ ดังนั้น การเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยไม่มีการลงประชามติโดยประชาชนในขั้นสุดท้าย การเสนอกฎหมายโดยประชาชนดังกล่าว ก็มีได้ถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่สมบูรณ์แต่อย่างใด เฉกเช่นเดียวกับการลงประชามติ ที่กระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายมิได้มีส่วนร่วมของประชาชนก็ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรงแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่าแม้ประเทศไทย จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ลงประชามติ เสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนก็ตาม แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงดังกล่าว ก็เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการริเริ่มเท่านั้น มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เป็นผู้ตัดสินใจชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้ายแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำประชามติหรือการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนก็ตาม เหตุที่เป็นเช่นนั้น ก็เนื่องมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองที่เห็นด้วยกับการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเอง ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนบางอย่างเช่นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการเข้าไปตรวจสอบหรือลดทอนอำนาจของนักการเมืองและพรรคพวกตนเอง ในขณะที่ตนเองอยู่ในอำนาจ ตลอดจนนักการเมืองเองมักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากกว่าประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองค่อนข้างสูง จึงเป็นการปิดช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยปริยาย

2. กลไกของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

กลไกสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีหลายประการ อันได้แก่ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiate) การให้สิทธิประชาชนในการใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) ปัจจุบันกลไกต่าง ๆ ของระบบประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ มีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ คือการออกเสียงประชามติ (Referendum)

⁸ จาก “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง,” โดย ปริญญา เทวนฤมิตรกุล, 2541 (สิงหาคม), *วารสารกฎหมายปกครอง*, 17(2), น. 59.

การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiate) และการให้สิทธิประชาชนในการใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) เท่านั้น มีรายละเอียดดังนี้

1) การออกเสียงประชามติ(Referendum⁹) หมายถึงการนำร่างกฎหมาย ร่างรัฐธรรมนูญ และนโยบายที่สำคัญของประเทศไปผ่านการตัดสินใจเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย นับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อแนวทางการปกครองประเทศและถือเป็นประชาธิปไตยทางตรงแบบหนึ่งซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมเสียงโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน เพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันเป็นปกติสุข มติของคนในสังคมจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ เดิมประชาชนในรัฐมีจำนวนไม่มาก จึงสามารถใช้อำนาจออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองได้โดยตรง แต่เมื่อรัฐเจริญขึ้นและมีประชากรมากขึ้น หากต่างคนต่างใช้อำนาจก็ย่อมทำให้เกิดความวุ่นวาย ต่อมาจึงจัดให้มีระบบผู้แทนราษฎรขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นมาจากประชาชน ออกเสียงแทนประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (จัดทำกฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในทางสังคมวิทยาแล้ว สมาชิกผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่สังกัดก็ดี อาจใช้วิธีการต่าง ๆ ในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือแก่พรรคซึ่งทำให้การใช้อำนาจเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่หรือแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเจตนาบริสุทธิ์ ประชาชนมีส่วนในการเป็นเจ้าของประเทศมีผลได้ผลเสียด้วย จึงมีวิธีการที่หลากหลายในการตรวจสอบการใช้อำนาจวิธีตรวจสอบเดิมคือการเลือกตั้งเท่านั้น โดยหากประชาชนเห็นว่าผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกไปไม่มีประสิทธิภาพหรือปฏิบัติตัวไม่ดี ก็ไม่เลือกผู้แทนคนนั้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การออกเสียงประชามติ เป็นกลไกที่นำมาเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการตัดสินใจต่อกิจการหรืองานใด ๆ สนับสนุนหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแล้ว บางประเทศยังเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องอื่น ๆ เช่น ร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญหรือกิจการอื่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

⁹ วิถีพิเศษ สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). *การออกเสียงประชามติ*. สืบค้น 16 กันยายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/>

หลักสำคัญของการออกเสียงประชามติ¹⁰

1.1 เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนโดยไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล

1.2 ข้อความที่จะขอความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้

1.3 ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน

1.4 ต้องจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระ

1.5 ต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ

2) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiation Process)¹¹ เป็นอีกกลไกหนึ่งที่ถูกกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เนื่องจากบางครั้งการเลือกตัวแทนเข้าไปออกกฎหมาย ตัวแทนอาจจะไม่เสนอกฎหมายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตนทำให้ต้องสร้างกลไกนี้ขึ้นมาเพื่อทดแทนการใช้อำนาจของผู้แทนของตน ซึ่งในระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น กฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐ โดยเฉพาะในรัฐประชาธิปไตยที่ยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย(The Rule Of Law) เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและการปกครองประเทศ ทั้งยังเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นการจัดระเบียบของสังคมเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนและก่อให้เกิดความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ภายใต้หลักการที่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ดังนั้นกฎหมายที่ออกมาบังคับแก่ประชาชนจะต้องมาจากประชาชนคำว่า “มาจากประชาชน” นั้นหมายถึงการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง ที่ได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ เช่นรัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และรัฐธรรมนูญของมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้น การเข้าชื่อเพื่อเสนอ

¹⁰ จเร พันธุ์เปรื่อง. (ม.ป.ป.). *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้น 16 กันยายน 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/>

¹¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และชาย ไชยจิต. (2552, กันยายน – ธันวาคม). “การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงใหม่,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 7(3). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>

กฎหมายโดยประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถรวมตัวกันเพื่อแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพในการปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนหรือของชุมชนท้องถิ่น ทำให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หากเกิดผลเป็นกฎหมายแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ก็จะช่วยผลักดันและสนับสนุนให้ร่างพระราชบัญญัตินั้น ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาจนประกาศใช้เป็นกฎหมายทำให้ประชาชนมีกฎหมายที่ตรงกับความต้องการของตนเอง นำไปสู่การแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชนและประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

3) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall)¹² เป็นอีกกลไกหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยทางตรงเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางตัวแทน เพราะถือว่าผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่จะต้องทำหน้าที่แทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง โดยจะอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง หากปรากฏว่าผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งโดยประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งมาเพื่อมาใช้อำนาจแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จริงนั้น อาจใช้อำนาจในทางที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้ให้โอกาสและเลือกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นผู้แทนของตนกลับเข้ามาหาโอกาสหรือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการลงคะแนนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ภายใต้ระบบการเมืองแบบตัวแทนนั้น ประชาชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองเฉพาะในเวลาที่มีการเลือกตั้งผู้แทนเพราะหลังจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาแล้ว ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเหล่านั้นก็มักจะไม่ได้ใส่ใจในปัญหาความเดือดร้อนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ แต่กลับให้ความสำคัญกับความต้องการของพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนที่อยู่เบื้องหลังตนเองเป็นหลัก โดยกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าว จะใช้ได้เฉพาะในกรณีที่ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นระบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ผู้สมัครแข่งขันกัน โดยตัดสินด้วยคะแนนเสียงเลือกตั้งข้างมากของผู้ออกเสียงในเขตนั้น เพราะการถอดถอนผู้แทนจะสามารถกระทำได้อต่อเมื่อสามารถระบุได้ว่าผู้แทนแต่ละคนนั้นได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาด้วยคะแนนเสียงของประชาชนในพื้นที่ใด กลไกดังกล่าวจึงไม่สามารถใช้ได้กับกรณีของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วนหรือกึ่งสัดส่วนกึ่งแบ่งเขต

¹² แหล่งเดิม.

(ข) ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) เป็นการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน เหมาะกับชุมชนขนาดใหญ่ที่มีประชากรมากและปัญหาที่จะแก้ไขหรือเรื่องที่จะตัดสินใจก็มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อนมาก จึงจำเป็นต้องเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคน ประชาชนมีเพียงสิทธิในการเลือกตัวแทนเท่านั้น ผู้แทนอาจได้รับเลือกตั้งหรือเป็นผู้แทนทางทูตโดยเขตหรือเขตเลือกตั้งเฉพาะหรือเป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดโดยสัดส่วนในระบบสัดส่วน หรืออาจใช้สองรูปแบบผสมกัน คุณลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน คือ ขณะที่ประชาชนเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ผู้แทนเหล่านี้ก็มีเสรีภาพในการตัดสินใจขอด้วยตนเอง และเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ได้เอง

(ค) ประชาธิปไตยแบบผสม (Hybrid Democracy)¹³ เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบผสม รูปแบบนี้มีหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือทางผู้แทนและอำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง เข้ามาใช้ร่วมกัน โดยประชาชนยังสงวนสิทธิที่จะใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่แล้วประชาชนได้มอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนกล่าวคือการใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบนี้เป็นโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการบริหารปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาลหรือแม้แต่การตรากฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันนอกจากจะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อม โดยเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และเรื่องสำคัญอื่น ๆ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เช่นการให้ประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา สิทธิในการออกเสียงประชามติหรือแม้แต่การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อถอดถอนตำแหน่งสำคัญของผู้บริหารหรือผู้ปกครองประเทศ เป็นต้น

ดังนั้น เห็นได้ว่าการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบมีส่วนร่วมหรือแบบผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกันหรืออาจเรียกว่า“การใช้อำนาจอธิปไตยกึ่งทางตรง” เพื่อรักษาส่วนแบ่งพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในกรอบที่สามารถรักษาคุณภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมและยึดโยงเข้ากัน

¹³ From *Direct Democracy impact on American Political Institution* (pp. 1-20), by Shan Bowler and Amihai Glazer (eds.), 2008, Newyork: Palgrave macmillan. อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และชาย ไซยจิต. (2552, กันยายน – ธันวาคม). “การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงใหม่,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 7(3). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>

ได้กับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนด้วย ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชน (Political Efficiency) ได้แก่องค์ประกอบของหลักการในการกระจายอำนาจและการร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมสำคัญในทางการเมือง

การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบมีส่วนร่วมหรือแบบผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกันหรืออาจเรียกว่า “การใช้อำนาจอธิปไตยกึ่งทางตรง” เพื่อรักษาส่วนแบ่งพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกรอบที่สามารถรักษาดุลยภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม และยึดโยงเข้ากันได้กับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนด้วย ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชน (Political Efficiency) ได้แก่องค์ประกอบของหลักการในการกระจายอำนาจและการร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมสำคัญในทางการเมือง เป็นต้น

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองประเทศในปัจจุบัน ส่วนประชาธิปไตยทางตรงนั้นเป็นตัวเสริมหรือสนับสนุนการมีประชาธิปไตยทางอ้อมหรือทางผู้แทน ซึ่งเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” อันเป็นการผสมผสานแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งยอมรับว่า ประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนนั้น กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิแสดงประชามติ (Referendum) การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) แต่แนวคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นที่รวมของประชาชนทุกคน ดังนั้นผู้แทนจึงมีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้

2. แนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อมองในแง่ปรัชญาทางกฎหมายมหาชนแล้วเห็นได้ว่า ทั้งสองทฤษฎีมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่ไปด้วยกันได้ เพราะแนวคิดที่กล่าวว่า ชาตินั้นมีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แตกต่างกับแนวคิดที่ว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนโดยสิ้นเชิง รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจึงให้การยอมรับแนวความคิดผสมผสานทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกันและพยายามที่จะทำให้แนวคิดทั้งสองไปด้วยกันได้อย่างราบรื่นในหลาย ๆ ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนคือหัวใจในการพยายามที่จะดึงจุดเด่นจุดด้อยของทั้งสองทฤษฎีออกมาเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกันของการปกครองในระบอบดังกล่าว ประชาชนซึ่งมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองประเทศ เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ที่ฝ่ายตัวแทนของประชาชน ผู้ปกครองบ้านเมืองต้องฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ยังรวมถึงกระบวนการเสริมต่าง ๆ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองโดยตรงด้วย

ภายใต้บริบทของการนำรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาปรับใช้กับสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศนั้น ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องทบทวนว่าระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ๆ กำลังสร้างปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการเมืองการปกครองของประเทศตน ก็คือตัวผู้แทนเอง ซึ่งมักจะเป็นนักการเมืองที่ตกอยู่ภายใต้การกำกับหรือควบคุมของพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่อยู่เบื้องหลังการให้การสนับสนุนแก่นักการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจและใช้อำนาจดังกล่าว ให้เกิดประโยชน์แก่พรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์นั้น ๆ การตัดสินใจทางการเมืองจึงถูกจำกัดโดยอัตโนมัติจากการครอบงำของกลุ่มคนดังกล่าว การเพิ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงจึงก่อให้เกิดกลไกในการควบคุมพฤติกรรมของนักการเมือง เพื่อมิให้เกิดการคอร์รัปชันหรือการใช้อำนาจในทางที่บิดเบือนหรือฉ้อฉลไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ปัญหาข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางผู้แทนดังกล่าวจึงขยายแนวคิดเพื่อนำเอารูปแบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้เพื่ออุดช่องโหว่ที่เกิดขึ้นจากกลไกของระบบการเมืองที่ล้มเหลวผ่านนักการเมืองที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยหมายถึงอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของคน¹⁴ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชนกล่าวคือประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยผ่านตัวแทนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการปกครองในระบอบคณาธิปไตยอำนาจจะเป็นของคณะบุคคลที่

¹⁴ จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น) (น. 16), โดย มานิตย์ จุมปา, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ปกครองในระบบคณาธิปไตย ขณะเดียวกันการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นผู้เดียวที่ใช้อำนาจดังกล่าว

ดังนั้นอำนาจอธิปไตยจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐเพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากประกอบด้วย อาณาเขตหรือดินแดน ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวรและรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย ทั้งนี้ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้¹⁵

เดซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยไว้ ดังนี้¹⁶

1. ความเด็ดขาด (Absoluteness) กล่าวคือไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่เหนือกว่า และจะไม่มีอำนาจอื่นที่มากำกัอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐ

2. การทั่วไป (Universality) อำนาจอธิปไตยของรัฐ มีอยู่เหนือทุกคนและทุกองค์กรที่อยู่ในรัฐ มีข้อยกเว้นเพียงแต่ว่าเมื่อมีผู้แทนของต่างประเทศมาประจำในประเทศ ผู้แทนต่างประเทศจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศมานาน

3. ความถาวร (Permanence) อำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงหรืออาจมีการปฏิรูปการปกครองเปลี่ยนระบบของรัฐบาลได้ แต่อำนาจอธิปไตยมิได้สูญหายไปจากรัฐ

4. การแบ่งแยกมิได้ (Indivisibility) หมายความว่าในรัฐ ๆ หนึ่ง จะต้องใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวเท่านั้น หากมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็ย่อมเป็นการทำลายอำนาจอธิปไตย แต่ในที่นี่การแบ่งแยกดังกล่าวมิได้หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจ

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันตกชาวฝรั่งเศส ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 หรือประมาณ พ.ศ. 2100 และเป็นคนแรกที่ริเริ่มใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย” ในความหมายที่เข้าใจได้ในปัจจุบัน กล่าวคืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่ง โบแดง ได้เสนอปรัชญาเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยในหนังสือเรื่อง “Six Books” ไว้ว่า “อำนาจเป็นเครื่องหมายที่บอกถึงความแตกต่างระหว่างรัฐกับสังคมอื่น ๆ ที่ครอบครัวยุติธรรมอยู่ร่วมกัน และพรรณนาว่าครอบครัวเป็นพลเมืองของรัฐซึ่งต้องยอมอยู่

¹⁵ ปิยวรรณ ปานโต. (ม.ป.ป.). *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

¹⁶ จาก *หลักรัฐศาสตร์* (น. 100), โดย เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, 2508, กรุงเทพฯ.

ภายใต้อำนาจปกครอง และการยอมรับในอำนาจปกครองของพลเมืองผู้อยู่ใต้การปกครองของรัฐนั้น¹⁷

โบแตง ได้เสนอปรัชญาเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยไว้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นเครื่องหมายที่บอกถึงความแตกต่างระหว่างรัฐกับสังคมอื่น ๆ ที่ครอบครัวยุคก่อนคร่าว ๆ ร่วมกัน โบแตงได้เริ่มต้นอธิบายเรื่องนี้ไว้ในบทที่ 8 และบทที่ 10 ของหนังสือเรื่อง “Six Books” พรรณนาว่าครอบครัวเป็นพลเมืองของรัฐ ซึ่งต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจขององค์อธิปัตย์หรือผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด ซึ่งโดยหลักการนี้รัฐจึงประกอบด้วยผู้ปกครองและผู้ใต้อำนาจปกครอง และการยอมรับในอำนาจปกครองของพลเมืองผู้อยู่ใต้การปกครองนี้เองจะทำให้มนุษย์เป็นพลเมืองได้เป็นประการสำคัญ นอกจากรัฐจะมีอธิปัตย์หรือมีอำนาจอธิปไตยแล้ว รัฐจะมีพลเมืองที่อยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองอันเดียวกัน แม้พลเมืองจะมีขนธรรมเนียมภาษากฎหมายที่ยอมรับบังคับใช้หรือศาสนาที่ต่างจากผู้ปกครองก็ตาม

โบแตงกล่าวเกี่ยวกับรัฐไว้ว่ารูปแบบของรัฐบาลจะเป็นรูปใดนั้น จะขึ้นอยู่กับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของใคร หากเป็นของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจของรัฐก็จะเป็นของกษัตริย์ ซึ่งจะเป็นองค์อธิปัตย์หนึ่งเดียว หากเป็นคณะบุคคลปกครองก็จะเป็นคณะอธิปไตย ขณะที่ถ้าเป็นสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจปกครองก็จะเป็นประชาธิปไตย ในแง่รัฐบาลโบแตงมีความเห็นว่ารัฐเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ขณะที่รัฐบาลเป็นเครื่องมือที่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยในทัศนะของโบแตงนั้น หมายความว่าถึงอำนาจที่มีถาวรไม่จำกัดและไม่มีเงื่อนไขผูกมัดที่จะออกกฎหมาย ตีความและรักษากฎหมาย อำนาจนี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อรัฐที่มีระเบียบที่ดี อำนาจนี้เองทำให้รัฐแตกต่างไปจากการรวมกลุ่มของบุคคลในสมัยโบราณ อย่างไรก็ตาม โบแตงเห็นว่าอำนาจอธิปไตยนี้อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายธรรมชาติ อันเป็นบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดความถูกต้องหรือความผิดในลักษณะที่มุ่งให้คนรักษาสัตยาและเคารพทรัพย์สินของคนอื่น ส่วนอีกประการหนึ่งที่เป็นสิ่งจำกัดอำนาจอธิปไตยคือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงกฎหมายหลักของประเทศ (โดยเฉพาะหมายถึงรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส)¹⁸

มองเตสกีเออ (Montesquieu) นักคิดนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ผู้ให้กำเนิดแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตามแนวคิดของ

¹⁷ ปิยวรรณ ปานโต. (ม.ป.ป.). *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

¹⁸ วิถีพิเศษ สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). *อำนาจอธิปไตย*. สืบค้น 16 กันยายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/>

อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณ บนพื้นฐานหรือมีเป้าหมายประสงค์ประการสำคัญแห่งหลักการคือการให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่ายและเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดภัยจากการใช้อำนาจ โดยมีขอบขององค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใด ที่อาจละเมิดสิทธิโดยอำนาจรัฐไม่ว่าฝ่ายใด ซึ่งตามแนวคิดดั้งเดิมของมองเตสกีเออนั้น ได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Puisseance Legislative) ซึ่งใช้อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนและองค์กรที่ใช้อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน ซึ่งก็คือสภาที่ทำหน้าที่ประชุมและปรึกษาในเรื่องการเมือง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการและองค์กรฝ่ายตุลาการนั่นเอง เหตุผลที่มองเตสกีเยอเสนอแนวคิดให้แบ่งแยกอำนาจการปกครองสูงสุดนี้ เนื่องจากเขาเห็นว่าหากอำนาจในการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย อำนาจในการบริหารหรือการบังคับตามมติมหาชนและอำนาจตุลาการในการพิจารณาคดีถูกใช้โดยบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว ไม่ว่าจะเป็นขุนนางหรือประชาชนก็ตามแล้ว ยากที่จะมีเสรีภาพอยู่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับอำนาจบริหารจะออกกฎหมายแบบทรราชและบังคับใช้กฎหมายในทางมิชอบ หากอำนาจตุลาการรวมกันกับอำนาจนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกกฎหมายอันอาจส่งผลให้ชีวิตและเสรีภาพของผู้ใต้การปกครองถูกบังคับควบคุมโดยกฎหมายที่ลำเอียงและหากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาจะประพฤติตัวแบบกดขี่รุนแรงอันจำเป็นต้องแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกัน

อย่างไรก็ตาม ด้วยฐานคิดของมองเตสกีเยอที่ว่า การแบ่งแยกอำนาจการปกครองมิใช่บรรทัดวิธีประการเดียวในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลยากที่จะจัดการกับปัญหาการทุจริตจากการบริหารงานที่สลับซับซ้อนไม่โปร่งใสได้จริง ทำให้แท้จริงนั้นประชาชนต่างหากคือผู้ที่ควบคุมได้อย่างเกิดประสิทธิผลมากที่สุด การแบ่งแยกอำนาจการปกครองในมุมมองสมัยใหม่ จึงเป็นหลักการที่ถูกกล่าวถึงควบคู่ไปกับบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนร่วมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจของประชาชน¹⁹

ต่อมานักปรัชญาการเมืองสมัยหลังได้แจกแจงอำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเยอออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ในการออกกฎหมายตามหลักการกว้าง ๆ แล้ว โดยกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดด้วยการออกกฎข้อบังคับ ประกาศ อันเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กับกฎหมายหลักในอันที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องใด ๆ ในสังคม

ส่วนอำนาจบริหารถูกกำหนดให้ใช้โดยองค์กรหนึ่งที่เรียกว่ารัฐบาล (Government) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองไว้อย่างเคร่งครัดนอกไปจากนี้ องค์กร

¹⁹ แหล่งเดิม.

ที่ใช้อำนาจบริหารมีอำนาจตามชื่อในการบริหารราชการและปกครองประเทศ ภายใต้เป้าหมายสูงสุดคือการสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชน ส่วนอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการวินิจฉัยพิจารณาพิพากษาบรรดาอรรถคดีที่พึงปรารถนาไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาครัฐกับเอกชนหรือเอกชนกับเอกชน อย่างไรก็ตาม ขอบอำนาจในการพิจารณาประเภทข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้น ย่อมถูกจำแนกแจกแจง ไปตามองค์กรใช้อำนาจตุลาการหรือศาลที่ต่างกัน ไปในรายละเอียด เช่นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาครัฐกับเอกชนหรือเอกชนกับเอกชน อันเกี่ยวกับคำสั่งหรือสัญญาทางปกครองเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งในประเทศไทย มีฐานะเป็นระบบศาลหนึ่ง นอกเหนือไปจากศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กระนั้นก็ตาม การแบ่งแยกอำนาจเป็นแต่ละฝ่ายดังกล่าวข้างต้น มิได้หมายความว่าอำนาจอธิปไตยที่ถูกแบ่งแยกเป็นแต่ละฝ่ายนี้จะต้องมีองค์กรรองรับการใช้อำนาจที่มีอำนาจเท่าเทียมกันแต่ประการใด จึงเป็นไปได้ที่องค์กรหนึ่งอาจมีอำนาจเหนือองค์กรหนึ่ง เพียงแต่ยอมมิใช้การให้อำนาจที่เหนือกว่านั้นเป็นไปอย่างเด็ดขาดและเพื่อสร้างความสามารถในการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check And Balance) จำเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เป็นหลักประกันการใช้อำนาจในประการนี้ระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ²⁰

อำนาจอธิปไตยกับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้มีการอธิบายไว้หลากหลายทฤษฎีตามลำดับวิวัฒนาการ โดยทฤษฎีที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันมี 2 ทฤษฎีด้วยกันสามารถอธิบายได้ดังนี้ คือ²¹

2.2.1 แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (La Souveraineté Populaire)

ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน ซึ่งทฤษฎีนี้เกิดจากข้อเสนอของรูสโซ เจ้าของแนวคิดในหนังสือสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่มองเห็นว่าสังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้นซึ่งสมาชิกแต่ละคนจะทำสัญญากับคนอื่น ๆ หรือทุกคนที่ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกัน ภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะ

²⁰ แหล่งเดิม.

²¹ ปิยวรรณ ปานโต. (ม.ป.ป.). *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

ได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคน ไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง²² โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่คิดเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน ซึ่งการถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลตามมา ดังนี้คือ

1. การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นสิทธิซึ่งเราจะใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ก็ยอมได้
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนฯ ได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนฯ ก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Recall)
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายมาก เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ เป็นต้น

มีนักปรัชญาที่ให้กำเนิดแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน 2 ท่าน คือจอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean – Jacques Rousseau)

(1) จอห์น ล็อก (John Locke)

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษ (ค.ศ. 1632-1704) บิดาผู้วางรากฐานระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของอังกฤษ เป็นผู้สนับสนุนอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และเน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ จอห์น ล็อก แสดงความเห็นที่ว่า รัฐบาลหรือองค์กรบริหารที่จัดตั้งขึ้น ไม่มีอำนาจใดที่เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรบริหารหรือรัฐบาลจะต้องมีอำนาจอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนั้น หาก รัฐบาลหรือองค์กรบริหารละเมิดพันธกรณีหรือสัญญาประชาคมที่มีต่อประชาชน โดยการละเลยจุดประสงค์ของทรีสต์ (คู่สัญญาอันหมายถึงประชาชน) โดยใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมา เพื่อจุดประสงค์อันเห็นแก่ตัวแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนรัฐบาลได้ และอาจด้วยการใช้กำลังถ้าจำเป็น²³

ดังนั้น ในทัศนะของเขาดังกล่าวนั้น อำนาจอธิปไตยที่รัฐบาลได้ใช้ไปนั้นจะต้องมีขอบเขตจำกัด และจะใช้อย่างฟุ่มเฟือยไม่ได้ หากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นนอกเหนือจากเจตนารมณ์ที่ประชาชนได้มอบหมายหรือมอบความไว้วางใจไว้แล้ว ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็สามารถที่เรียกคืนอำนาจอันเป็นสิทธิตามธรรมชาตินั้นคืนได้และมอบหมายหรือมอบอำนาจให้คณะบุคคลอื่นดำเนินการกิจการภายในรัฐนั้นได้อีกต่อไป

ทฤษฎีที่สำคัญของล็อกคือทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งเขาเห็นว่าสัญญาประชาคมจะเกิดขึ้นในสังคมการเมืองที่เกิดขึ้นจาก “ความยินยอมของ

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น) (น. 17). เล่มเดิม.

²³ จาก *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน* แปลโดย เสน่ห์ จามริก, โดย เอ็ม เจ ฮาร์มอน, 2519, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทุกคนในสังคมนั้นในการทำสัญญารวมกันเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสงบสุข ปลอดภัยและมีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน” ตัวแสดงหลักที่ปรากฏในแนวคิดสัญญาประชาคมของลือคั่น ประกอบด้วยประชาชนที่อยู่ร่วมในสังคมเดียวกันและรัฐบาลหรือผู้ปกครองที่ได้ทำสัญญารวมกัน โดยประชาชนได้ตกลงยินยอมมอบสิทธิ/อำนาจบางประการให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองนั้นทำหน้าที่พิทักษ์คุ้มครองตนและลงโทษผู้กระทำความผิด และส่วนของรัฐบาลหรือผู้ปกครองนั้น ทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนทั้งทางด้านกายภาพและทรัพย์สิน โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือพิทักษ์สันติสุขและปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิใช่การจำกัดหรือริดรอนเสรีภาพจากประชาชนมาอยู่ในมือของรัฐบาล สัญญาประชาคมจะเป็นสายใยเชื่อมโยงคนในสังคมโดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้²⁴

ประการที่ 1 ประชาชนที่อยู่ในรัฐหรือสังคมนั้นให้ความยินยอมต่อสัญญาที่ ทั้งโดยชัดแจ้ง และโดยปริยาย แต่ก็มีสิทธิส่วนบุคคลในการยกเลิกสัญญาประชาคมที่ทำร่วมกับรัฐได้ หากเห็นหรือรู้สึกว่าการอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคมเป็นภาระหรือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือเกิดความไม่พึงพอใจ ก็มีสิทธิที่จะออกจากสังคมนั้นไปแสวงหาสังคมนั้นอื่นได้แต่สำหรับผู้ที่ยินยอมอยู่ในสังคมนั้นก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงหรืออยู่ภายใต้ข้อผูกมัดของสัญญาประชาคมนั้นไปจนกว่ารัฐบาลจะถูกยุบไปและมีการทำสัญญากันใหม่

ประการที่ 2 ผู้ปกครองหรือรัฐบาลนั้นอยู่ในฐานะคู่สัญญาของประชาชน หากรัฐบาลละเมิดสัญญาใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์หรือขัดกับเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิเลิกสัญญาหรือมีสิทธิปฏิวัติถอดถอนรัฐบาลได้ เมื่ออาจจะใช้กำลังแต่การล้มล้างรัฐบาลไม่ได้หมายถึงการล่มสลายของสังคมนั้น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารเท่านั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ เพราะรัฐหรือสังคมนั้นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรับใช้ประชาชน อย่างไรก็ตามประชาชนหาได้มอบอำนาจให้บุคคลที่สาม (รัฐบาล) ไปโดยเด็ดขาดไม่ ประชาชนยังธำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของตน ซึ่งสิทธิที่สำคัญคือสิทธิในชีวิต ความเป็นเสรีและกรรมสิทธิ์โดยรัฐบาลได้รับมอบหมายให้มีอำนาจเพียงบางส่วน โดยมีมติของคนหมู่มาก และอำนาจนั้นผู้อยู่ได้ปกครอง จะเอากลับคืนมาเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้รัฐบาลในความหมายของลือคั่นไม่มีสิทธิเสมอเท่าเทียมกับประชาชน หากแต่มีพันธะต่อประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแทนที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ประชาชนมอบให้ด้วยความเต็มใจเท่านั้น โดยประชาชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินรัฐบาลและอำนาจสูงสุดย่อมอยู่ที่ประชาชนเสมอ โดยสรุปจากทฤษฎีของลือคั่นกล่าวข้างต้น รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดคือรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเพราะอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน การใช้อำนาจของประชาชนเป็นไปตามทฤษฎีแห่งการยินยอมกล่าวคือประชาชนเป็นผู้

²⁴ จาก 20 ความคิดทางการเมือง, โดย กวี อิศริวรรณ, 2530, กรุงเทพฯ: สยามบรรณ.

มอบอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ให้องค์กรต่าง ๆ ดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบต่อประชาชน ในการออกกฎหมาย/กฎเกณฑ์ใด ๆ มาบังคับใช้ในสังคมนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เคารพในทรัพย์สิน ชีวิต เสรีภาพและกรรมสิทธิ์ของเอกชนและจะต้องบัญญัติให้ได้มาตรฐาน ยุติธรรมและประกาศให้สาธารณชนรับทราบโดยแจ้งชัด และภายในสังคมการเมืองเจตจำนงของประชาชนมาจากเสียงส่วนใหญ่ ทุกคนต้องยอมรับหลักการปกครองด้วยเสียงข้างมาก

กล่าวโดยสรุปทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของล๊อค จึงหมายถึงการที่ประชาชนได้ยินยอมที่จะปลดปล่อยเสรีภาพบางประการของตนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้อยู่ในสภาพสังคมที่มีแต่ความสุข ด้วยการที่ประชาชนทุกคนยินยอมพร้อมใจกันที่จะปลดปล่อยเสรีภาพบางประการ โดยมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลผู้หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งให้มีอำนาจในการบริหารจัดการปกครองสังคมหรือบ้านเมืองที่ประชาชนเหล่านั้นได้อาศัยอยู่ให้เกิดความสุขเรียบร้อย ทั้งนี้ เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปแล้ว ก็จะต้องยินยอมให้บุคคลเหล่านั้นมีอำนาจเด็ดขาดไปตามวาระที่กำหนด เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อเข้ามาบริหารจัดการปกครองบ้านเมืองตามหลักการของแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) แล้ว ประชาชนแต่ละคนก็จะมีฐานะเป็นเพียงส่วนหนึ่งส่วนใดของชาติ ซึ่งเป็นส่วนรวม โดยล๊อคเอง ต้องการที่จะให้กลไกที่เกิดขึ้นจากแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) เป็นจริงขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยมีกษัตริย์เป็นผู้นำหรือประมุขในทางการเมือง ตามทฤษฎีของล๊อค จึงให้ความสำคัญกับแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) ด้วยการมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการใช้อำนาจบังคับการให้ประชาชนหรือพลเมืองมีความประพฤติชอบและมีศีลธรรมอันดี ซึ่งความประพฤติหรือศีลธรรมอันดีทั้งหลายเหล่านี้ ก็เป็นสิ่งที่มียอยู่แล้วตามธรรมชาติ แต่ยังขาดผู้ที่คอยควบคุมหรือบังคับให้เป็นไปตามความประพฤติหรือศีลธรรมเหล่านั้น

จากแนวคิดของล๊อคดังที่กล่าวมาแล้ว อิทธิพลของล๊อคได้ส่งผลโดยสมบูรณ์ต่อการปฏิวัติอเมริกา ในศตวรรษที่ 18 ในศตวรรษนั้น แนวความคิดของล๊อคนิยมโดยทั่วไป ได้กลายเป็นสามัญสำนึกของนักคิด บรรดาผู้นำและปัญญาชน ก็ล้วนแต่ได้รับการศึกษาอบรมมาทางทฤษฎีแบบของล๊อค เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างชาวอาณานิคมกับรัฐบาลอังกฤษ ชาวอาณานิคมได้นำหลักการของล๊อคมาใช้ตัดสินว่ารัฐบาลอังกฤษกระทำการโดยมิชอบธรรม นักปฏิวัติอเมริกันได้นำทฤษฎีของล๊อค เรื่องสิทธิธรรมชาติและเรื่องหน้าที่ของรัฐที่จะปกป้องสิทธิเหล่านี้ไปใช้อ้างกล่าวคือ

นักปฏิวัติอ้างว่ารัฐบาลอังกฤษละเมิดสิทธิทางธรรมชาติบางอย่างของตน ดังนั้นพวกตนมีสิทธิที่จะ
แข็งข้อต่อรัฐบาลอังกฤษและตั้งรัฐบาลของตนขึ้นมา²⁵

(2) ฌอง ฌาค รูสโซ (Jean - Jacques Rousseau)²⁶

รูสโซ เป็นผู้ให้กำเนิดแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และแนวคิด
เจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม โดยรูสโซกล่าวว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี
เข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวมและในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิก
แต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า “สมมุติว่า
รัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย...
เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด” ดังนั้นรัฐจึงเป็นการรวมตัว
กันของทุก ๆ คน ในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คืออำนาจอธิปไตยที่เป็นของ
ทุก ๆ คน ตามทัศนะของรูสโซ อำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้ใดได้ และ
ไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้และจำกัดไม่ได้เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของคนทุกคนในประชาคมนั้น
ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารูสโซเป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ระบบอบ
การปกครองที่เรียกว่าการปกครองในระบบประชาธิปไตยทางตรง (La Democratie Directe) และ
แนวความคิดเจตนารมณ์ร่วมกัน แนวความคิดดังกล่าวของรูสโซ ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 ของ
คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี 1789 ที่กล่าวว่ากฎหมาย คือ “เจตนารมณ์ร่วมกันของ
ประชาชน” โดยตั้งสมมุติฐานอยู่ที่ว่าการเชื่อฟังและยินยอมต่อกฎหมายที่มาจากความยินยอมอย่าง
เต็มใจของแต่ละคนที่พร้อมที่จะอยู่ใต้กฎหมายดังกล่าว และเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความยินยอมที่
เกิดจากการมีส่วนร่วมในการร่างคำประกาศดังกล่าวและต่อคำประกาศดังกล่าว ดังนั้นความเห็น
พ้องอย่างหนึ่งเดียวดังกล่าว เป็นสิ่งที่จำเป็นและแต่ละคนสามารถที่จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม
คำสั่งใด ๆ ที่ไม่เดินตามกฎหมายดังกล่าวได้ ทัศนคติดังกล่าวได้ทำลายอำนาจหน้าที่ที่จะต้อง
เป็นไปแนวทางเดียวกันของกิจกรรมทางกฎหมายและทางการเมืองของรัฐ ผลก็คือในทางกฎหมาย
รัฐธรรมนูญและในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับประชาชนนั้นจึงเป็น
แนวความคิดที่ค่อนข้างไม่แท้จริงเพราะแนวความคิดเกี่ยวกับประชาชนดังกล่าวก็คือภาพรวม
ของชาติ

²⁵ ทุกคนเป็นนักข่าวได้ OK NATION.NET. จอห์น ลีอกกับประชาธิปไตย. สืบค้น 16 กันยายน 2557, จาก
<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=474078>

²⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (ม.ป.ป.). แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส, *Public Law Net* เครือข่าย
กฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>

ในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ปัจเจกชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมดังกล่าวอยู่ที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้รับการปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตัดสินใจทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐ ดังนั้นแนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงจึงเกิดขึ้น ณ ตรงนี้ ผลที่ตามมา 2 ประการ คือ²⁷

ประการแรก การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายฉบับจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงลงประชามติ รุสโซได้กล่าวไว้ว่า“โดยทุกกรณี กฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีก กฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นหาไม่ผลไม่” วิธีการของรุสโซนี้ สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรง (La Democratie Directe) อย่างแท้จริง จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยในแบบของรุสโซนั้น เป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ์เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน

ประการที่สอง สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชน มิเช่นนั้นอาจถูกถอนได้โดยประชาชน สมาชิกรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทน (Les Mandataires) ที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้นและต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของปวงชน

จากเหตุสองประการดังกล่าวข้างต้น ในความเห็นของรุสโซ ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายและรัฐสภาเป็นแค่เพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชาชนเท่านั้น แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้รับการยอมรับและอยู่ในโครงสร้างกฎหมายของรัฐ ปัจเจกชนแต่ละคนเป็นเจ้าของสิทธิในการเลือกตั้ง (Droit De Suffrage) และรวมถึงการกำหนดแนวทางของกิจกรรมสาธารณอีกด้วย การออกเสียงทางการเมืองถือว่าเป็นสิทธิอันหนึ่งที่ใช้โดยพลเมืองแต่ละคนสำหรับการลงคะแนนในการตัดสินใจทุก ๆ เรื่องที่รู้จักกันดีภายใต้นิยามของคำว่า“กฎหมาย” แต่แนวคิดของการมีส่วนร่วมของมหาชนต่อการตัดสินใจทำให้เห็นถึงการกีดกันอยู่ที่เพราะว่าแนวคิดนี้ชักนำไปให้เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองในสังคมที่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ที่มีอำนาจอยู่เหนือเสียงส่วนน้อยและยิ่งไปกว่านั้นการจำกัดขอบเขตของการใช้ของสิทธิในการเลือกตั้งต่อการออกกฎหมายนั้นไม่ตอบสนองต่อความเป็นตรรกะของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความเป็นตรรกะดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าพลเมืองทุก ๆ คนและพลเมืองแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการตัดสินใจ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบันก็คือ

²⁷ แหล่งเดิม.

การลงประชามติ แต่อย่างไรก็ตามการลงประชามติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็ไม่ได้ รับการเสนอโดยประชาชน โดยตรงกล่าวคือประชาชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มในการที่จะให้มีการลง ประชามติดังกล่าวอย่างแท้จริง มีรัฐอยู่น้อยมากที่ยอมให้ประชาชนเข้าแทรกแซงโดยตรงในการ กำหนดทิศทางและกิจกรรมทางการเมือง ผลก็คือประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจที่แตกต่างออกไปถึง อำนาจอธิปไตยของประชาชนได้โดยตรง ดังนั้นประชาชนจึงต้องมอบการใช้อำนาจดังกล่าวของ ตนไปยังผู้แทนของตน ในกรณีนี้จึงเกิดทฤษฎีการเป็นผู้แทนเกิดขึ้น (La Théorie De La Représentation) ซึ่งรัฐโซเห็นว่าคุณแทนดังกล่าวนั้นต้องทำตามประชาชนที่เลือกตนมา (Le Mandat Imperatif) และสามารถถูกถอดถอนโดยประชาชนได้เมื่อพบว่ากระทำการใด ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์กับ เจตนารมณ์ส่วนรวมหรือเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้ที่แต่งตั้งและถอดถอน ผู้แทนของตน ดังนั้นสัญญาประชาคมในความเห็นของรัฐโซ เป็นพันธะสัญญาระหว่างผู้แทนของ ประชาชนกับประชาชน ผู้แทนของประชาชนดังกล่าวไม่ใช่เป็นผู้แทนของประชาชนคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศซึ่งแสดงออกทางเจตนารมณ์ส่วนรวม ดังได้ปรากฏใน คำประกาศสิทธิมนุษยชนปี 1789 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกลไกดังกล่าวว่านักปฏิวัติในปี 1789 นั้น ได้แต่งตั้งตนเองเป็นผู้แทนของประชาชนชาวฝรั่งเศสและได้ประกาศว่าคุณแทนดังกล่าว ได้ร่วมตัว กันอยู่ในสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ²⁸

2.2.2 แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (La Souveraineté Nationale)²⁹

ทฤษฎีนี้เป็นผลงานจากการสร้างสรรค์ของนักปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสหลายท่านตั้งแต่ ในยุคเรอเนสซอง (Renaissance) และมาปรากฏเด่นชัดในยุคปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ พวกอภิสิทธิ์ชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐ หนึ่งในนักปรัชญาที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีนี้และ ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางก็คือซีเยส (Sieyes)³⁰ ซึ่งได้กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisible) ผลที่ตามมาก็คือประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วน (Une Parcelle) ของอำนาจอธิปไตย แต่กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ (La Nation) นั้น เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้นในแนวความคิดของซีเยส มองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่เข้ามามีส่วนร่วม

²⁸ แหล่งเดิม.

²⁹ แหล่งเดิม.

³⁰ From Institutions politiques Droit Constitutionnel (p. 88), by Pierre Pactet, 1991, Masson, Paris. (อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (ม.ป.ป.). แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส, *Public Law Net* เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>).

ในการใช้อำนาจอธิปไตยกล่าวคือไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เอง การลงประชามติจึงไม่ได้รับการยอมรับในสายตาของซีเอเอส ยิ่งไปกว่านั้นกลับมองว่า ประชาชนแต่ละคนนั้นมีสิทธิแต่เพียงในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ดังนั้นผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้น ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนและผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน (Le Mandat Imperatif) และมีอิสระอย่างเต็มที่ ที่จะกระทำการใด ๆ ในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ก็คืออำนาจของผู้แทน (Le Mandat Représentatif) ด้วยแนวความคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีของการเป็นผู้แทน (La Theorie Representative) เป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (La Democratie Indirect) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นขัดแย้งกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่กล่าวข้างต้นซึ่งพอจะกล่าวได้ดังต่อไปนี้³¹

ประการแรก ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน มองว่าการเลือกตั้ง (Le Suffrage) เป็นสิทธิแต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มองว่าประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของชาติชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติจะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกว่าประชาชนคนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว สิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวตามแนวคิดนี้เรียกว่า สิทธิในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติเฉพาะ (Le Suffrage Restreint)³² ประการที่สอง ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่าการเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป (Le Suffrage Universel) เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนโดยให้เหตุผลว่า ทุก ๆ คนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะเหตุเนื่องจากพื้นเพแหล่งกำเนิด ความยากดีมีจนหรือการศึกษาอบรมนั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านโดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

ประการที่สาม ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่าสมาชิกรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชนเพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกเข้ามาโดย

³¹ แหล่งเดิม.

³² Le Mong Nguyen. Op.cit. (p.17). (อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (ม.ป.ป.). *แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส, Public Law Net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>).

ประชาชนในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ กลับมองว่าสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชนเพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสมาชิกรัฐสภามีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง

อิทธิพลของซีเอเย่ส์ ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 3 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองว่า “หลักของอำนาจอธิปไตยก็คืออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ...” การยืนยันถึงหลักการดังกล่าวไม่ได้ตัดประชาชนออกไป อำนาจอธิปไตยก็ยังเป็นของประชาชนอยู่แต่ประชาชนซ่อนอยู่ในแนวคิดของชาติ ๆ เป็นที่รวมตัวกันของปัจเจกชน ดังนั้นชาติจึงเป็นนิติบุคคล การดำรงอยู่ของชาตินี้ก็ผ่านตัวแทนของชาติเท่านั้น ชาติจึงต้องมีสถานะที่ทำให้หลักประกันต่อความมั่นคงของชาติและความเชื่อมโยงกับรัฐ สถานะทางกฎหมายดังกล่าวก็คือรัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจึงตั้งอยู่บนสมมติฐานเรื่องการเป็นผู้แทนของชาติ³³

รัฐเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือหรือวิธีการของการกระทำของชาติ องค์กรของรัฐมีขึ้นเพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการของชาติซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในวรรคถัดมาของมาตรา 3 ของคำประกาศดังกล่าวที่ว่า “คณะบุคคลใดหรือบุคคลใดหาอาจไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้”

2.3 แนวคิดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ถือเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจต่อการเมืองการปกครองของประเทศและที่สำคัญการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมือง ยังเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมืองถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำพิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยที่สังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำแสดงว่าสังคมนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยต่ำถ้ามีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงแสดงว่าสังคมนั้นมีการพัฒนา

³³ From *Critiques de la représentation: Pouvoir*, (p. 7), 1981. (อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (ม.ป.ป.). *แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส, Public Law Net* เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>).

ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสูงอีกทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวบ่งบอกถึงอุดมการณ์เจตนคติทางการเมืองของประชาชนในชาติได้อีกด้วย³⁴

การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีหลายรูปแบบ ทุกรูปแบบเป็นเรื่องของความสมัครใจปราศจากการบังคับ รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจมีตั้งแต่รูปแบบเล็ก ๆ แสบ ๆ เช่น การแสดงความคิดเห็น การอภิปรายทางการเมือง การเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นถึงนักการเมือง ไปจนถึงรูปแบบที่มีน้ำหนักกว้างขวางขึ้น เช่น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การช่วยผู้สมัครรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน การวิ่งเดินเพื่อให้ผู้นำทางการเมืองออกกฎหมายหรือยอมรับนโยบายที่ตนเรียกร้อง (Lobbying) ตลอดจนการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกลุ่มหรือองค์การทางการเมืองทั้งหลาย³⁵

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองจะส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การริเริ่มในการยื่นคำร้องเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นกระบวนการหนึ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของกระบวนการตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองต่าง ๆ ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วระยะเวลาหนึ่งว่าสามารถทำหน้าที่นั้น ๆ ได้ตามที่ได้รับสัญญาไว้หรือไม่ รวมทั้งเป็นการกำจัดนักการเมืองที่ไม่ดีออกจากกระบวนการเมืองโดยภาคประชาชนเองจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบและให้ข้อมูลแก่องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนที่เกี่ยวข้องต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ต้องพิจารณาและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ การจัดแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมันนั้นสามารถแบ่งสิทธิเสรีภาพได้ ออกเป็น 3 ประเภทคือ³⁶

³⁴ จาก *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน* (หนังสือและสื่อเผยแพร่ สำนักประชาสัมพันธ์) (น. 10), โดย อริย์วรรณ พูลทรัพย์, 2554, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

³⁵ จาก “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political Participation),” โดย สมนึก กุลมณี, 2553 (ตุลาคม – ธันวาคม), วารสารศูนย์การเรียนรู้การเมืองในระบอบประชาธิปไตย, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2(8).

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (ม.ป.ป.). *ความเสมอภาคในการสอบเพื่อเข้ารับราชการ, PUBLIC LAW NET* เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=695>

1. สิทธิที่รัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคล (Status Negativus) สิทธิประเภทนี้ก่อให้เกิดสิทธิปกป้องไม่ให้รัฐเข้ามาละเมิดสิทธิเสรีภาพ สิทธิประเภทนี้ที่เกี่ยวข้อกับการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่มและเสรีภาพในการชุมนุม

2. สิทธิที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพื่อให้สิทธิของบุคคลบรรลุความมุ่งหมายได้ (Status Positivus) สิทธินี้บุคคลจะใช้ได้ต่อเมื่อรัฐดำเนินการให้สิทธิประเภทนี้ จะก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการ สิทธิประเภทนี้ที่เกี่ยวข้อกับการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองสิทธิที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรง

3. สิทธิของบุคคลในการเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรของรัฐ หรือเข้าไปเป็นเจ้าของหน้าที่ขององค์กรของรัฐ (Status Activus) สิทธิประเภทนี้ได้แก่สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรง

การจำแนกสิทธิเสรีภาพตามที่กล่าวมานี้ เราอาจแยกสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเมือง โดยจะพิจารณาเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็น Status Actives อันมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรง

2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับอ็อกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า³⁷ “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่าการมีส่วนร่วมโดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึงการที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึงการที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมืองหรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพล

³⁷ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน (น. 1), โดย เกียรติจิตร วัจนะสวัสดิ์, 2550, กรุงเทพฯ: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.

ต่อรองอำนาจมติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมหรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เกรย์ ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทางและเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน³⁸

บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ และ ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม³⁹

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน⁴⁰

ปัทมา สุภคำปึง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะว่าหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวาง

³⁸ จาก *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม* (น. 3), แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, และเมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี, 2551, ขอนแก่น: ศิริภักดิ์ ออฟเซ็ท.

³⁹ จาก *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)* (น. 15), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, และถวิลวดี บุรีกุล, 2548, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁴⁰ จาก *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*, โดย คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, 2545, กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งการปฏิบัติการติดตามและประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น⁴¹

Myron Weiner ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (Political Participation) หมายถึงการกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้น โดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐหรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม⁴²

Norman H. Nie and Sidney Verba ได้ให้ความหมาย“การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึงกิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาลหรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ”⁴³

จันทนา สุทธิจรี ได้ให้ความหมาย“การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ”⁴⁴

จากความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น มีลักษณะที่รวมกันสองประการคือต้องเป็นไปตามความสมัครใจและมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ และมีลักษณะที่ต่างกันประการหนึ่งคือ Weiner เห็นว่ากิจกรรมการมี

⁴¹ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (รายงานการศึกษา) (น. 18), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554, กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟิกส์ ดีไซน์และการพิมพ์.

⁴² บุญเสริม นาคสาร. (ม.ป.ป.). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง (PUBLIC LAW NET เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697> (อ้างถึงใน “การมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน,” โดย วัชรวิชัย สาร, 2545 (พฤษภาคม), รัฐสภาสาร, น. 48.

⁴³ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน (น. 49). เล่มเดิม.

⁴⁴ จาก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (น. 410), โดย นพนา สุทธิจรี (อมร รักษาสัตย์ บรรณาธิการ), 2544. (อ้างถึงใน บุญเสริม นาคสาร. (ม.ป.ป.). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง (PUBLIC LAW NET เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697>).

ส่วนร่วมทางการเมืองอาจใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ขณะที่นักวิชาการอีกสองท่านเห็นว่าต้องเป็นไปตามที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้⁴⁵

2.3.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย

การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยประชาชนทำหน้าที่ปกครองตนเองโดยตรง (Direct Democracy) เป็นอุดมคติ เพราะในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถกระทำได้จึงเกิดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Indirect Democracy Or Representative Government) โดยประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่แทนตน แล้วผู้แทนเหล่านั้นมีหน้าที่ร่วมกันกำหนดทั้งผู้ปกครอง (รัฐบาล) นโยบายและวิธีการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งเป็นหลักการและกระบวนการทางการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย⁴⁶

การที่ประชาชนทำหน้าที่ปกครองด้วยตนเองโดยตรง หรือการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนนั้นเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้กระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยทุกกระบวนการ ทุกระดับและทุกมิติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยที่ประชาชนต้องมีคุณสมบัติที่เอื้อหรือสนับสนุนต่อหลักการประชาธิปไตย เช่น มีความสนใจกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการทำงานของรัฐอย่างจริงจังเป็นต้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าประชาชนต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองตามที่สเนห์ที่ว่า“กิจกรรมทางการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ที่ทุกคนต้องเอาใจใส่รับผิดชอบจะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธให้พ้นความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่” หรือ “การเมืองเป็นเรื่องของทุกคน”⁴⁷

การมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Political Participation) จึงเป็นหัวใจของการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตก แต่มิได้

⁴⁵ บุญเสริม นาคสาร. (ม.ป.ป.). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติ เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง (PUBLIC LAW NET เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697>

⁴⁶ จาก การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองส่วนท้องถิ่น (น. 13), โดย ประหยัด หงส์ทองคำ, กรุงเทพฯ: พาพาส. (อ้างถึงใน วัชรวิชัยสาร. (ม.ป.ป.). พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง: การเมืองภาคประชาชน, รัฐสภาคู่ประชาชน Parliament and People. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557, จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_news).

⁴⁷ แหล่งเดิม.

หมายความว่า ประชาชนทั้งหมดจะต้องประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพราะยังมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่พอใจเป็นผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองมากกว่าจะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรงและในบางประเทศหรือบางสถานการณ์นั้น หากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากเกินไป ก็อาจจะไม่เกิดผลดีได้เนื่องจากในบริบทของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น ประชาชนจะมีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งรูปแบบหรือวิธีการและขอบเขต กลุ่มหรือจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ดีมากน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับระดับของพัฒนาการทางการเมือง ความตื่นตัวในทางการเมือง และวุฒิภาวะทางการเมืองหรือภูมิปัญญาทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ เป็นสำคัญด้วย⁴⁸

ในระบบการเมืองประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายรูปแบบ แต่ทุกรูปแบบเป็นเรื่องของความสมัครใจ ปราศจากการบังคับ รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจมีตั้งแต่รูปแบบเล็ก ๆ แคล เช่น การแสดงความคิดเห็น การอภิปรายทางการเมือง การเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นถึงนักการเมือง ไปจนถึงรูปแบบที่มีน้ำหนักกว้างขวางขึ้น เช่น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การช่วยผู้สมัครณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน การวิ่งเต้นเพื่อให้ผู้นำทางการเมืองออกกฎหมายหรือยอมรับในนโยบายที่ตนเรียกร้อง (Lobbying) ตลอดจนการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกลุ่มหรือองค์การทางการเมืองทั้งหลาย⁴⁹

การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจเป็นได้ทั้งจุดหมาย (Goals) และวิธีการของการพัฒนาที่เป็นจุดมุ่งหมายนั้นเป็นเพราะความเชื่อที่ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะสำคัญของสังคมที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นเมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถือว่าเป็นวิธีการอย่างหนึ่งนั้นหมายถึงวิธีการของผู้นำเพื่อนำไปสู่จุดประสงค์อีกอย่างหนึ่ง เช่น เพื่อเสริมสร้างอำนาจของผู้นำหรือเพื่อพัฒนาประเทศเป็นต้น หรือในประการที่สามการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นผลพลอยได้ของการพัฒนาเช่นเมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและนำไปสู่การขยายตัวการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อความมีเสถียรภาพทางการเมือง การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนมีผลให้ระบบการเมืองทันสมัยขึ้น ผู้นำฝ่ายตรงข้ามอาจใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือทำลายอำนาจของผู้นำในอำนาจซึ่งอาจนำมาซึ่งความวุ่นวายทาง

⁴⁸ แหล่งเดิม.

⁴⁹ จาก “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political Participation) (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง),” โดย สมนึก กุลมณี, 2553 (ตุลาคม – ธันวาคม), *วารสารศูนย์การเรียนรู้ในระบบอบประชาธิปไตย* ที่ 3, 2(8), น. 13.

การเมืองได้ นักทฤษฎีตะวันตกหลายคนได้พยายามแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง โดยได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อประชาชนมีความหวังขึ้นมีความต้องการมากขึ้นในสิ่งต่าง ๆ ในชีวิต เนื่องจากสังคมมีความเจริญขึ้นจะเป็นผลให้ประชาชนเรียกร้องต่อระบบการเมืองให้ตอบสนองความต้องการของตนที่เพิ่มมากขึ้นและมักปรากฏอยู่ระบบการเมืองมักตอบสนองได้ไม่เต็มที่ จุดนี้เองที่ทำให้เกิดความไม่พอใจหรือความคับข้องใจขึ้นทำให้ประชาชนเริ่มต้นตัวทางการเมืองและผลักดันตนเองให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อกดดันให้ประชาชนตัดสินใจตามความต้องการของตัวเอง เมื่อระบบการเมืองยังไม่สามารถสนองตอบให้เป็นที่พอใจได้ ประชาชนจะเปลี่ยนการกดดันแบบสันติมาเป็นแบบการใช้ความรุนแรงและเมื่อถึงจุดนี้ ระบบการเมืองจะพบกับความระส่ำระสายไร้เสถียรภาพได้⁵⁰

2.4 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับแนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall)

แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) นั้น พบว่าเกิดจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือประชาชน (La Souveraineté Populaire) ซึ่งมีนักปรัชญา 2 ท่าน ได้เป็นผู้สนับสนุนทฤษฎีหรือแนวคิดดังกล่าวคือจอห์น ล็อก (John Locke) และของฌอง ฌาก รูสโซ (Jean - Jacques Rousseau) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.2.1 นั้น ประกอบไปด้วยที่มา ความหมายและประเภทของการถอดถอนดังต่อไปนี้

2.4.1 ที่มาของแนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall)

จากแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง สามารถกล่าวได้ว่า“ราษฎรหรือประชาชน” คือเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้นหากผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปฝ่าฝืนความคิดเห็นของราษฎรส่วนใหญ่ ราษฎรก็สามารถถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ เมื่อพิจารณาถึงถิ่นกำเนิดของระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนหรือระบบรีคอลแล้ว ยังไม่มีหลักฐานอย่างชัดเจนว่าระบบดังกล่าวเกิดขึ้นที่ประเทศแห่งใดเป็นแห่งแรก จากการศึกษาพบว่า มีข้อสันนิษฐานหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในยุคกรีกโบราณ ที่นครเอเธนส์ เมื่อสองพันห้าร้อยปีที่แล้ว ซึ่งการถอดถอนในยุคนั้นมีลักษณะเป็นการเนรเทศที่เรียกว่า“การเนรเทศโดยสภาประชาชน” (Ostracism)

⁵⁰ จาก การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทาสสถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, โดย สุจิต บุญบงการ, 2537, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อ้างถึงในการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับการพัฒนาทางการเมือง: ทฤษฎีและแนวคิด, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง).

ซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองที่มีไว้สำหรับตรวจสอบและถอดถอนบุคคลที่ถือว่าเป็น “ศัตรูของประชาชน” หรือเป็นผู้บ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตย กลไกที่ว่านี้เกิดจากความคิดของไคลอัสทีนิส (Cleisthenes) ผู้ที่เฮโรโดตัส (Herodotus) ขนานนามว่าเป็น “บิดาแห่งประชาธิปไตยเอเธนส์” เนื่องจากประชาธิปไตยเอเธนส์ เป็นประชาธิปไตยทางตรงเพราะพลเมืองเอเธนส์สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรงด้วยตัวของพวกเขาเองโดยใช้วิธีการจับฉลากหมุนเวียนผลัดกันไปในสภาประชาชน⁵¹

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีคนกลุ่มใดเป็นนักการเมือง แต่พลเมืองทุกคนมีสถานะเป็นนักการเมืองกันหมดโดยกลไกการเนรเทศนี้ อาจจะไม่ได้ออกแบบมาเพื่อตรวจสอบถอดถอน “นักการเมือง” แต่จะมีไว้จัดการกับผู้ใดก็ตามที่สร้างปัญหาหรือความเสียหายให้กับเอเธนส์และระบอบประชาธิปไตย⁵² ซึ่งกระบวนการ “เนรเทศโดยประชาชน” (Ostracism) มีลักษณะสำคัญก็คือในการประชุมสภาประชาชนทุกปีในเอเธนส์ ตอนเริ่มประชุมจะมีการถามว่าปีนี้สภาประชาชนต้องการจะเนรเทศใครหรือไม่ ใครในที่นี้ก็คือ คนที่องค์กรประชุมสภาประชาชนเห็นว่าจะเป็นภัยต่อสาธารณะ การลงคะแนนเสียงในรอบนี้ สมาชิกสภาประชาชนไม่จำเป็นต้องแจ้งชื่อคนที่ต้องการเนรเทศ เพียงแต่ลงคะแนนเท่านั้นว่า อยากจะให้มีการเนรเทศหรือเปล่า ซึ่งในทางปฏิบัติคนที่ลงคะแนนก็จะจะมี “ตัวคนในใจ” อยู่แล้ว ซึ่งอาจจะเป็นคนคนเดียวกันที่อยู่ในใจของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ หรือไม่ก็ได้ ถ้าเสียงส่วนใหญ่ไปในทางเนรเทศ ก็หมายความว่าสภามีมติให้มีการเนรเทศกติกาในเรื่องเนรเทศนี้กำหนดว่า หลังจากลงมติให้มีการเนรเทศโดยยังไม่ต้องระบุชื่ออีกสองเดือนต่อมา ถึงจะให้มีการประชุมเรื่องกันนี้อีก ที่นี้ถึงจะให้มีการแจ้งชื่อที่สมาชิกสภาต้องการเนรเทศโดยการโยนแผ่นป้ายที่เขียนชื่อคนที่สมาชิกแต่ละคนต้องการเนรเทศ ถ้าแผ่นป้ายที่โยนกันลงมาจากสมาชิกทั้งหมดขององค์กรประชุมมีชื่อของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่ง การเนรเทศก็จะมีผลบังคับทันที โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องเก็บข้าวของเดินทางออกไปจากเอเธนส์เป็นเวลา 10 ปี ถ้าไม่ครบสิบปีห้ามกลับมา⁵³

การเนรเทศโดยประชามตินี้ นับว่าเป็นกลไกทางการเมืองที่ให้อำนาจแก่มวลชน ในการที่จะกำจัดบุคคลที่เป็นศัตรูประชาธิปไตยหรือศัตรูประชาชน ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจทางการเมืองของตนตามแนวทางประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กระบวนการ “เนรเทศโดยสภาประชาชน (Ostracism) จากข้อมูลตามหลักฐานประวัติศาสตร์พบว่า

⁵¹ แหล่งเดิม.

⁵² จาก “การตรวจสอบถอดถอนนักการเมือง: โบราณ - สมัยใหม่(2),” โดย แพทย์ พิจิตร, 2550 (4พฤษภาคม), *มติชนรายสัปดาห์*, 27(1394), น. 28.

⁵³ แหล่งเดิม.

มีการเนรเทศเกิดขึ้น 15 ครั้ง ในช่วงศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาลและครั้งสุดท้ายในราว ๆ ช่วงปี 417 – 415 ก่อนคริสตกาล เหตุผลที่ไม่ได้มีการเนรเทศหลังจากนั้น ไม่ได้เป็นเพราะเอเชนส์ยกเลิกกลไกดังกล่าวนี้ แต่เป็นเพราะไม่ค่อยนิยมใช้กันในเวลาต่อมา⁵⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนกรีกโบราณ นำไปเป็นวิธีจัดการบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้มิใช่เป็นการถอดถอนผู้แทนของตนโดยวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือการรีคอล (Recall) ในทุกวันนี้ อาจเป็นเพราะในสังคมยุคกรีกสมัยนั้น ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงและยังไม่มีทางเลือกตั้งตัวแทนเข้าทำหน้าที่แทนประชาชน แต่วิธีดังกล่าวก็ถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนในการจัดการกับบุคคลที่ไม่พึงประสงค์โดยประชาชนด้วยตนเอง

มีข้อสันนิษฐานหนึ่งเกี่ยวกับการกำเนิดหรือประวัติความเป็นมาของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนได้เกิดขึ้นในยุคโรมัน โดยในยุคสมัยโรมันนั้นมีการใช้วิธีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนเป็นระยะเวลาว่าหนึ่งศตวรรษ⁵⁵ การเกิดขึ้นของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนในยุคโรมันนั้น ตั้งอยู่บนรากฐานความคิดที่ว่าประชาชนเป็นจุดกำเนิดแต่เพียงแหล่งเดียวแห่งอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ (Magistrate) โดยก่อนที่จะมีการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนนั้น โรมันมีกระบวนการในการถอดถอนเจ้าหน้าที่เมื่อมีการกระทำ ที่ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (Impeachment) ซึ่งต้องมีกระบวนการไต่สวนและให้โอกาสเจ้าหน้าที่ในการต่อสู้ข้อกล่าวหา การลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนกำเนิดขึ้นในโรมัน 133 ปีก่อนคริสต์ศักราช โดยมีการตรากฎหมายให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนได้ โดยผู้แทนคนแรกที่มีการบันทึกไว้ว่าถูกถอดถอนโดยการลงคะแนนเสียงของประชาชนคือ Octavius ซึ่งลงคะแนนเสียงไม่ยอมรับร่างกฎหมายในสภาสูง โดยกระบวนการลงคะแนนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนนี้ขึ้นอยู่กับการกระทำของผู้แทน โดยไม่มีกระบวนการพิจารณาทางศาล แต่ชัดเจนว่าเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยคะแนนเสียงของประชาชน อนึ่ง เหตุผลที่มีการสนับสนุนให้มีการใช้วิธีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนในโรมัน คือผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นหลักการที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ ผู้แทนมีหน้าที่ในการเป็นผู้ปกครองและปกป้องประชาชน แต่ถ้าผู้แทนกระทำการใดอันทำให้ประชาชนเห็นว่าเป็นความ

⁵⁴ แหล่งเดิม.

⁵⁵ from “The Referendum and the Recall among the Ancient Romans,” by Frank Frost Abbott, 1915 (January), *The Sewanee Review*, 23(1), pp. 84-85. (อ้างอิงใน “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” โดย มานิตย์ จุมปา, 2556 (กันยายน), *รัฐศาสตร์*, น. 16.

เสื่อมจนทำให้ประชาชนรู้สึกลำบากใจ ตัดทอนสิทธิประชาชนหรือพรากไปซึ่งสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน ผู้แทนย่อมจะถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ ผู้แทนที่กระทำการใดที่กระทบต่ออำนาจของประชาชน ย่อมไม่อาจดำรงตำแหน่งผู้แทนอีกต่อไป เพราะสำหรับการเป็นผู้แทนแล้ว เหตุที่ทำให้ผู้แทนเข้ามาอยู่ในตำแหน่งได้ก็เพราะมาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยประชาชนเสียงข้างมาก ดังนั้นเมื่อประชาชนด้วยเสียงข้างมากประสงค์ให้ผู้แทนออกจากตำแหน่งผู้แทนก็ต้องออกจากตำแหน่งไป

นอกจากนี้ ยังมีข้อสันนิษฐานหนึ่งและเชื่อว่าน่าจะเป็นแหล่งการกำเนินระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือระบบปริคอลลคือสิทธิเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง (Aberrufungsrecht) ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีใช้เฉพาะบางรัฐเท่านั้น โดยวิธีดังกล่าว จะให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อร้องขอยุบรัฐสภาได้ คือรัฐสภาของรัฐต่าง ๆ อาจถูกยุบได้ เช่นเมื่อมีพลเรือน 1,000 คน ร้องขอในรัฐชาฟเฮาส์ (Schaffhouse) หรือ 12,000 คน ในรัฐเบิร์น (Berne) โดยประชาชนต้องลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงประชามติ นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวสามารถใช้ได้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้ง สำหรับบางรัฐยังใช้แก่ข้าราชการที่ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง และแก่ตุลาการด้วย ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนจำนวนราวร้อยละ 10 - 20 หรือบางรัฐร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิในรัฐนั้นทั้งหมด(ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละรัฐกำหนดไว้) ร้องขอ⁵⁶

ส่วนข้อสันนิษฐานสุดท้ายก็คือระบบดังกล่าวอาจเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเอง ประกอบกับนักวิชาการและนักปฏิรูปทางการเมืองในอเมริกาได้รับแนวคิดวิธีการถอดถอนผู้แทนมาจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์ จนพัฒนาการมาเป็นระบบการปลดออกจากตำแหน่ง ที่เรียกว่า “การริคอลล” (Recall) ที่เราเห็นในทุกวันนี้ จากการศึกษาบทความและงานวิจัยของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่านครรัฐลอสแอนเจลิส ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้นำระบบการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้เป็นแห่งแรก ในปี ค.ศ.1903 และต่อมาก็ได้เริ่มนำระบบดังกล่าวมาใช้ที่มลรัฐมิชิแกนและมลรัฐโอเรกอน ในปี ค.ศ.1908 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถานที่แห่งแรกที่ได้ปรับกระบวนการริคอลลมาใช้ในการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร⁵⁷

จนกระทั่งในช่วงเวลาปลายศตวรรษที่ 19 และช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ได้เกิดกระแสการปฏิรูปการเลือกตั้งครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะแนวคิดของนายวิลเลียม เอส ยู เรน (William S. U Ren) ผู้มีแนวคิดหัวก้าวหน้าและเป็นบุคคลสำคัญที่นำเสนอระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก โดยเขาได้นำเสนอ

⁵⁶ แหล่งเดิม.

⁵⁷ แหล่งเดิม.

แนวคิดดังกล่าวผ่านหนังสือพิมพ์โอเรกอน (Oregon Newspaper) จนแพร่หลายในสังคมเป็นวงกว้าง จนเป็นผลให้รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้รับแนวคิดดังกล่าวจนกระทั่งมีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนมาจนถึงทุกวันนี้⁵⁸

2.4.2 ความหมายของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall)

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) หมายถึงกระบวนการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เรียกอำนาจอธิปไตยที่ได้มอบให้แก่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งคืน โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ กล่าวคือกระบวนการถอดถอนนี้เป็นกลไกที่ประชาชนใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เนื่องจากผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนใช้อำนาจในฐานะ“ตัวแทน” มิได้เป็นไปเพื่อหลักการหรือเจตนารมณ์ที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง แต่กลับใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเป็นสำคัญ ประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง ย่อมมีสิทธิที่จะสามารถเรียกคืนอำนาจที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวนี้กลับคืนมาโดยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนออกจากตำแหน่งก่อนที่บุคคลดังกล่าวจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง

ด้วยเหตุนี้ การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งแนวคิดในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนดังกล่าว ได้รับความนิยมนำมาใช้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาที่นิยมนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ไปใช้กับการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นในตำแหน่งที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติหรือตุลาการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

จากความหมายข้างต้น เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิควบคุมเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งได้ กล่าวคือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถควบคุมและถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งได้อย่างเปิดเผยโดยตรงและอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานความคิดที่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) ถือว่า ผู้แทนอยู่ในฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนและไม่ใช่เจ้านาย ผู้แทนเป็นเพียงผู้ที่ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนเท่านั้น ดังนั้นหากผู้แทนขาดความรับผิดชอบหรือ

⁵⁸ แหล่งเดิม.

ตีความทิศทางที่ประชาชนกำหนดไว้อย่างผิดพลาด ผู้แทนก็ย่อมมีสิทธิที่จะถูกประชาชนถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตลอดเวลา

ดังนั้น การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนจึงเป็นวิธีการหนึ่ง que แสดงออกถึงเจตนาธรรมของประชาชน ซึ่งถือเป็นวิธีการเรียกกลับหรือทวงสิทธิของประชาชนคืนเนื่องจากผู้แทนที่รับมอบเจตนาธรรมมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนาธรรมของประชาชนผู้มอบอำนาจไว้จึงต้องเรียกคืนอำนาจดังกล่าว แล้วทำการเลือกบุคคลอื่นเพื่อมอบหมายอำนาจนั้นแก่บุคคลอื่นที่เหมาะสมต่อไป ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยที่ดีที่สุดจะต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน หากเป็นไปได้จึงจะปกครองโดยใช้ผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนอีกต่อหนึ่งและหากผู้แทนไม่ปฏิบัติตามเจตนาธรรมของประชาชนด้วยความซื่อสัตย์หรือปฏิบัติโดยมีอคติต่อประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงหรือเรียกอำนาจคืนได้

สำหรับประเด็นที่ว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) จะเป็นการทำลายระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือไม่นั้น เนื่องจากการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีฐานความคิดที่ว่าเมื่อประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ผู้แทนก็ควรได้รับการคุ้มครองในเอกสิทธิ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และควรได้มีโอกาสได้ปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แม้อกฎหมายยังมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับเลือกตั้งไว้เกือบทุกประเทศ ซึ่งเรื่องนี้ได้รับการอธิบายว่าแม้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งได้เท่าที่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งหากหมดระยะเวลาแล้ว ก็จะต้องออกจากตำแหน่ง และอาจกลับเข้ารับตำแหน่งใหม่ได้ถ้าหากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก

การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาผลการทำงานของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้น ว่าทำหน้าที่ได้ดีเพียงไร แต่มิได้เป็นการประกันสิทธิว่าผู้แทนที่เข้าปฏิบัติหน้าที่แทน เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วจะต้องอยู่ครบวาระที่กำหนดเสมอไป เพราะหากประชาชนไม่พอใจก็อาจเลือกคนอื่นเข้าไปทำแทนได้ภายหลัง กล่าวคืออาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) หรือถูกบังคับให้ลาออก ซึ่งเรื่องนี้เป็นไปตามแนวทางการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและเป็นสิ่งที่ประชาชนมีสิทธิที่จะกระทำได้ ถ้าหากว่าประชาชนเกิดความไม่พอใจภายหลังที่ได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไปแล้ว

สอดคล้องกับแนวคิดของอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ที่ได้ให้คำนิยามของการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy) ไว้ว่า “การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยหมายถึงการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (Government Of The People, By The People And For The People)

ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยและแนวคิดดังกล่าวได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง⁵⁹

กล่าวโดยสรุปแล้ว⁶⁰ การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) เป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการเรียกคืนอำนาจอันแท้จริงของประชาชนที่ได้มอบหมายให้แก่ผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนตน กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าวยังเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนสิ้นวาระ เนื่องจากผู้นั้นได้กระทำผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่โดยไม่สามารถปล่อยให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่อไปได้อีกถือว่าเป็นกลไกในการควบคุมอำนาจตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กลไกในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวยังเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งมิให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งกระทำการนอกเหนือจากพันธสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชนรวมทั้งการทุจริตหรือประพฤติตนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เหมาะสมกับการเป็นผู้แทนที่ประชาชนให้ความไว้วางใจด้วย

2.4.3 ประเภทของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall)

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) อาจแบ่งประเภทของการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามระดับในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังต่อไปนี้

1. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนเต็มรูปแบบ (Full Recall)

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนรูปแบบนี้ ประชาชนจะมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการริเริ่มเพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนเข้าร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนด้วย

2. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนแบบผสม (Mixed Recall)

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนรูปแบบนี้ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนของการริเริ่มเพื่อยื่นคำร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเห็นพ้องด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่การถอดถอนมิได้ให้สิทธิประชาชนในการลงมติหรือชี้ขาด

⁵⁹ แหล่งเดิม.

⁶⁰ แหล่งเดิม.

ทั้งนี้ การถอดถอนทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าว สามารถนำมาใช้ในระดัขชาติหรือระดับท้องถิ่น รวมทั้งสามารถนำมาใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้⁶¹

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนเต็มรูปแบบ (Full Recall) นิยมนำมาใช้ในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา การปกครองในระดับจังหวัดของประเทศอาร์เจนตินา เพื่อถอดถอนผู้ว่าการรัฐและนายกเทศมนตรี ในประเทศโคลอมเบียการถอดถอนยังรวมถึงนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้ปกครองในดินแดนเขตปกครองตนเองในประเทศเปรู ใ้บุคคลที่ผู้ถอดถอนพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ รูปแบบการถอดถอนโดยประชาชนดังกล่าวยังถูกนำมาใช้ในลีกเตนสไตท์และเยอรมันนีในเบอร์ลินและบาร์เดิน ซึ่งมีการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาปรับใช้กับการถอดถอนสมาชิกรัฐสภาทั้งสภาด้วย

ในประเทศออสเตรีย ไอซ์แลนด์และไต้หวัน ได้นำรูปแบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระบบผสม (Mixed Recall) ไปใช้ โดยนำมาใช้กับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เช่นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งก่อนที่จะครบวาระ ประเทศต่าง ๆ ที่นำรูปแบบการถอดถอนในลักษณะนี้ไปใช้นั้น มีเป้าหมายเพื่อจะรองรับกระบวนการในการตัดสินใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่กระบวนการในการตัดสินใจทางการเมืองดังกล่าว อาจจะมีคามยุ่งยากในบางประเทศ เช่นในประเทศชุกกันดา ได้นำกระบวนการถอดถอนมาปรับใช้กับการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องใช้คะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งอย่างน้อย 2 ใน 3 เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงอาจส่งผลให้ประชาชนฝ่ายหนึ่งเกิดการต่อต้านกระบวนการดังกล่าวได้

ดังนั้นระบบการเลือกตั้งและกลไกต่าง ๆ ภายใต้บริบทของการปกครองในระบบประชาธิปไตย อาจส่งผลต่อกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ได้ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่แตกต่างกันเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขทางด้านกฎหมายหรือโครงสร้างของกระบวนการในการถอดถอนต่าง ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกลไกการถอดถอนที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จได้ ปัจจัยที่มีความสำคัญหลัก 3 ประการคือลักษณะเฉพาะของสถาบันการเมืองของแต่ละประเทศ กระบวนการทางกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบกระบวนการถอดถอน การริเริ่มถอดถอนและการลงมติ

⁶¹ Direct Democracy. (n.d.). *The International IDEA Handbook*. Retrieved August 20, 2014, from http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf

ในส่วนของการนำกระบวนการถอดถอนมาปรับใช้ในทางกฎหมายนั้น สามารถนำกระบวนการถอดถอนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพิเศษได้ เช่นกฎหมายเลือกตั้งตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นรายละเอียด ไว้ในกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับอื่น ๆ ในประเทศอาร์เจนตินา สมาพันธรัฐรัสเซียและสหรัฐอเมริกาซึ่งปกครองในรูปแบบของรัฐรวม(Federal State) ได้นำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาใช้ในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศเหล่านั้น โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ข้อยกเว้น ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับสาธารณรัฐเวเนซุเอลา แต่โดยทั่วไปแล้วประเทศเหล่านี้มักจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการในการถอดถอนไว้อย่างกว้าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษไว้อีกต่างหาก กรณีที่มีการนำรูปแบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาใช้ ไม่ว่าจะเต็มรูปแบบ(Full Recall)หรือระบบผสม(Mixed Recall) ก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว มักจะถูกนำมาใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของแต่ละประเทศจะมีข้อแตกต่างกัน โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การริเริ่ม (Initiative)
2. การรวบรวมและตรวจสอบลายมือชื่อ (Collecting and Verifying Signatures)
3. การรณรงค์เพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการถอดถอน (Campaign For People To Participate In The Process Of Removal)
4. การจัดให้มีการลงคะแนนเสียง (Voting to Remove)
5. การเข้าดำรงตำแหน่งแทนที่ผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Accession Instead Who Was Removed From His Position) หากเป็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ จะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน และอาจจะเป็นผู้ที่ถูกถอดถอนไปแล้วก็ได้

กล่าวโดยสรุปการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) มาใช้ในประเทศต่าง ๆ นั้นค่อนข้างอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากกระบวนการถอดถอนที่ใช้กันอยู่อาจประสบปัญหาจากการนำกระบวนการถอดถอนมาใช้หลายประเทศ ตลอดจนได้รับผลกระทบจากแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน การที่จะทำให้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จึงควรที่จะปรับปรุงกระบวนการถอดถอนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งนักการเมืองผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเอง ก็จะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าจะทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา เพื่อที่จะทำให้

เกิดความสมดุลของกลไกต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้สิทธิในทางการเมืองของประชาชนได้รับความคุ้มครองในที่สุด⁶²

2.4.4 ข้อแตกต่างระหว่างกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) กับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบหรือกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนจนส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาตินั้นมีกระบวนการถอดถอนอยู่ 2 รูปแบบที่นิยมนำมาใช้กับการเมืองการปกครองของประเทศต่าง ๆ คือ กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) กับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มีที่มาจากแนวคิดการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลักการที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เกิดจากแนวคิดสัญญาประชาคมที่ถือว่าประชาชนยอมสละสิทธิเสรีภาพบางประการของตนให้แก่รัฐ ขณะที่รัฐจะให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนโดยความเท่าเทียมกันเพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สุขร่วมกัน นำมาสู่การที่ประชาชนได้ยินยอมให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองและบริหารจัดการบ้านเมือง แต่การให้อำนาจดังกล่าว ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ และหากการใช้อำนาจดังกล่าวกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ก็มีสิทธิที่จะสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งในหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น แม้จะมีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ออกจากกัน และให้องค์กรเหล่านี้ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงองค์กรฝ่ายบริหารมักจะทำใช้อำนาจซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนได้มากกว่าองค์กรอื่นเสมอ และอาจแอบแฝงด้วยปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐชาติสมัยใหม่จึงวางกลไกและกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจรัฐขึ้น ซึ่งระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของแต่ละประเทศมีกลไกและกระบวนการที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของระบบกฎหมายตลอดจนประวัติศาสตร์และเหตุผลทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการ

⁶² Ibid.

อิมพีชเมนต์ (Impeachment) ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นการเครื่องในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารอย่างสำคัญ ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ เรียกว่า “Eisangelia”⁶³ ต่อมาระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษได้นำมาปรับใช้เป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาของอังกฤษได้นำมาบังคับใช้และปฏิบัติติดต่อกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่อีกด้านหนึ่งในหลาย ๆ ด้านของรัฐสภา อันประกอบด้วยสภาขุนนางและสภาสามัญที่จะต้องปฏิบัติ และหลักการดังกล่าวนี้ในภายหลังได้แพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น สำหรับที่มาของระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษอันถือได้ว่าเป็น “แบบฉบับ” ของหลักการดังกล่าวนี้ ได้เกิดขึ้นในสมัยที่พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษมีพระราชอำนาจมากในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ใดก็ได้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารหรือปกครองประเทศ⁶⁴ กล่าวคือพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการปกครองพร้อมทั้งแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระองค์ได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้สมาชิกรัฐสภาเกิดความไม่พอใจและเกิดความขัดแย้งขึ้น รัฐสภาโดยสภาสามัญได้ใช้อำนาจฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีที่ประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนางเพื่อพิจารณาโทษ และเมื่อสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วได้มีการพิพากษาลงโทษปรับและจำคุก พร้อมทั้งถอดออกจากตำแหน่งหน้าที่และตัดผลประโยชน์ที่จะได้รับด้วย... ซึ่งวิธีการเช่นนี้ เรียกว่า “อิมพีชเมนต์” (Impeachment) อย่างไรก็ดี แม้ประเทศอังกฤษจะเป็นดินแดนซึ่งให้กำเนิดแนวคิดเกี่ยวกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือที่เรียกกันอย่างแพร่หลายว่า “ระบบอิมพีชเมนต์” ก็ตาม แต่บ่อยครั้งผู้คนมักเข้าใจว่า ดินแดนซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดของระบบอิมพีชเมนต์นั้น น่าจะได้แก่ “สหรัฐอเมริกา” อันเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ทั้งนี้ อาจด้วยสาเหตุว่าระบบอิมพีชเมนต์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นมีการวางรูปแบบกระบวนการที่ดีและมีการดำเนินงานที่ทรงประสิทธิภาพ ทั้งปรากฏว่ามีการดำเนินกระบวนการ

⁶³ จาก *ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศไทยมาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 32), โดย ฌวีวัฒน์ ศรีปีดดา, 2544, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶⁴ จาก *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)* (น. 33), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2539, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดทางฝ่ายบริหารของสหพันธรัฐที่ยิ่งใหญ่ของโลกคือประธานาธิบดี⁶⁵

ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยกระบวนการ (Impeachment) ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ จะมีรูปแบบและกระบวนการบังคับใช้แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะมีการบังคับใช้ในรูปแบบใดก็ตาม ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะมีลักษณะพิเศษ⁶⁶ กล่าวคือ

1. เป็นระบบการควบคุมโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นหลัก
 2. เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคล โดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่ง
 3. เป็นกระบวนการควบคุมทางการเมือง แยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาลยุติธรรม
 4. องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน
 5. เป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนด “วิธีพิจารณา” และ “กลไก” ไว้โดยชัดเจนเพื่อให้การดำเนินงานที่รวดเร็วและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม
 6. องค์กรตรวจสอบจะต้องมีหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน
- เมื่อได้ทราบถึงความสำคัญและที่มาของกระบวนการถอดถอน โดยกระบวนการ (Impeachment) ผู้เขียนขออธิบายถึงข้อแตกต่างของกระบวนการถอดถอนทั้งสองระบบ โดยจะเปรียบเทียบในเชิงเนื้อหาและรูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. อิทธิพลของแนวคิดอำนาจอธิปไตย

1.1 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ประชาชนไม่สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง จะต้องใช้อำนาจทางการเมืองด้วยกันเป็นผู้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

⁶⁵ จาก “The USA Impeachment Overview: ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา,” โดย ปณิษฐ์ ปรทุมวัฒน์, 2 บทความสาระ, PUBLIC LAW NET เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 15 มกราคม 2558.

⁶⁶ จาก การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ) (น. 37-38), โดย กานดา สิริฤทธิศักดิ์, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

1.2 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการรีคอล (Recall) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนได้โดยตรง

2. วัตถุประสงค์แห่งการเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบ

2.1 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) จะมุ่งเข้าไปควบคุมและตรวจสอบการกระทำของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นวิธีการที่มุ่งหมายควบคุมในด้านตัวบุคคลเป็นสำคัญ

2.2 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการรีคอล (Recall) จะมุ่งเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน หากผู้แทนดังกล่าวกระทำการไม่เหมาะสมหรือประพฤติมิชอบจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างร้ายแรง

3. ผู้ถูกกล่าวหา

3.1 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) จะมุ่งเข้าไปควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น

3.2 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการรีคอล (Recall) จะมุ่งเข้าไปควบคุมการใช้ อำนาจของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น

4. ผู้กล่าวหา

4.1 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) จะมอบหมายให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนด

4.2 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการรีคอล (Recall) จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิในการกล่าวหาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติไม่สมควรหรือประพฤติมิชอบได้โดยตรงเท่านั้น

5. ผู้ชี้ขาด

5.1 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) จะมอบหมายให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติในการชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

5.2 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการรีคอล (Recall) จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้มีพิจารณาและชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่

6. ระดับการเมืองการปกครองที่มีการนำมาใช้

6.1 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) จะถูกนำมาใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติเท่านั้น ในระดับท้องถิ่นจะไม่มี การนำกระบวนการนี้มาใช้กับการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นแต่อย่างใด

6.2 ระบบการถอดถอนโดยกระบวนการรีคอล (Recall) จะถูกนำมาใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าในเชิงเนื้อหาและรูปแบบของกระบวนการถอดถอนทั้งสองต่างมีข้อแตกต่างกันค่อนข้างชัดเจน ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดรูปแบบของกระบวนการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับนำไปปรับใช้กับสภาพการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

สุดท้ายแล้ว กระบวนการทางประชาธิปไตยถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้เกิดความสมดุลของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน การทำให้กระบวนการทางประชาธิปไตยบรรลุผลสำเร็จจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ หากกระบวนการทางประชาธิปไตยเกิดความล้มเหลวขึ้นแล้ว ก็อาจส่งผลอย่างรุนแรงขึ้นได้ ในอีกด้านหนึ่ง หากกระบวนการถอดถอนมีความง่ายดายแล้ว ก็อาจจะทำให้การถอดถอนนั้นขาดประสิทธิภาพได้ ตรงกันข้าม หากกระบวนการถอดถอนมีความยากลำบาก ก็อาจจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกท้อแท้ใจจากกระบวนการถอดถอนที่มีอยู่ เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการถอดถอน ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระในการตัดสินใจของประชาชนว่าสมควรที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนต่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่ เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจและใช้กระบวนการถอดถอนดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและจะทำให้กระบวนการทางประชาธิปไตยเกิดขึ้นจริงได้ในที่สุด

บทที่ 3

รูปแบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในต่างประเทศและ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงและ ระดับท้องถิ่นในประเทศไทย

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นหัวใจสำคัญอันแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง และได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญยิ่งในสังคมประชาธิปไตย ปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ เนื่องจากการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยถูกยึดโยงกับประชาชนเป็นสำคัญ หากแต่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ในอันที่จะเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของชุมชน และมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในการกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชนร่วมกัน

การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ก่อให้เกิดความเข้มแข็งต่อระบอบประชาธิปไตยและเป็นการส่งเสริมประชาชนเข้าไปผลักดันและตรวจสอบกระบวนการทางการเมืองการปกครองขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแล้วแต่กรณี อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สุข ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่ประชาชนทุกคนปรารถนา ดังนั้นเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตัวของประชาชนเองและโดยที่ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การที่ประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนเองจึงมีอาจทำได้ ต้องอาศัยกระบวนการประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) มาใช้ โดยประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนที่ตนต้องการและผู้แทนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน แต่ปัจจุบันจะเห็นได้ว่ากระบวนการประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) เกิดความเสื่อมถอยลงตลอดจนประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ตามมามากมาย จนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างที่ควรจะเป็น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงต้องเข้ามาเป็นผู้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยบางประการ เพื่อเสริมและลดทอนข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ที่เกิดขึ้น กลไกทางการเมือง

การปกครองที่สำคัญภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ที่ใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรหรืออุดช่องว่างของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนได้แก่ การให้สิทธิประชาชนริเริ่มในการเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) การออกเสียงประชามติ (Referendum) การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing) แต่กลไกที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญและถูกสะท้อนออกมาในเชิงโครงสร้างด้านกฎหมาย ได้แก่การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) การลงประชามติ (Referendum) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ซึ่งเครื่องมือหรือกลไกในการที่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงเหล่านี้ ได้พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมือง ควบคู่ไปกับการมอบอำนาจให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนหรือแต่งตั้งแล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนนั่นเอง

แนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) เป็นการควบคุมตรวจสอบแนวตั้ง (Vertical Accountability) ที่เป็นการสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้แทน¹ โดยเรียกคืนหรือเพิกถอนอำนาจของประชาชนที่ได้มอบหมายหรือมอบอำนาจแก่ผู้แทนที่ประชาชนได้เลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชน ก่อนที่ผู้แทนเหล่านั้นจะครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง หากปรากฏว่าผู้แทนที่เข้าไปดำรงตำแหน่งนั้นใช้อำนาจไปในทางมิชอบ หรือไม่ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชน ทำให้ผู้แทนดังกล่าวเป็นผู้ที่ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่ง และการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมา ต้องตระหนกอยู่เสมอว่า จะต้องปฏิบัติตามสิ่งที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชน และจะต้องปฏิบัติให้เหมาะสมกับการที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน หากกระทำการอันเป็นฝ่าฝืนความคิดเห็นของประชาชน โดยส่วนใหญ่แล้ว อาจถูกประชาชนใช้กระบวนการในการถอดถอนผู้แทนที่กระทำการฝ่าฝืนนั้น ก่อนที่ตนเองจะครบวาระก็ได้ แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนความเป็นเจ้าของอำนาจของอำนาจอธิปไตยของประชาชนอย่างแท้จริงตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน

¹ From *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (p. 114), by Virginia Beramendi et al., eds., 2008, Stockholm: Bulls Graphics. (อ้างถึงใน *บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา) (น. 16), โดย อรทัย ก๊กผล, และฉัตรระวีฤดีโยดม, 2555, กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า).

ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงกับผู้แทนที่มาจากกรเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เมื่อผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยอาศัยความไว้วางใจจากประชาชน หากประชาชนไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนแล้ว ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิอยู่เสมอที่จะถอดถอนผู้แทนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจดังกล่าวให้พ้นจากการเป็นผู้แทน และเลือกผู้แทนคนใหม่เข้าทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนต่อไป อนึ่งสำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ไม่สามารถนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวไปใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มีได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนได้

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) เป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อเข้าไปลดทอนหรือยับยั้งอำนาจของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนตามแนวคิดหรือหลักการของประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ด้วยการให้อำนาจในกิจกรรมทางการเมืองบางอย่างเป็นของประชาชน และให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น โดยตัวของประชาชนเอง ภายใต้แนวคิดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วยเครื่องมือหรือกลไกในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนที่มาจากกรเลือกตั้งโดยประชาชน (Recall) ก่อนที่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามานั้น จะใช้อำนาจจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน โดยอำนาจที่ได้รับมอบมาจากประชาชน

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในต่างประเทศ ซึ่งได้รับการยอมรับและถูกนำมาใช้เป็นเวลานานแล้ว จึงได้นำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศแคนาดา ซึ่งมีรูปแบบการปกครอง (Form Of Government) ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เช่นเดียวกับประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรูปแบบการปกครอง (Form of Government) ในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) โดยทั้งสองประเทศได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (Separation of Powers) ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีการจัดโครงสร้างและที่มาขององค์กรทางการเมือง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อใช้ให้เห็นถึงการนำแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาปรับไปใช้กับรูปแบบการปกครองประเทศทั้งสองดังกล่าวได้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงของประเทศไทย ในบทที่ 4

อนึ่ง ปัจจุบันพัฒนาทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย ก็ยังได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการเมืองการปกครองตามแนวคิดเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม

ร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้อำนาจหรือการดำเนินการของหน่วยงานหรือองค์กรทางการเมืองโดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ประเทศส่วนใหญ่ในแถบละตินอเมริกา จึงกำหนดให้ประชาชนมีส่วนทางการเมืองการปกครองเกือบทุกมิติ ผู้เขียนจึงขอนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในประเทศเวเนซุเอลา ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มละตินอเมริกา ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ โดยจะได้อธิบายถึงที่มา กระบวนการ และผลของการนำกระบวนการถอดถอนไปใช้ในการเมืองการปกครองของทั้ง 3 ประเทศเหล่านี้

เนื่องจากประเทศไทย ได้นำแนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ในระบบการเมืองการปกครอง ด้วยการสร้างกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการถอดถอนที่มีอยู่ก็มีแนวคิดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้เห็นทราบถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่ในระบบกฎหมายของประเทศไทย และปัญหาของการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาบังคับใช้ ผู้เขียนจึงขออธิบายถึงกระบวนการถอดถอนที่มีอยู่ในบทนี้ด้วย

3.1 ประเทศแคนาดา (Canada)

แคนาดา (Canada) เป็นประเทศในทวีปอเมริกาเหนือติดกับสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีที่ตั้งอยู่ทางเหนือมากที่สุดของโลกและมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลก ปัจจุบันแคนาดาใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยถือสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักรเป็นพระมหากษัตริย์²

ดินแดนที่เป็นประเทศแคนาดาในปัจจุบันนี้ ในอดีตมีผู้อยู่อาศัยอยู่แล้วเป็นชนพื้นเมืองหลากหลายกลุ่ม เมื่อตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 15 นักสำรวจเดินทางชาวอังกฤษและฝรั่งเศส ได้เข้ามาสำรวจ และต่อมาจึงมีการตั้งรกรากขึ้นบนแถบชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก ในปี ค.ศ. 1763 ฝรั่งเศสได้ยอมสูญเสียอาณานิคมเกือบทั้งหมดในทวีปอเมริกาเหนือหลังจากสงครามเจ็ดปี ในปี ค.ศ. 1867 มีการรวมตัวของอาณานิคมของอังกฤษ 3 แห่งขึ้น และประเทศแคนาดาก็ถือกำเนิดขึ้นในรูปแบบของเขตปกครองสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 4 รัฐ และนี่กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการเพิ่มจำนวนขึ้นของรัฐและดินแดนต่าง ๆ และกระบวนการได้รับอำนาจปกครองตนเองจากสหราชอาณาจักร รัฐบัญญัติแห่งเวสต์มินสเตอร์ ในปี ค.ศ. 1931 ได้เพิ่มอำนาจปกครองตนเองและเป็นผลให้เกิดพระราชบัญญัติแคนาดาในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งมีผลให้แคนาดาตัดขาดจากการขึ้นตรงต่ออำนาจของรัฐสภาอังกฤษ

² วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>

ประเทศแคนาดามีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตย มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดของประเทศมีรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลมลรัฐ (Provincial Government) บริหารประเทศด้วยระบบรัฐสภาประชาธิปไตย รัฐสภาประกอบด้วยสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงหรือวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง³

หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญของแคนาดา คือลัทธิอำนาจธิปไตยสูงสุดในการบริหาร นั่นคือระบบรัฐสภา (Doctrine of Parliamentary Supremacy) รัฐสภาสามารถบัญญัติหรือล้มเลิกกฎหมายใดก็ได้ แต่เนื่องจากระบบรัฐบาลของแคนาดาเป็นสหพันธ์ ด้วยเหตุนี้กฎหมายบางฉบับจึงอาจอยู่นอกเหนืออำนาจของรัฐบาลกลางในการออกกฎหมายนั้น และเนื่องจากกฎหมายนั้นอยู่ในอำนาจของรัฐบาลระดับจังหวัดหรือมลรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีกฎหมายใดที่มีอำนาจสูงสุดอยู่นอกเหนืออำนาจทั้งหมดในรัฐบาลทั้ง 2 ระดับ การปกครองและการควบคุมระบบของประเทศจึงใช้ทั้งกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาของรัฐบาลกลางและกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลระดับมลรัฐ⁴

เมื่อมีประมุขเป็นกษัตริย์ระบบการปกครองจึงเป็นระบบกษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แต่ที่น่าสังเกตก็คือผู้แทนของกษัตริย์หรือในปัจจุบันคือพระราชินีของอังกฤษนั้น ในแคนาดามีอยู่ถึง 11 คน 3 คนหนึ่งนั้นอยู่ในระดับประเทศเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการ” (Governor General) และอีก 10 คนที่แต่ละคนประจำอยู่แต่ละจังหวัดผู้แทนพระองค์ที่ประจำอยู่แต่ละจังหวัดนี้เรียกว่า “รองผู้สำเร็จราชการ” (Lieutenant Governor) โดยที่ผู้สำเร็จราชการนั้นจะทำหน้าที่แทนองค์พระประมุขเนื่องจากพระประมุขไม่ได้พำนักประจำอยู่ในแคนาดาและพระราชินีก็จะตั้งผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีแคนาดาและรองผู้สำเร็จราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จะได้รับแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของมุขมนตรี (Premier) หรือหัวหน้ารัฐบาลในแต่ละจังหวัดของแคนาดารูปแบบของรัฐบาลทั้งรัฐบาลของสหพันธ์คือประเทศแคนาดาและของจังหวัดนั้นคล้ายกันคือเป็นระบบรัฐสภารัฐบาลได้รับอำนาจมาจากสภาเพียงแต่ในระดับสหพันธ์หรือระดับชาตินั้นเป็นระบบสภาที่มีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรส่วนสภานิติบัญญัติของจังหวัดนั้นเป็นสภาเดียวและจังหวัดของแคนาดานั้นนอกจากมีรัฐบาลของจังหวัดที่เข้มแข็งมีสภาจังหวัดที่สามารถผ่านข้อบัญญัติจังหวัดออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับในจังหวัดได้โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายของประเทศและจังหวัดก็มีความเป็นอิสระที่จะปกครองตนเองได้มาก ดังนั้นเมื่อดูภาพรวมจึงเห็นว่ารูปแบบรัฐบาลกลางและรูปแบบรัฐบาลหรือคณะผู้บริหารจังหวัดของแคนาดานั้นมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองของอังกฤษมากแต่รูปแบบการปกครอง

³ แหล่งเดิม.

⁴ แหล่งเดิม.

ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่ดีหรือเขตศึกษาท้องถิ่นหรือเขตท้องถิ่นพิเศษมีความคล้ายกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาแต่การมีบทบาทของจังหวัดในแคนาดาต่อหน่วยปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนั้นมีความแตกต่างกันมากกว่าที่มีอยู่ระหว่างมลรัฐของสหรัฐอเมริกาต่อหน่วยปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐ⁵

จากการศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ในประเทศแคนาดา พบว่ากระบวนการถอดถอนดังกล่าว เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการถอดถอนเฉพาะขั้นตอนการริเริ่มและการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่กระบวนการในการชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่ กลับไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ทำการชี้ขาดแต่อย่างใด การชี้ขาดได้ตกเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีเงื่อนไขว่าลายมือชื่อที่ประชาชนได้ยื่นมานั้น หากมีจำนวนครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐก็จะชี้ขาดและประกาศว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาได้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและตำแหน่งนั้นก็จะว่างลง ซึ่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะของกระบวนการถอดถอนรูปแบบผสม (Mixed Recall) กล่าวคือแม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนก็ตาม แต่การตัดสินใจชี้ขาดจะเป็นหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยอาศัยการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อชี้ให้เห็นว่าประชาชนได้เห็นด้วยกับการถอดถอนเป็นเครื่องตัดสินใจแทนการเข้าสุทธานเพื่อลงคะแนนเสียงดังเช่นกระบวนการถอดถอนในประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศแคนาดา ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในจังหวัดอัลเบอร์ตา โดยได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ในปี ค.ศ. 1936 หลังจากนั้นเพียง 1 ปี กฎหมายดังกล่าวก็ถูกยกเลิกเนื่องจากกระบวนการในการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อยื่นคำร้องจะต้องใช้จำนวนลายมือชื่อที่ค่อนข้างมาก อีกทั้งกระบวนการในการถอดถอนหลายประการมีลักษณะที่ผิดปกติ กระบวนการถอดถอนถูกนำมาใช้อีกครั้ง โดยนาย William Aberhart นักการเมืองฝ่ายค้านและภายหลัง เขาได้เข้ารับตำแหน่งผู้ว่าการรัฐอัลเบอร์ตาแล้ว เขาได้ผลักดันแนวคิดดังกล่าว จนนำมาสู่การบัญญัติเป็นกฎหมายในที่สุดและการยื่นคำร้องถอดถอนที่สำคัญมากครั้งหนึ่งก็คือการยื่นคำร้องขอเพื่อถอดถอนเขาออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนมาก ปรากฏว่าประชาชนบางส่วนก็ได้สนับสนุนให้มีการถอดถอนตัวเองด้วย เขาได้ตอบโต้โดยขู่ว่าจะยกเลิกกฎหมายดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่

⁵ จาก การปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา (เอกสารวิชาการ ลำดับที่ 78) (น. 5), โดย นรนิติ เศรษฐบุตร, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จนทำให้คำร้องที่ได้อื่นเพื่อกล่าวหาเขาสิ้นผลลง นาย Aberhart เห็นว่ากระบวนการถอดถอนที่ถูกสร้างเป็นมาตรการที่ทำให้เกิดการคุกคามและอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการ โจมตีนักการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม และทางที่ดีที่สุดก็คือควรเลิกใช้กระบวนการถอดถอนดังกล่าวเสีย

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1995 กระบวนการถอดถอนก็ถูกนำมาใช้ในประเทศแคนาดา อีกครั้งในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย (British Columbia) โดยในจังหวัดบริติช โคลัมเบียเอง มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว และมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี เท่านั้น ซึ่งกระบวนการถอดถอนได้ถูกนำมาใช้กับการถอดถอนสมาชิกแห่งสภานิติบัญญัติของจังหวัดบริติช โคลัมเบีย (British Columbia)

3.1.1 เหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Grounds For Recall)

ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1995 มิได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนหรือข้อกล่าวหาที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ยื่นคำร้องได้ยื่นแก่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด แต่ในการยื่นคำร้องดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องจะต้องระบุรายละเอียดว่าเหตุใดสมาชิกสภานิติบัญญัติจึงควรที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ในคำร้องด้วย

3.1.2 ตำแหน่งที่สามารถขอขึ้นถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Who Can Be Recall)

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ตกอยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1995 ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะยื่นคำร้องเพื่อขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ คือสมาชิกสภานิติบัญญัติ โดยจะไม่รวมไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

3.1.3 กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The Process Remove From Position)

ก. การยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ลงทะเบียนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง สามารถยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ให้พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1996 โดยผู้ยื่นคำร้องจะต้องยื่นคำร้องขอถอดถอนไปยังหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง และในคำร้องขอดังกล่าว จะต้องระบุรายละเอียด ดังต่อไปนี้ไว้ด้วย⁶

⁶ Application for recall petition

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.

- 1.1 ชื่อของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่จะขอลดถอนออกจากตำแหน่ง
- 1.2 ชื่อและที่อยู่ของผู้ยื่นคำร้องขอลดถอน
- 1.3 ถ้อยแถลงไม่เกิน 200 คำ และจะต้องให้เหตุผลอันสมควรในการยื่นคำร้องขอลดถอนสมาชิกดังกล่าวออกจากตำแหน่งด้วย

1.4 ผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องกล่าวคำปฏิญาณตน ว่าผู้ยื่นคำร้องขอไม่เป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

- 1.5 รายละเอียดอื่น ๆ อาจระบุไว้ก็ได้

การยื่นคำร้องขอให้ลดถอนออกจากตำแหน่งผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องชำระค่าธรรมเนียมจำนวน 50 ดอลลาร์แคนาดา⁷ และห้ามมิให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ลดถอนออกจากตำแหน่ง ยื่นคำร้องขอลดถอนออกจากตำแหน่งในช่วง 18 เดือน นับจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติทั่วไปครั้งล่าสุด⁸

ข. การออกคำร้องขอให้มีการลดถอนออกจากตำแหน่ง (Request Design)

เมื่อผู้ยื่นคำร้องขอให้ลดถอนออกจากตำแหน่ง ได้ดำเนินการตามมาตรา 19 เรียบร้อยแล้วหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะต้องแจ้งให้ผู้สนับสนุนและสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ถูกกล่าวหาในคำร้องขอลดถอนออกจากตำแหน่ง ตลอดจนโฆษกแห่งสภานิติสภานิติบัญญัติทราบ ว่าคำร้องได้รับความเห็นชอบแล้วและมีการออกคำร้องให้เรียบร้อยแล้วตามรูปแบบที่กำหนดภายในระยะ 7 วัน หลังจากที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง ได้แจ้งให้ผู้สนับสนุน และสมาชิกสภานิติบัญญัติ

(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.

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

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

ที่ถูกกล่าวหาในคำร้องขอให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตลอดจนโฆษกแห่งสภานิติบัญญัติทราบ
ว่าคำร้องได้รับความเห็นชอบแล้ว⁹

การยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องมีการลงลายมือชื่อในคำร้องขอ
ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งออกคำร้องให้มีการถอดถอนออกจาก
ตำแหน่ง¹⁰ และเมื่อคำร้องขอได้ผ่านความเห็นชอบในหลักการแล้ว ผู้ที่ยื่นคำร้องขอสามารถขอ
ตรวจสอบคำร้องขอได้ ณ สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง ในเวลาทำการปกติได้¹¹

ก. บุคคลที่สามารถลงลายมือชื่อในคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้
(A Person Can Sign)¹²

บุคคลที่สามารถลงลายมือชื่อในคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะต้องเป็นผู้มี
สิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภานิติบัญญัติผู้นั้นได้รับ
เลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติครั้งล่าสุดและในวันที่ได้ลงลายมือชื่อใน
คำร้อง บุคคลผู้ลงลายมือชื่อดังกล่าว จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งใน
จังหวัดบริติช โคลัมเบียด้วย

บุคคลที่จะเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง สามารถลงลายมือชื่อในคำร้องได้เพียง
หนึ่งคำร้องเท่านั้นและจะต้องระบุรายละเอียดของที่อยู่ปัจจุบันของตนในคำร้องด้วย

⁹ 20 (1) If satisfied that the requirements of section 19 have been met, the chief electoral officer must
(a) notify the proponent, the Member in relation to whom the petition is to be issued and the Speaker
that the application has been approved in principle, and
(b) issue the petition in the form set out in the regulations within 7 days after notice is given in
accordance with paragraph (a).

¹⁰ (2) A recall petition must be signed within 60 days from the date on which it is issued by the chief
electoral officer.

¹¹ (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.

¹² 21 (1) In order to sign a recall petition, an individual
(a) must have been a registered voter for the electoral district for which the Member was elected on
general voting day for the last election of the Member, and
(b) on the date he or she signs the petition, must be a registered voter for an electoral district in British
Columbia.

(2) An individual may sign any one recall petition only once.

(3) An individual who signs a recall petition must also indicate his or her residential address on the
petition.

ก. บุคคลที่สามารถดำเนินการหาเสียงสนับสนุนในการลงลายมือชื่อได้ (A Person Can Perform Campaign Support To Sign)¹³

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนเลือกตั้ง อาจหาเสียงสนับสนุนในการลงลายมือชื่อได้ หากมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ก่อนวันที่จะเริ่มหาเสียงสนับสนุนในการลงลายมือชื่อ

1. มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ไม่น้อยกว่า 6 เดือน และ
2. ได้ลงชื่อและที่อยู่ต่อหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งไว้แล้ว

บุคคลผู้หาเสียงสนับสนุนจะต้องไม่รับสิ่งจูงใจใด ๆ ในการดำเนินการหาเสียงสนับสนุนไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

บุคคลผู้หาเสียงสนับสนุนจะต้องไม่จ่าย ให้ ให้ยืม หรือจัดหาสิ่งจูงใจใด ๆ ให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งใด ๆ ให้ลงลายมือชื่อลงในคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ข. หลักเกณฑ์ว่าด้วยคำร้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The Rules Governing The Petition To A Removal Position)¹⁴

สำหรับการยื่นคำร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

¹³ Who may canvass for signatures

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

- (a) the voter has been resident in British Columbia for at least 6 months, and
- (b) the voter has registered his or her name and residential address with the chief electoral officer.

(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.

¹⁴ Requirements for recall petition

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.

(2) To be counted for the purpose of subsection (1) (b), a signature on the petition must be accompanied by the residential address of the individual who signed and must be witnessed by the individual who canvassed the signature.

1. ผู้ยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องส่งคำร้องคืนให้กับหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ออกคำร้องตามที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 20 และคำร้องดังกล่าว จะต้องมีส่วนลงลายมือชื่อมากกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนผู้มีสิทธิลงลายมือชื่อในคำร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 21

2. เพื่อให้การตรวจสอบลายมือชื่อตรงกับวัตถุประสงค์ของการลงลายมือชื่อของผู้ที่ลงลายมือชื่อจะต้องระบุที่อยู่ปัจจุบันของผู้ที่ลงลายมือชื่อไว้ด้วยตลอดจนจะต้องให้ผู้ดำเนินการหาเสียงสนับสนุนลงลายมือชื่อเป็นพยานด้วย

ง. กรอบเวลาในการชี้ขาด (Time Frame For The Determination)

เมื่อคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งถูกส่งไปยังหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะต้องพิจารณาและตัดสินใจชี้ขาดภายในกำหนด 42 วัน ภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้โดยคำร้องดังกล่าวจะต้องมีความถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 หรือไม่¹⁵

จ. ผลของคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ครบถ้วนตามกฎหมาย (Result Of A Request For Removal From A Successful Position)¹⁶

หากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งพิจารณาแล้ว ชี้ขาดว่า

1. คำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 และ

2. ผู้หาเสียงสนับสนุน ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 7

สมาชิกสภานิติบัญญัติที่ถูกร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งและตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัตินี้ว่างลง

เมื่อหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งได้ชี้ขาดผลของการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะรายงานผลการดำเนินการให้สมาชิกสภานิติบัญญัติและโฆษกสภานิติบัญญัติทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

¹⁵ Time limit for determination

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 of section 23.

¹⁶ (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 and the seat of the Member becomes vacant.

(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).

ฉ. การเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The Election Was A Replacement Who Was Withdrawal From The Position) ¹⁷

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติว่างลงด้วยเหตุแห่งคำร้องขอเพื่อให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง การเลือกตั้งจะถูกจัดขึ้นเพื่อหาผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Section 35 Of The Constitutional Act) โดยให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (Application Of Election Act) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ช. ข้อห้ามมิให้จัดการเลือกตั้งหลายครั้ง (Multiple Elections) ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน¹⁸

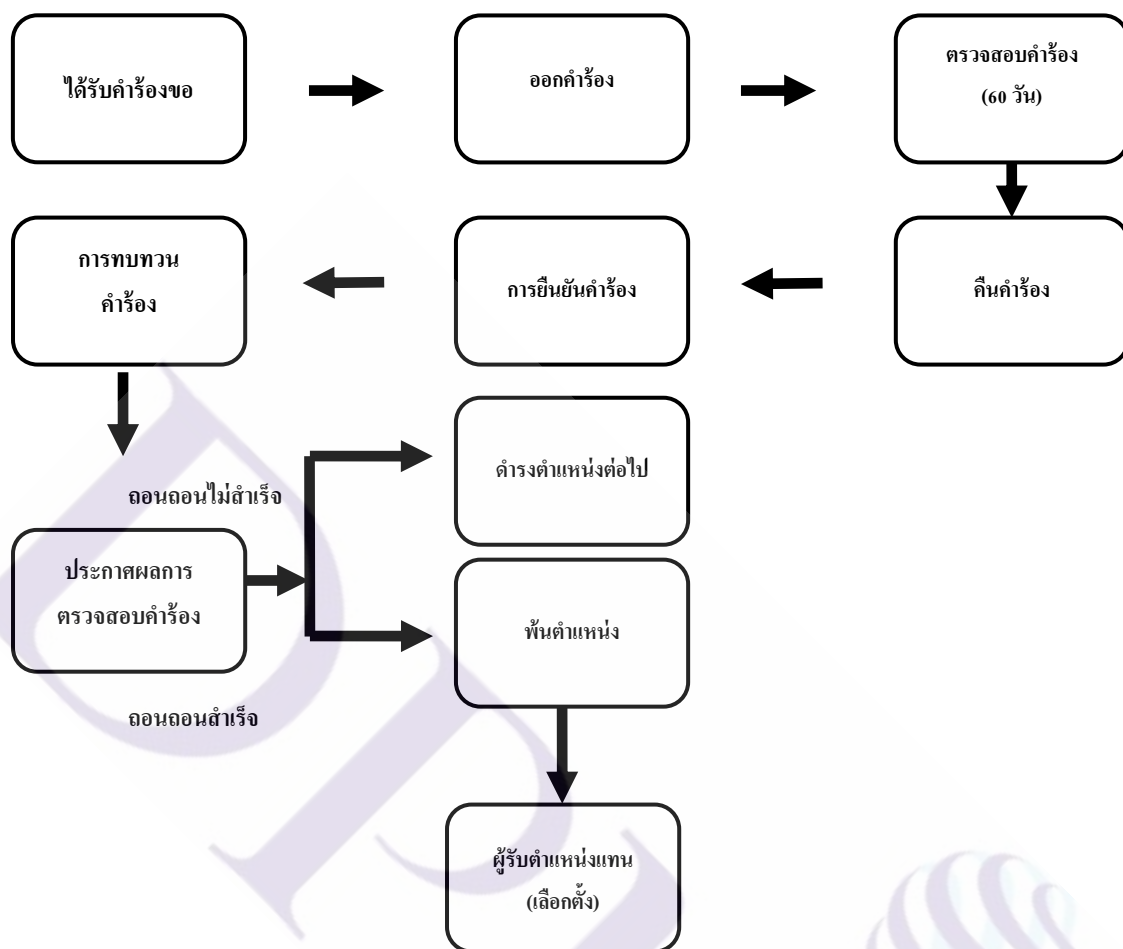
การจัดการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ๆ ก็ตาม อาจจัดการเลือกตั้งขึ้นได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จัดการเลือกตั้งในช่วงเวลาระหว่างการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา ผู้เขียนจึงได้จัดทำแผนภูมิกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁷ 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*.

¹⁸ Prohibition on multiple elections with respect to the same electoral district

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



ภาพที่ 3.1 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในจังหวัด
บริติช โคลัมเบีย¹⁹

¹⁹ ปรับปรุงจาก Recall petition timeline, Guide to the recall process, p. 4.

ข. การนำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมาบังคับใช้ (The Law On The Election Came Into Force)²⁰ ให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งมาบังคับใช้กับพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม

ฉ. การให้เงินทุนสนับสนุน (The Fund Supports)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1995 ได้กำหนดให้มีบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนด้านการเงินและการรณรงค์เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนอยู่หลายมาตรา ซึ่งบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการใช้จ่ายเงิน หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการใช้จ่ายเงิน นิยามของการบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินการในการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการใช้จ่ายเงินบริจาคที่ได้รับมา ข้อจำกัดต่าง ๆ ในการใช้จ่ายเงิน การบันทึกรายการต่าง ๆ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จะต้องนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง หากเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมายโดยประชาชนฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ทางการเงินอาจส่งผลให้การยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งเกิดความล้มเหลวได้ หรืออาจส่งผลให้ได้โทษหนักขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด

ฎ. การบริจาคเงิน (Donations)

การบริจาคเงินในการถอดถอนออกจากตำแหน่งประกอบไปด้วยเงินหรือมูลค่าของทรัพย์สิน (สินค้าต่าง ๆ) หรือบริการที่ได้รับล่วงหน้าโดยไม่มีค่าตอบแทน ไม่ว่าจะเป็นการได้รับมาล่วงหน้า เงินฝาก ส่วนลด หรือการกระทำอื่นใดต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถอดถอน การบริจาคเงินในการถอดถอนยังหมายความรวมถึงการให้บริการใด ๆ หรือทรัพย์สินใด ๆ แก่สมาชิกหรือผู้ริเริ่ม หากการบริจาคมานั้น เกิดขึ้นหลังจากการยื่นคำร้องขอถอดถอนสิ้นสุดลงหรือก่อนวันเริ่มต้น

หากมูลค่าของทรัพย์สินหรือบริการที่ได้รับมาจากการบริจาค มีราคาน้อยกว่าราคาตามท้องตลาด ส่วนต่างที่เกิดขึ้นดังกล่าวถือเป็นเงินบริจาค

หากผู้ริเริ่มหรือสมาชิกเป็นผู้บริจาคเงินให้ ถือว่าเงินนั้นเป็นเงินบริจาคด้วย แต่มิให้ถือว่าสินค้าหรือบริการที่ผู้ริเริ่มหรือสมาชิกได้ให้นั้น เป็นเงินบริจาค

²⁰ Application of Election Act

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

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

องค์กรการกุศลต่าง ๆ จะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริจาค องค์กรการกุศล ตลอดจนองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้ยากไร้ และส่งเสริมการศึกษา ศาสนา สุขภาวะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

การบริจาคเงินจะต้องถูกบันทึกและรายงานอย่างเป็นทางการ เมื่อใดก็ตามที่ได้รับเงินบริจาค การรับเงินบริจาคอาจได้รับเงินเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือนก็ได้และสามารถจัดให้เข้าไปดูรายละเอียดได้

สำหรับการบริจาคเงินตั้งแต่ 100 เหรียญ ขึ้นไป สามารถกระทำได้โดยการเช็ค บัตรเครดิต และจะต้องแจ้งชื่อผู้บริจาคโดยละเอียด ตลอดจนต้องลงลายมือชื่อโดยชัดแจ้งด้วย สำหรับการบริจาคเงินสดเกินกว่า 100 เหรียญ ขึ้นไป ไม่สามารถกระทำได้

ฎ. รายงานการใช้จ่ายเงิน (The Report Spending Money)

การจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องจัดทำขึ้นโดยตัวแทนของผู้มีส่วนร่วมทั้งหมด ทั้งนี้ รายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องยื่นต่อหัวหน้าสำนักงานการเลือกตั้ง ภายใน 28 วัน นับจากวันที่สิ้นสุดการยื่นคำร้องขอ

3.1.4 บทสรุปจากการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Conclusion Removal Incumbent Political Position) มาใช้ในจังหวัดบริติชโคลัมเบีย²¹

นับตั้งแต่มีการใช้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนและการเสนอชื่อกฎหมาย (Recall And Initiative Act) มาใช้บังคับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ได้มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ออกจากตำแหน่งจำนวน 20 ครั้ง

หลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็ยังไม่มีการร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง จนกระทั่งเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1996 ได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติขึ้นภายในจังหวัดบริติช โคลัมเบียและกฎหมายการเลือกตั้ง ก็ได้กำหนดข้อห้ามมิให้ประชาชนยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่งภายในระยะเวลา 18 เดือน หลังจากวันที่ได้มีการจัดเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าว ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นปีที่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประชาชนจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอถอดถอนในห้วงเวลาดังกล่าวได้ จนถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 การยื่นคำร้องขอถอดถอน

²¹ From *Report of the Chief Electoral Officer on Recall process in British Columbia* (p. 6), by British Columbia. Chief Election Officer, November 2003.

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

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

ออกจากตำแหน่ง จึงได้เริ่มต้นขึ้นในวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1997 ที่เมืองปรีนซ์ จอร์จ นอร์ท (Prince George North) และเมืองสกิน่า (Skeena)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 มีคำร้องที่ได้รับการอนุมัติจากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง จำนวน 24 คำร้อง ในจำนวนนี้มี 23 คำร้อง ไม่ประสบความสำเร็จกับการถอดถอนได้แม้แต่รายเดียว (รายละเอียดปรากฏตารางสรุปผลการถอดถอนท้ายเล่ม) เนื่องจากจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ส่วนอีก 1 คำร้อง ก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติที่จะถูกถอดถอนได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนระหว่างที่มีการตรวจสอบคำร้องจากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง คือกรณีนายพอล ไรส์มา (Paul Reitsma) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งปาร์ควิลล์ – คิวลิคัม (Parksville-Qualicum) โดยเขาได้รับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1996 แทนนายลีโอนาร์ด คร็อก (Leonard Krog) ซึ่งในช่วงต้นปี ค.ศ. 1998 เขาถูกกล่าวหาว่า เป็นอยู่เบื้องหลังการเขียนหนังสือพิมพ์โจมตีนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม จนในที่สุดได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพบว่าเขาเป็นผู้ที่กระทำการดังกล่าวขึ้นจริง ดังนั้น ต่อมาจึงได้มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายพอล ไรส์มา (Paul Reitsma) ออกจากตำแหน่ง โดยการนำของนายมาร์ค โรบินสัน (Mark Allan Robinson) ซึ่งในที่สุดแล้วเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1998 เขาก็ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเขาเห็นว่าประชาชนจำนวนมากลงลายมือชื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนเขาออกจากตำแหน่ง

จากที่ได้ศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดาไปแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการนำกระบวนการถอดถอนมาใช้กับระบบการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดา นับว่าเป็นพัฒนาการของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การถอดถอนดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตระหนักถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าไปควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทน แม้ว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน จะถูกนำมาใช้เฉพาะในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย เพียงแห่งเดียวก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีต่อการที่นำกระบวนการดังกล่าวไปปรับใช้กับเขตการปกครองอื่น ๆ ของประเทศแคนาดา เถกเช่นการนำกระบวนการถอดถอนมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแม้แรกเริ่มจะมีเพียงบางมลรัฐเท่านั้น ที่นำกระบวนการถอดถอนดังกล่าว ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อใช้บังคับในมลรัฐของตนเอง แต่ต่อมาภายหลังหลายมลรัฐก็ได้นำแนวคิดการถอดถอนดังกล่าวมาใช้ จนปัจจุบันมีการนำกระบวนการถอดถอนนี้ มาใช้กันอย่างแพร่หลายในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา จากกระบวนการถอดถอนที่เกิดขึ้นในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย จะพบว่าแม้จะมีการยื่นคำร้องขอถอด

ถอนเกิดขึ้นหลายครั้งก็ตาม แต่โดยส่วนใหญ่กลับประสบกับความล้มเหลว ไม่สามารถที่จะรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนได้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า หากจะทำให้กระบวนการรวบรวมลายมือชื่อสำเร็จลุล่วง จะส่งผลให้สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้จริง ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จะต้องศึกษาถึงปัญหาอันเป็นที่มาของการรวบรวมลายมือชื่อที่ไม่ครบถ้วนว่าเกิดจากปัญหาใด แล้วพยายามหาช่องทางหรือกลไกอื่น ๆ เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ได้จำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำในจำนวนเพียงพอที่จะสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ อาจกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนในการจูงใจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการลงลายมือชื่อได้สะดวกขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งจะทำให้ประชาชน มีช่องทางในการเข้าร่วมในการลงลายมือชื่อเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง แม้ว่ากระบวนการถอดถอนของจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ในขั้นตอนสุดท้ายจะมีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะชี้ขาดความเป็นผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติก็ตาม แต่การที่ประชาชนได้ร่วมกันลงลายมือชื่อในคำร้องขอถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ถอดถอนด้วยแล้ว

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา (The United States)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่าง ๆ ของประชาชนเป็นอย่างมาก แนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน (Recall) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดพื้นฐานของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ซึ่งประชาชนชาวอเมริกาได้สกัดหลักการพื้นฐานเหล่านี้ ไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะอย่างยิ่งที่จะศึกษาแนวคิดของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากมีการนำกระบวนการดังกล่าวไปปรับใช้และพัฒนาจนมีการใช้กันอย่างแพร่หลายในหลาย ๆ มลรัฐ

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการปกครองประเทศแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ 50 มลรัฐ แบ่งการปกครองหรือมีโครงสร้างภายนอก

เป็น 3 ส่วน (Three-Tier System) คือการปกครองส่วนกลาง (Federal Government) การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government)²²

การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วทั้งประเทศคือเป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำมีรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสองสภาได้แก่สภาสูงหรือวุฒิสภา (House Of Senate) จำนวน 100 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คนและสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House Of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกันจำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐสุดท้ายคือศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาลหัวหน้าศาลสูงจะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี²³

การปกครองในระดับมลรัฐ (State Government) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลางหรือฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุดฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ²⁴

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างสุด และมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นระบบของอเมริกาเป็นการผสมกันของรัฐบาลสหพันธรัฐและมลรัฐและการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งซีตี (City) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town And Township) เคาน์ตี (County) เขตพิเศษ (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐมลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจเป็นผู้กำหนดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกระทั่งเป็นผู้ยกเลิกหน่วยการ

²² จาก การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบอังกฤษสหรัฐอเมริกาญี่ปุ่นฝรั่งเศสสหภาพโซเวียต (น. 110-111), โดย นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา, และชาญชัย ลวิตรงค์สิมา, 2520, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

²³ แหล่งเดิม.

²⁴ แหล่งเดิม.

ปกครองท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเกิดขึ้นหรือถูกจัดตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชนมลรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รับรองสถานภาพเท่านั้นข้อสังเกตจากเอกสารจำนวนมากที่ศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของอเมริกามักจะอ้างถึงคำกล่าวของอเล็กซิสเดอโตคเคววิลล์ (Alexis De Tocqueville) ชาวฝรั่งเศสที่เขียนหนังสือชื่อประชาธิปไตยในอเมริกาเป็นหนังสือที่ได้รับการยอมรับอย่างมากการอธิบายการเมืองการปกครองของอเมริกาต่ออเล็กซิสเดอโตคเคววิลล์ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบรัฐบาลท้องถิ่นของอเมริกาสะท้อนถึงความปรารถนาของชาวอเมริกันที่จะมีอำนาจอธิปไตยของปวงชนเมื่อปัจเจกชนและครอบครัวรวมตัวกันก็จะนำไปสู่การก่อตั้งชุมชนท้องถิ่นและเมื่อชุมชนท้องถิ่นหลาย ๆ ชุมชนรวมตัวกันก็นำไปสู่การก่อตั้งรัฐและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลของประเทศในที่สุดคำกล่าวของอเล็กซิสเดอโตคเคววิลล์ประการหนึ่งที่ว่ารัฐบาลระดับท้องถิ่นนั้นมิได้ถูกจัดตั้งโดยผู้มีอำนาจระดับสูงเช่นรัฐบาลระดับมลรัฐหรือระดับสหพันธ์แต่ประชาชนเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเองคำกล่าวนี้ แม้จะสุดโต่งเกินไปในสภาพการณ์ปัจจุบันแต่ก็สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในอเมริกาได้เป็นอย่างดี²⁵

จากคำกล่าวของอเล็กซิสเดอโตคเคววิลล์ดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับคำกล่าวของเขา เนื่องจากประชาชนถือว่าเป็นหน่วยพื้นฐานที่สำคัญอันจะนำมาซึ่งการรวมตัวเพื่อจัดตั้งเป็นรัฐ หากปราศจากประชาชนชนแล้ว รัฐย่อมเกิดขึ้นมาไม่ได้ แนวคิดการปกครองในระดับท้องถิ่นจึงนับได้ว่าเป็นการปกครองจากข้อเรียกร้องของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ นั่นเอง ทั้งนี้ ในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นนั้น ประชาชนสามารถที่จะเข้าร่วมตัดสินใจหรือกำหนดทิศทางในทางการเมืองการปกครองได้ดีกว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับชาติ กล่าวคือการเข้ามามีส่วนร่วมการเมืองการปกครองในระดับชาติ มีความสลับซับซ้อนหรือเงื่อนไขในการเข้าไปมีส่วนร่วมที่มากกว่าระดับท้องถิ่นอยู่มาก เช่นเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนประชาชนและความสลับซับซ้อนในเชิงพื้นที่เป็นต้น กระบวนการในการเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยาก และสลับซับซ้อนกว่า การการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น จึงนับได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการปกครองภายใต้แนวคิดระบอบประชาธิปไตยของประเทศสหรัฐอเมริกาแน่นอน

เราสามารถจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้ โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือในอเมริกาจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General – Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ก็ได้แก่ เคนต์ตี้ มิวนิซิพอล, ทาวน์และทาวนชิพอีกประเภทหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้

²⁵ แหล่งเดิม.

มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose)²⁶ ได้แก่เขตโรงเรียนซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดี่ยวและเขตพิเศษต่าง ๆ ถ้าเป็นเขตพิเศษจัดให้มีน้ำก็มีหน้าที่จัดหา น้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น

ตารางที่ 3.1 ประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครอง (The Type And Number Of Administrative Units)²⁷

ลำดับที่	ระดับการปกครอง	จำนวน
1	รัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government)	1
2	รัฐบาลมลรัฐ (State Government)	50
3	รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)	
	เคาน์ตี (County)	3,034
	มิวนิซิพอล (Municipal)	19,431
	ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town And Township)	16,506
	เขตพิเศษ (Special District)	35,356
	เขตโรงเรียน (School District)	13,522
	รวมจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น	87,849
	รวมจำนวนหน่วยการปกครองทั้งสิ้น	87,900

3.2.1 ภาพรวมของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศหนึ่งที่นิยมนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) มาใช้ในระดัมลรัฐ ควบคู่กันกับระดับท้องถิ่น กระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1903 เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในนครลอสแอนเจลิส ได้เห็นชอบให้ออก

²⁶ จาก การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา (Document in Translation) (เอกสารเผยแพร่ของสถานทูตอเมริกันประจำประเทศไทย), โดย เอลลิสแคทซ์.

²⁷ 2002 CENSUS OF GOVERNMENT. Retrieved August 20, 2014, from www.census.gov/gous/cog/2002COGprelim_report.pdf

กฎบัตรเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ต่อมามลรัฐมิชิแกนและมลรัฐโอเรกอนได้นำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ มลรัฐเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นมลรัฐแรก ๆ ที่ได้มีการริเริ่มนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าวมาใช้ และมลรัฐล่าสุดที่นำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาบังคับใช้ก็คือมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ปัจจุบันการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ถูกนำมาใช้ในมลรัฐต่าง ๆ ทั้งหมด 19 มลรัฐ ดังนี้

- | | | |
|-----------------------|---------------------|-----------------------|
| 1. มลรัฐออลาสกา | 2. มลรัฐแคนซัส | 3. มลรัฐนอร์ท ดาโกต้า |
| 4. มลรัฐออริโซน่า | 5. มลรัฐหลุยเซียน่า | 6. มลรัฐโอเรกอน |
| 7. มลรัฐแคลิฟอร์เนีย | 8. มลรัฐมิชิแกน | 9. มลรัฐโรดไอแลนด์ |
| 10. มลรัฐโคโลราโด | 11. มลรัฐมินเนโซต้า | 12. มลรัฐวอร์ชิงตัน |
| 13. มลรัฐจอร์เจีย | 14. มลรัฐมอนทาน่า | 15. มลรัฐวิสคอนซิน |
| 16. มลรัฐไอดาโฮ | 17. มลรัฐเนวาดา | 18. มลรัฐอิลลินอย |
| 19. มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ | | |

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีความพยายามในการนำกระบวนการถอดถอนไปใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับมลรัฐที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว ได้แก่การถอดถอนนายลินน์ เจ. แฟร์เชอร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐนอร์ท ดาโกต้า ในปี ค.ศ. 1921 สาเหตุของการถอดถอนนายลินน์ เจ. แฟร์เชอร์ ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มที่มีแนวคิดเอนเอียงไปทางสังคมนิยมซึ่งตัวเองเป็นสมาชิกในกลุ่มนั้นกับกลุ่มผู้มั่งคั่งเลือกตั้งอิสระ กลุ่มผู้มีแนวคิดอนุรักษนิยม และกลุ่มผู้มีแนวคิดทุนนิยม ประกอบกับตัวเองและพรรคการเมืองที่เขาสังกัดอยู่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ฝ่ายตรงกันข้ามกับกลุ่มผู้มั่งคั่งเลือกตั้งอิสระ และปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างธนาคารของรัฐกับโรงงานผลิตสินค้าและอุตสาหกรรมลิฟท์ ทั้งนี้ เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1921 ได้มีการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 70,000 รายชื่อ เพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนนายลินน์ เจ. แฟร์เชอร์, นายวิลเลียม เลมเก อัยการสูงสุด และนายจอห์น ฮาแกน กรรมการการเกษตร ออกจากตำแหน่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารในหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งกำหนดให้วันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1921 เป็นวันลงคะแนนเสียงถอดถอน ผลการลงคะแนนเสียงปรากฏว่าชาวนอร์ท ดาโกต้า ส่วนใหญ่ ลงคะแนนเสียงถอดถอนนายลินน์ เจ. แฟร์เชอร์ ออกจากตำแหน่ง และมีการลงคะแนนเสียงเลือกนายรักน์วาลด์ เอ เนสโตส์ เป็นผู้ว่าการรัฐแทน ในวันเดียวกันนั่นเอง ด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครั้งที่ได้เลือกนายลินน์ เจ. แฟร์เชอร์ เข้าสู่ตำแหน่ง จำนวน 4, 102 เสียง ต่อมาเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1921 นายรักน์วาลด์ เอ เนสโตส์ ก็ได้สาบานตนเพื่อเข้ารับ

ตำแหน่งผู้ว่าการรัฐ ถือได้ว่านายลินน์ เจ. แฟร์เซอร์ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับผู้ว่าการรัฐคนแรกที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) นับตั้งแต่มีการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ต่อมาเมื่อปี ค.ศ.2003 ได้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายเกรย์ เดวิส ซึ่งขณะนั้นเขาได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนีย การถอดถอนนายเกรย์ฯ เกิดขึ้นหลังจากที่เขาได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการรัฐเพียง 11 เดือนเท่านั้น ในการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายเกรย์ฯ มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจำนวน 9.4 ล้านคน ซึ่งในจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงดังกล่าว มากกว่า 11% เป็นผู้ที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ เมื่อปี ค.ศ. 2002 และมีผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนายเกรย์ฯ ออกจากตำแหน่งจำนวน 55% สาเหตุที่ทำให้นายเกรย์ฯ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เกิดจากการบริหารงบประมาณที่ผิดพลาด ซึ่งในขณะนั้นได้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้น ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่นายเกรย์ฯ เองก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามและกลุ่มทางเมืองอื่น ๆ ได้รวมตัวกันและเรียกร้องให้เขาออกจากตำแหน่ง จนในที่สุด ก็นำมาซึ่งการยื่นคำร้องถอดถอนเขาออกจากตำแหน่ง ซึ่งการลงคะแนนเสียงถอดถอนเขาออกจากตำแหน่งถูกจัดขึ้นในวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 2003 โดยประชาชนได้เลือกนายอาร์โนลด์ ชวาร์เซเน็กเกอร์ เข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียแทนนายเกรย์ฯ

สำหรับการถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในระดับมลรัฐนั้น มีการนำกระบวนการถอดถอนมาใช้เป็นจำนวนมากโดยมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ระหว่างปี ค.ศ. 1911 – 1994 ได้มีการพยายามที่จะถอดถอนถึง 107 ครั้ง ซึ่งในจำนวนนี้ มีเพียง 4 ครั้งเท่านั้น ที่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาในระดับมลรัฐนั้น การถอดถอนที่ผ่านมากลับประสบความสำเร็จ เพียง 2 ครั้ง เท่านั้น กล่าวคือการถอดถอนนายมาแชล แบล็ค สมาชิกวุฒิสภาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี ค.ศ. 1913 และนายเอ็ดวิน แกลีน สมาชิกวุฒิสภาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี ค.ศ. 1914 สำหรับมลรัฐอื่นๆ สมาชิกวุฒิสภาก็ถูกยื่นถอดถอนเช่นเดียวกัน แต่ทว่าสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้ ก็รอดพ้นจากการถูกถอดถอน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการยื่นคำร้องถอดถอนนายเดวิด โรเบอร์ตี แต่เขาก็รอดพ้นจากการถูกถอดถอนไปได้ โดยได้รับคะแนนเสียงที่สนับสนุนเขาให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป จำนวน 59% ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 ได้ประสบความสำเร็จในการถอดถอนสมาชิกสภาวุฒิสภา แห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย จำนวน 2 รายคือนายพอล ฮอลล์เซอร์ และนายคอร์ริส เอลเลน

ในปี ค.ศ. 1983 นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของมลรัฐมิชิแกนที่สมาชิกวุฒิสภาแห่งรัฐมิชิแกน ถูกถอดถอนจำนวน 2 ราย คือนายฟิว มาสตันและนายเดวิด ซีโรสกิน โดยกรณีของ

นายเควิตซ์ นั้น ซึ่งเขาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการรับรองผลการถอดถอน ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ผลของการถอดถอนก็ส่งผลให้เขาพ้นจากตำแหน่ง

ในเดือนเมษายน ค.ศ.2011 สมาชิกวุฒิสภาแห่งมลรัฐวิสคอนซิน จำนวน 7 คน ประกอบด้วยนายโรเบิร์ต คาวเลส นางอัลเบอร์ตา ดาลิ่ง นายเคฟ เฮนเซน นางเชียร์ลา ฮาร์ดอฟ นายจิม ฮอปเพอร์ริ่น นายลูเชอร์ โอเซน และนายโรเบิร์ต เวิร์ด กลับรอดพ้นจากการพยายามที่จะถอดถอนพวกเขาออกจากตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันก็มีวุฒิสมาชิกอีก 2 คน ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือนายเรนดี ฮอปเปอร์และแคน คาร์เพนเกอร์ ต่อมาก็ได้มีการถอดถอนก็เกิดขึ้นอีก จำนวน 9 ครั้ง ซึ่งการถอดถอนดังกล่าว กลับไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากการมีปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องของลายมือชื่อที่เข้ามาสู่กระบวนการตรวจสอบ ซึ่งปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นอีกกับการถอดถอนประธานวุฒิสภาแห่งมลรัฐเอริโซนา ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2011 และการถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาแห่งมลรัฐมิชิแกนในปี ค.ศ. 2011

สำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ในระดับท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา มีระดับท้องถิ่นอย่างน้อย 29 แห่ง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนนักการเมืองในระดับท้องถิ่นได้

สำหรับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับมลรัฐ ในบางมลรัฐได้กำหนดเงื่อนไขบางประการก่อนที่จะมีการริเริ่มยื่นคำร้องขอถอดถอนโดยจะกำหนดจำนวนลายมือชื่อในการริเริ่มเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนในลักษณะที่แตกต่างกันกล่าวคือในมลรัฐอลาสก้า จอร์เจีย แคนซัส มินนิสโซต้า มอนทานา โรด ไอร์แลนด์ เวอร์จิเนียและวอร์ชิงตัน มักจะมีการกำหนดจำนวนลายมือชื่อโดยใช้สูตรในการคำนวณจำนวนลายมือชื่อในการริเริ่มฯ โดยใช้เกณฑ์ร้อยละของการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเป็นเกณฑ์สำหรับลายละเอียดอื่น ๆ ในกระบวนการถอดถอนแต่ละมลรัฐจะกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายของแต่ละมลรัฐเอง เช่น 8 มลรัฐ จาก 19 มลรัฐข้างต้น จะกำหนดเงื่อนไขในการยื่นคำร้องขอเพื่อให้มีการถอดถอน โดยจะต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ (Specific Grounds) ไว้ในคำร้องขอ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากมลรัฐอื่น ๆ ที่มีได้มีการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด การกำหนดรายละเอียดเหตุแห่งการถอดถอนในบางมลรัฐดังกล่าวนี้ ก็เพื่อให้ระบบตรวจสอบเหตุแห่งการถอดถอนมีความชัดเจนอยู่ในเงื่อนไขที่จะรับคำร้องได้ อาทิเช่นการยื่นคำร้องขอถอดถอนในมลรัฐจอร์เจีย คำร้องที่ได้ยื่นเข้ามาแล้ว จะถูกส่งไปเพื่อทำการตรวจสอบว่ามีเหตุผลเพียงพอในการยื่นถอดถอนหรือไม่ และมีพยานหลักฐานเพียงพอให้เชื่อถือได้ในเบื้องต้นหรือไม่ และจะทำการตัดสินใจเมื่อได้พิจารณาแล้วว่าเหตุผลและข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนจะตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งเป็นสาเหตุแห่งข้อกล่าวหาเหล่านั้น มีความ

นำเชื่อถือแค่ไหนเพียงไร เฉกเช่นกรณีของการตรวจสอบโดยศาลสูงแห่งมลรัฐเวอร์จิเนียซึ่งในการพิจารณาคดีทุกคดี ศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริงจากข้อกล่าวหาที่ได้รับว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะถอดถอนหรือไม่

ก. เหตุผลและความจำเป็นในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) มาใช้

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) นำมาใช้กับการเมืองการปกครองทั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีแหล่งที่มาที่ค่อนข้างแตกต่างกัน ซึ่งมีนักวิชาการบางท่านให้เหตุผลถึงที่มาของการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาใช้ว่าอาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดหรือทฤษฎีจากประวัติศาสตร์ของแนวคิดการเมืองการปกครองจากกรีกโบราณและละติน อย่างไรก็ตามยังมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าอาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางการเมืองการปกครองของประเทศสวีเดนและแลนด์เช่นเดียวกัน จากการศึกษาจะพบว่ากระบวนการถอดถอนดังกล่าวเกิดขึ้นครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายของศาลทั่วไป แห่งอาณานิคมในอาวเมตซาซุเซส เมื่อปี ค.ศ. 1631 ต่อมาก็ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎบัตรแห่งรัฐเมตซาซุเซส ต่อมาแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ถูกนำมาใช้อีกครั้ง เมื่อแนวคิดประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นมาพร้อมกับการปฏิวัติของประชาชนชาวอเมริกาหลังจากการประกาศเอกราชของรัฐ 11 รัฐในจำนวนทั้งหมด 13 รัฐเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของแต่ละรัฐขึ้นใช้ โดยรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นมาเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงจิตวิญญาณใหม่ของแนวคิดประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในดินแดนเหล่านี้ ซึ่งประชาชนชาวอเมริกัน ได้ช่วยกันสกัดหลักกฎหมายที่มีความพิเศษให้สถิตยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของตนเอง อันเป็นแนวคิดที่ชาญฉลาดของประชาชนชาวอเมริกา ในการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการการเมืองการปกครองจากรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษมาพัฒนาและปรับใช้กับระบบการเมืองการปกครองของตนเอง โดยแนวคิดหรือหลักการที่ถูกนำมาพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการลดทอนอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ โดยจะเน้นหนักไปที่การสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ และบางรัฐก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง และมีเพียงไม่กี่รัฐที่ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) มาบัญญัติไว้กฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมผู้แทนที่ประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน

ความสำเร็จของการปฏิวัติโดยประชาชนชาวอเมริกาดังกล่าว นำมาซึ่งการที่รัฐต่าง ๆ ได้จัดตั้งรัฐบาลของตนขึ้นมาจากใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ ซึ่งต่อมาได้มีการให้สัตยาบันเมื่อ ปี ค.ศ. 1781 โดยในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนหรือกระบวนการ

คอล (Recall) ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ โดยแนวคิดดังกล่าว เกิดขึ้นจากการนำเสนอของนายจอห์น แลนซิง ผู้แทนของรัฐนิวยอร์ก ทั้งนี้กระบวนการถอดถอนดังกล่าว มิได้ถูกนำมาใช้ในห้วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด นับตั้งแต่ได้มีการรวมตัวกันของรัฐต่าง ๆ ในรูปแบบของสมาพันธรัฐบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองสมาพันธรัฐ ไม่สามารถที่จะนำมาใช้เพื่อเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งประเทศขึ้นมาใหม่ได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าว ก็ยังถูกนำมาใช้กับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่เมืองฟิลาเดเฟีย (Philadelphia) เมื่อปี ค.ศ. 1787 ซึ่งมีเนื้อหาสาระอยู่อย่างมากมายภายใต้ข้อถกเถียงและการระดมความคิดเห็นกันอย่างรอบด้านเพื่อหาข้อดีข้อเสีย และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอน (Recall) กลับไม่ได้รับบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว แนวคิดดังกล่าวก็ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อถกเถียงกันแล้ว โดยแนวคิดการถอดถอน (Recall) ดังกล่าว ได้ถูกนำเสนอโดยนายเอ็ดมันด์ แรนด์คอล์ฟ (Edmund Randolph) โดยตัวเขาเองได้นำเสนอไว้ในแผนเวอร์จิเนีย (Virginia Plan) เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ในปีเดียวกัน ในแผนฉบับดังกล่าว ยอมให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Convention) เมื่อวันที่ 12 เดือนพฤษภาคมในปีเดียวกันนั้น ถูกนายชาร์ล พิกนีย์ (Charles Pinckney) ผู้นำแห่งดินแดนแคโรไลนาได้คัดค้านแนวคิดของการนำกระบวนการรีคอล (Recall) มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อสันนิษฐานอีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) มาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นเกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 โดยในห้วงเวลาดังกล่าว เกิดกระแสในการปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้ง (Electoral Reforms) ส่งผลให้มีการเพิ่มสิทธิทางการเมืองการปกครองของประชาชนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ ประกอบด้วยการเพิ่มบทบัญญัติในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) การลงประชามติ (Referendum) การหยั่งเสียงเบื้องต้นโดยตรง (Direct Election) รวมไปถึงการนำแนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วยการนำแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่าง ๆ มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญในห้วงเวลาดังกล่าว อาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของนายวิลเลียม เอส ยู เรน (William S. U Ren) ผู้ซึ่งมีแนวคิดก้าวหน้า (Progressive Moment) ซึ่งเขาได้นำเสนอแนวคิดดังกล่าว เป็นครั้งแรกในหนังสือพิมพ์โอเรกอน (Oregon Newspaper) แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ก็ยังไม่สามารถนำมาใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองในระดับสหพันธรัฐได้²⁸ สำหรับสิทธิในการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งอื่น ๆ ได้มีการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวไปใช้ตามมลรัฐหรือท้องถิ่นต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมากแล้ว กระบวนการถอดถอนดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งได้เท่านั้น และเมื่อประชาชนได้ลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวออกจากตำแหน่งแล้ว ก็จะเลือกเจ้าหน้าที่รัฐคนใหม่เข้าไปดำรงตำแหน่งแทน เช่นมลรัฐโอเรกอน กำหนดให้ประชาชนจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด มีสิทธิที่ยื่นคำร้องขอเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร และหากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นก็จะพ้นจากตำแหน่งโดยทันทีและจะมีการเลือกตั้งบุคคลใหม่เข้าไปดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามวาระที่ยังคงเหลืออยู่ต่อไป

จากการศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะพบว่า การนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งหรือกระบวนการรีคอล (Recall) ในระดับชาติหรือระดับสหพันธรัฐนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีได้รองรับสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติหรือระดับสหพันธรัฐไว้แต่อย่างไรก็ตามจะใช้กระบวนการในการถอดถอนโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาอย่างไรก็ตาม กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ของแต่ละมลรัฐ ก็นับได้ว่ามีความน่าศึกษาอยู่ไม่น้อย ซึ่งแต่ละมลรัฐต่างก็มีข้อแตกต่างกันในกระบวนการถอดถอน เนื่องจากแต่ละมลรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะเป็นของตนเองทั้งสิ้น ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้รัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐอาจมีความแตกต่างกันในข้อปลีกย่อยอยู่บ้าง แต่โดยทั่วไปแล้วในแต่ละมลรัฐที่นำแนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนไปบังคับใช้ ก็จะบัญญัติหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบัญญัติให้อำนาจประชาชนในการตัดสินใจหรือชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนจึงขออธิบายถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

²⁸ วิถีพีเคีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). การถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง. สืบค้น 2 สิงหาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง>

ตารางที่ 3.2 ข้อกำหนดเกี่ยวกับบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) แห่งรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา²⁹

มลรัฐ	ปีที่ปรับปรุงกฎหมาย	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวนลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ
โอเรกอน	908	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 15 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐในการเลือกตั้ง	90 วัน
แคลิฟอร์เนีย	911	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์	เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง ร้อยละ 12 ของผู้มาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด ร้อยละ 1 จาก 5 เคาท์ตี วุฒิสภาชิก, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกของคณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ทำเทียมกัน, ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ร้อยละ 20 ของผู้มาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด	160 วัน

²⁹ ปรับปรุงจาก Table 5.1 Recall in the USA: recall provisions at the state level, Direct Democracy The International IDEA Handbook, pp. 111-112 และ <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มลรัฐ	ปีที่ปรับปรุงกฎหมาย	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวนลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ
อริโซน่า	912	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	120 วัน
โคโรลาโด	912	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	60 วัน
เนวาดา	912	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	60 วัน
วอร์ชิงตัน	912	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นผู้พิพากษา Court Of Record	เจ้าหน้าที่รัฐระดับมลรัฐ ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ระดับเขต การปกครองรองลงมาจากระดับมลรัฐ ทุกตำแหน่ง ร้อยละ 35 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	เจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ 270 วัน เจ้าหน้าที่ระดับเขตการปกครองรองลงมาจากระดับมลรัฐ 180 วัน
มิชิแกน	913	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นผู้พิพากษา Court Of Record	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	90 วัน

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มลรัฐ	ปีที่ปรับปรุงกฎหมาย	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวนลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ
แคนซัส	914	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นผู้พิพากษา	ร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป ครั้งสุดท้ายที่มีการเลือกตั้งที่ผ่านมา	90 วัน
หลุยส์เซียน่า	914	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นผู้พิพากษา Court Of Record	หากท้องถิ่นใดมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000 คน - ร้อยละ 33.3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา หากท้องถิ่นใดมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อยกว่า 1,000 คน - ร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	180 วัน
นอร์ทดาร์โกต้า	920	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติของเขตการปกครอง District	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	ไม่ระบุ
มินเนโซตา	974	เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาศาลสูง ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือศาลเขตการปกครอง District	ร้อยละ 25 ของการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	90 วัน

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มลรัฐ	ปีที่ปรับปรุงกฎหมาย	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวนลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ
วิสคอนซิน	926	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการ, นิติบัญญัติ ที่มาจากการเลือกตั้ง	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา ภายในเขตการปกครอง District หรือท้องที่ ที่ผู้ที่จะถูกถอดถอนสังกัดอยู่	60 วัน
ไอดาโฮ	933	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นผู้พิพากษา	ร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไปในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	60 วัน
อลาสก้า	959	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นผู้พิพากษา	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	ไม่ได้ระบุ
มอนทาน่า	976	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง	<u>เจ้าหน้าที่รัฐระดับมลรัฐ</u> - ร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด <u>เจ้าหน้าที่รัฐในเขตปกครอง District</u> - ร้อยละ 15 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด	3 เดือน

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มลรัฐ	ปีที่ปรับปรุงกฎหมาย	เจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้	เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวนลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ
จอร์เจีย	978	เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง	เจ้าหน้าที่รัฐระดับมลรัฐร้อยละ 15 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ระดับเขตการปกครองรองลงมาจากระดับมลรัฐทุกตำแหน่ง ร้อยละ 30 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา	90 วัน
นิวเจอร์ซีย์		เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งหรือสมาชิกสภาผู้แทนของรัฐในสภาองเกรส	ร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งของเขตการปกครอง District ของผู้ที่จะถูกถอดถอน	ผู้ว่าการรัฐหรือวุฒิสมาชิก ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในระดับประเทศ 320 วัน ตำแหน่งอื่น ๆ 160 วัน
โรดไอแลนด์		ผู้ว่าการรัฐ, รองผู้ว่าการรัฐเลขาธิการรัฐ เฮอร์ณิก อัยการสูงสุด	ร้อยละ 15 ของเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุด สำหรับการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ	90 วัน

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวนลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตลอดจนเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอันว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ของแต่ละมลรัฐ

ข. หลักเกณฑ์ที่สำคัญในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

1. เงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Who Can Be Recall)

ในมลรัฐส่วนใหญ่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่ถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนได้ทุกตำแหน่ง ยกเว้นบางมลรัฐที่จะกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้ประชาชนสามารถถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐได้เฉพาะบางตำแหน่งได้เท่านั้น เช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติ, ผู้ว่าการรัฐ, รองผู้ว่าการรัฐ, ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และอัยการสูงสุดประจำมลรัฐ ซึ่งประกอบด้วยมลรัฐนอร์ท คาโรไลนา, นิวเจอร์ซีย์, มินเนโซต้า และ โรด ไอส์แลนด์ และในบางมลรัฐก็ได้กำหนดข้อยกเว้นมิให้ประชาชนถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งผู้พิพากษาได้ ประกอบด้วยมลรัฐเวอร์จิเนีย, มิชิแกน, แคนซัส, หลุยส์เซียน่า, ไอดาโฮและอลาสก้า

2. เงื่อนไขและเกณฑ์จำนวนลายมือชื่อเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Signature Requirement)

ในมลรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดเงื่อนไขและเกณฑ์ของจำนวนลายมือชื่อเพื่อยื่นคำร้องถอดถอนในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ จำนวนลายมือชื่อของประชาชนถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งเพื่อเข้าสู่กระบวนการถอดถอน ดังนั้นหากจำนวนลายมือชื่อไม่ครบถ้วนหรือขาดความสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กระบวนการในการลงคะแนนเสียงถอดถอนก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้ โดยทั่วไปแล้วจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำเพื่อใช้ในการถอดถอนมักจะมีจำนวนที่สูงกว่าจำนวนลายมือชื่อในการยื่นคำร้อง จำนวนลายมือชื่อที่ต้องการเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณโดยทั่วไปนิยมใช้สูตรการคำนวณเป็นอัตราร้อยละของการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเป็นเกณฑ์ แม้ว่าในบางรัฐจะใช้ฐานในการคำนวณลายมือชื่อจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือตัวแปรอื่น ๆ เป็นเกณฑ์ก็ตาม สำหรับรายละเอียดของลายมือชื่อที่ใช้ในการริเริ่มมีรายละเอียดดังนี้

2.1 มลรัฐอลาสก้า อริโซน่า โคโลราโด มิชิแกน มินเนสโซต้า เนวาด้า นิวเจอร์ซีย์ นอร์ท ดาโกต้า และวิสคอนซิน ต้องมีจำนวนลายมือชื่อมากกว่าร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งล่าสุด

2.2 มลรัฐเวอร์จิเนีย ต้องมีจำนวนลายมือชื่อ มากกว่าร้อยละ 25 เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งมลรัฐ และลายมือชื่อที่ต้องการ มากกว่าร้อยละ 35 เพื่อถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐเวอร์จิเนีย

2.3 มลรัฐหลุยส์เซียนา ต้องมีจำนวนลายมือชื่อ 1 ใน 3 หรือร้อยละ 3.33 หรือร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งล่าสุด

2.4 มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ต้องมีจำนวนลายมือชื่อเกินกว่าร้อยละ 12 เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งมลรัฐ และมีจำนวนลายมือชื่อที่ต้องการ เกินกว่าร้อยละ 20 เพื่อถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

2.5 มลรัฐจอร์เจีย ต้องมีจำนวนลายมือชื่อ เกินกว่าร้อยละ 15 เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งมลรัฐ และมีจำนวนลายมือชื่อที่ต้องการ เกินกว่าร้อยละ 30 เพื่อถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

2.6 มลรัฐไอดาโฮ ต้องมีจำนวนลายมือชื่อร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งล่าสุด

2.7 มลรัฐมอนทาน่า ต้องมีจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำ ร้อยละ 10 เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งมลรัฐ และมีจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำ ร้อยละ 15 เพื่อถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติ ในเขตการปกครอง District

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าเงื่อนไขแห่งการกำหนดจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชน ในบางมลรัฐจะกำหนดจำนวนลายมือชื่อให้อยู่ในช่วงร้อยละ 10-40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องที่ที่มีการเลือกตั้งครั้งล่าสุด แต่โดยเฉลี่ยแล้ว จะอยู่ในช่วงร้อยละ 25 เช่นมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งประสบความสำเร็จในการถอดถอนผู้ว่าการรัฐ เมื่อปี ค.ศ. 2003 ต้องใช้จำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดในการถอดถอนครั้งนั้น คือร้อยละ 12 ของผู้มาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด ซึ่งจำนวนลายมือชื่อที่ได้รับในครั้งนั้น มาจาก 5 เค้ทส์ จาก 58 เค้ทส์ รวมกับลายมือชื่ออย่างน้อยที่สุดร้อยละ 1 จากการลงคะแนนเสียงของเค้ทส์ที่ได้ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายในการเลือกผู้ว่าการรัฐ³⁰

³⁰ From *NSW Parliamentary Library Research Service* (p. 6), by Recall Elction, E-BRIEF, 2010.

3. ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ (Circulation Time)

3.1 มลรัฐที่กำหนดให้มีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ ภายใน 60 วัน ประกอบด้วยมลรัฐโคโลราโด, มลรัฐเนวาดา, มลรัฐวิสคอนซิน และมลรัฐไอดาโฮ

3.2 มลรัฐที่กำหนดให้มีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ ภายใน 90 วัน ประกอบด้วยมลรัฐโอเรกอน, มลรัฐแคลิฟอร์เนีย, มลรัฐมิชิแกน, มลรัฐแคนซัส, มลรัฐจอร์เจีย และมลรัฐโรด ไอส์แลนด์

3.3 มลรัฐที่กำหนดให้มีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเกินกว่า 100 วัน ประกอบด้วย 4 มลรัฐ ได้แก่มลรัฐอาร์ิโซน่า ซึ่งมีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อภายใน 120 วัน มลรัฐหลุยส์เซียน่า มีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ ภายใน 180 วัน มลรัฐวอร์ซิงตัน มีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐระดับมลรัฐ ภายใน 270 วัน และเจ้าหน้าที่ระดับอื่น ๆ ภายใน 180 วัน และมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ มีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ เพื่อถอดถอนผู้ว่าการรัฐ, วุฒิสมาชิก ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในระดับสหพันธรัฐ (Federal State) ภายใน 320 วัน และเจ้าหน้าที่รัฐระดับอื่น ๆ ภายใน 120 วัน

3.4 มลรัฐมอนทาน่า กำหนดให้มีระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อภายใน 3 เดือน และมลรัฐที่ไม่ได้ระบุถึงระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ มี 2 มลรัฐ ได้แก่มลรัฐอลาสก้าและมลรัฐนอร์ท ดาร์โกต้า

กล่าวโดยสรุป ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ (Circulation Time) โดยส่วนใหญ่ มลรัฐต่าง ๆ จะกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เฉลี่ยแล้ว ประมาณ 60-180 วัน

4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Grounds For Recall)

สาระสำคัญของเหตุแห่งการถอดถอน นับได้ว่าเป็นข้อกล่าวหาที่ประชาชนมีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมาย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติไม่เหมาะสมหรือประพฤตินิชอบทำให้นुकคลเหล่านี้ ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ ข้อกำหนดอันเกี่ยวกับเหตุแห่งการถอดถอน ในมลรัฐส่วนใหญ่ จำนวน 11 มลรัฐ ได้แก่มลรัฐโอเรกอน แคลิฟอร์เนีย อาร์ิโซน่า โคโลราโด เนวาดา มิชิแกน หลุยส์เซียน่า นอร์ท ดาร์โกต้า วิสคอนซิน ไอดาโฮและนิวเจอร์ซีย์ จะไม่กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นในมลรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ จึงอาจยื่นคำร้องโดยอาจะระบุเหตุแห่งการถอดถอนใด ๆ ก็ได้ หากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐใด ๆ ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ก็อาจใช้สิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามีสิทธิที่จะส่งคำชี้แจงเพื่อโต้แย้งเหตุผลในการร้องขอให้ถอดถอนตนเองออกจากตำแหน่งได้ด้วยเช่นกัน

สำหรับบางมลรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ได้กำหนดให้เหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) โดยจะต้องตั้งอยู่บนเหตุที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ (Specific Grounds) ประกอบด้วยมลรัฐอลาสก้า มลรัฐจอร์เจีย มลรัฐแคนซัส มลรัฐมินเนโซต้า มลรัฐมอนทานา มลรัฐโรดไอแลนด์ มลรัฐเวอร์จิเนีย และมลรัฐเวอร์จิเนีย ทั้งนี้ ผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำร้อง จะต้องระบุนความประพฤติที่ไม่เหมาะสมและการประพฤติมิชอบ (Malfeasance Or Misconduct) ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ขณะเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาอาจใช้สิทธิโต้แย้งความถูกต้องแห่งเหตุผลในการยื่นคำร้อง (Validity Of Grounds) ในชั้นพิจารณาของศาลได้ และศาลจะพิจารณาว่าข้อกล่าวหาที่ระบุไว้ในคำร้องต่าง ๆ (Allegations) นั้น มีน้ำหนักเพียงพอต่อการถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่

ทั้งนี้ มลรัฐที่กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ (Specific Grounds) ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนดังกล่าวไว้ ดังนี้

4.1 มลรัฐอลาสก้า กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่ขาดความเหมาะสม (Lack Of Fitness) ไม่มีความสามารถ (Incompetence) ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ (Neglect Of Duties) หรือคอร์รัปชัน (Corruption)³¹

4.2 มลรัฐจอร์เจีย กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ (Act of Malfeasance) หรือการประพฤติผิดขณะปฏิบัติหน้าที่ (Misconduct While In Office) การฝ่าฝืนคำปฏิญาณในการเข้ารับตำแหน่ง (Violation Of Oath Of Office) บกพร่องต่อหน้าที่อันชอบด้วยกฎหมาย (Failure To Perform Duties Prescribed By Law) การใช้อำนาจที่ไม่สมควรหรือไม่เหมาะสมโดยปราศจากอำนาจ (Willfully Misused, Converted, Or Misappropriated without Authority) และโดยเจตนาต่อทรัพย์สินสาธารณะ หรือเงินทุนสาธารณะ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหรือการใช้ตำแหน่งในหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยมิชอบ (Public Property Or Public Funds Entrusted To Or Associated With The Elective Office To Which The Official Has Been Elected Or Appointed) เว้นแต่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมีการไต่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว ก็จะไม่ถือว่าเป็นเหตุแห่งการถอดถอนออกจาก

³¹ AS §15.45.510.

ตำแหน่งได้ (Discretionary Performance Of A Lawful Act Or A Prescribed Duty Shall Not Constitute A Ground For Recall Of An Elected Public Official)³²

4.3 มลรัฐแคนซัส กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่การลงโทษสำหรับความผิดอาญาร้ายแรง (Conviction For A Felony) ประพฤติผิดในหน้าที่ (Misconduct In Office) ไม่มีความสามารถหรือผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (Incompetence Or Failure To Perform Duties Prescribed By Law) หากเงื่อนไขหรือเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งข้างต้นยังไม่ครบถ้วนหรือไม่มีน้ำหนักเพียงพอก็จะไม่สามารถนำไปสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่งได้³³

4.4 มลรัฐมินเนโซต้า กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่การทุจริตต่อหน้าที่อย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่ง (Serious Malfeasance Or Nonfeasance During The Term Of Office In The Performance Of The Duties Of The Office) หรือขณะดำรงตำแหน่งได้กระทำความผิดทางอาญาที่ร้ายแรง (Conviction During The Term Of Office Of A Serious Crime)³⁴

4.5 มลรัฐมอนทานา กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่การขาดความเหมาะสมทางร่างกายและทางจิตใจ (Physical Or Mental Lack Of Fitness) ไม่มีความสามารถ (Incompetence) การฝ่าฝืนคำปฏิญาณในการเข้ารับหน้าที่ (Violation Of Oath Of Office) การประพฤติผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ (Official Misconduct) การถูกลงโทษในความผิดทางอาญาร้ายแรงบางกรณี (Conviction Of Certain Felony Offenses)³⁵

4.6 มลรัฐโรดไอส์แลนด์ กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่กรณีของเจ้าหน้าที่ทั่วไปที่ถูกกล่าวโทษ (Indicted) ถูกแจ้งข้อหาที่มีความผิดทางอาญาร้ายแรง (Informed Against For A Felony) ได้กระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา (Convicted Of A Misdemeanor) กระทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมที่จัดทำโดยคณะกรรมการจริยธรรม (Against Whom A Finding Of Probable Cause Of Violation Of The Code Of Ethics Has Been Made By The Ethics Commission)³⁶

³² Ga. Code §21-4-3(7).

³³ KS Stat. §25-4301.

³⁴ Const. Art. VIII §6.

³⁵ Mont. Code §2-16-603.

³⁶ Const. Art. IV §1.

4.7 มลรัฐเวอร์จิเนีย กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่ละเลยต่อหน้าที่ (Neglect Of Duty) ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Misuse Of Office) ไร้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ (Incompetence In The Performance Of Duties When That Neglect Of Duty) ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ (Misuse Of Office) ไร้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่จนส่งผลกระทบต่อการทำงานของปฏิบัติหน้าที่ (Incompetence In The Performance Of Duties Has A Material Adverse Effect Upon The Conduct Of The Office) มีเหตุเชื่อได้ว่าเสพยาเสพติดอันเป็นการกระทำความผิดลหุโทษหรือกระทำความผิดลหุโทษที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเกลียดชังหมุ่คน (Upon Conviction Of A Drug-Related Misdemeanor Or A Misdemeanor Involving A “Hate Crime”)³⁷

4.8 มลรัฐออร์จิซัน กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่การกระทำความผิดบางกรณี (Commission Of Some Act) การทุจริตต่อหน้าที่ (Acts Of Malfeasance) การกระทำความผิดกฎหมายในขณะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Misfeasance While In Office) ผ่าฝืนคำปฏิญาณในการเข้ารับตำแหน่ง (Who Has Violation Of Oath Of Office)³⁸

จะเห็นได้ว่าการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ (Specific Grounds) เป็นเหตุผลหรือข้อกล่าวอ้างพิเศษที่ผู้ยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งใช้เป็นข้อกล่าวหา นั้น จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานแห่งเหตุผลที่ใช้เป็นข้ออ้างในการถอดถอนนั้นว่าเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาให้ดีแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักสำคัญของการถอดถอนนั้น เป็นกลไกหนึ่งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเข้าไปควบคุมผู้แทนของตนและยินยอมให้ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ตั้งนั้น โดยสภาพแล้ว ผู้ยื่นคำร้องขอจึงไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลแห่งการถอดถอนก็ได้ หรือหากมีเหตุผล ผู้ที่ถูกกล่าวหาที่มีอาการขอให้ศาลพิจารณาคดีได้ เนื่องจากกระบวนการถอดถอนดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยแท้³⁹ ตัวอย่างเช่นในบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย กำหนดไว้ว่าหากมีเหตุผลเพียงพอที่จะทำการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ก็ไม่สามารถที่จะร้องขอให้ศาลพิจารณาทบทวนเหตุผลแห่งการยื่นคำร้องดังกล่าวได้⁴⁰ และในบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของมลรัฐโคโลราโด ก็ได้กำหนดสิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อถอดถอนไว้ว่า

³⁷ §24.2-233.

³⁸ Const. Art. I §33.

³⁹ *The Recall – Tribunal of the People* (pp. 34-6), Praeger, 1997.

⁴⁰ Constitution of California, Art II, §14(a).

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว มีสิทธิตามกฎหมายแต่เพียงผู้เดียวในอันที่จะตัดสินใจและให้เหตุผลที่เพียงพอสำหรับการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้”⁴¹ แม้ว่าในข้อเท็จจริงแล้วความไม่แน่นอนนี้อาจจะเกิดขึ้นได้จากการให้เหตุผลในการยื่นคำร้อง หากข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นจริง ความไม่ยุติธรรม หรือการขาดรายละเอียดปลีกย่อยเพื่อที่จะทำให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาใช้เป็นข้อหักล้างได้

อย่างไรก็ตาม เหตุผลเฉพาะเจาะจง ที่ประชาชนใช้เป็นข้ออ้างเพื่อถอดถอนผู้แทนโดยส่วนใหญ่แล้ว จะปรากฏเหตุผลที่สำคัญคือการประพฤติมิชอบในหน้าที่ การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือไร้ความสามารถ เมื่อเหตุแห่งการถอดถอนเฉพาะเจาะจงเหล่านี้เป็นเหตุที่พอเชื่อถือได้ และมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลได้ ซึ่งอาจเป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดผลรุนแรงขึ้นภายหลังจากการถอดถอนก็ได้ ศาลที่มีเขตอำนาจที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงมีอำนาจที่จะตีความเหตุแห่งการถอดถอนอย่างจำกัด⁴²

ในมลรัฐจอร์เจีย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งสามารถที่จะยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแห่งมลรัฐ เพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแห่งเหตุที่ใช้เป็นข้ออ้างในยื่นถอดถอนได้ ทั้งนี้การไต่สวนของศาลมิใช่เป็นการตัดสินเพื่อชี้ว่าเหตุผลแห่งข้อกล่าวหาอันเป็นจริงหรือไม่ แต่เป็นเพียงการตรวจสอบว่าเหตุแห่งข้อกล่าวหาอันมีความเป็นไปได้เพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่ามีข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างได้เกิดขึ้นจริง⁴³ ในขณะที่มลรัฐมินเนสโซต้า ได้สร้างกระบวนการในการตรวจสอบคำร้องที่ได้ยื่นเข้ามาที่มีความก้าวหน้ามากกว่านั้นด้วยการกำหนดไว้ว่าก่อนที่จะมีการยื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการถอดถอน จะต้องส่งคำร้องให้ศาลฎีกาของมลรัฐ ตรวจสอบว่าพฤติกรรมของผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ใช้เป็นเหตุหรือข้ออ้างในการถอดถอนมีน้ำหนักเพียงพอต่อการกำหนดเป็นเหตุผลเฉพาะที่ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นดังที่ผู้ยื่นคำร้องระบุไว้ ศาลก็จะกำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างนั้นมืออยู่จริง หากผู้ยื่นคำร้องเห็นว่าเหตุผลแห่งคำร้องของตนเป็นจริงและเพียงพอที่จะรับฟังได้ ก็สามารถที่จะยื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการถอดถอนต่อไปได้⁴⁴ อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางท่านโต้แย้งว่า “ศาลเป็นผู้ที่เข้ามาแทรกแซงกระบวนการในการถอดถอน” การเข้ามาตรวจสอบดังกล่าวของศาลเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมและการแทรกแซงของศาลดังกล่าว โดยศาลเองมีแนวโน้มที่จะต่อต้าน

⁴¹ Constitution of the State of Colorado, Art 21§1. See also: *Bernzen v City of Boulder* 525 P2d 416, 418- 9 (1974) confirming that recall in Colorado is a political process and a trial court may not review the sufficiency of the reasons given for recall. Official misconduct is not necessarily required for recall in Colorado.

⁴² *The Recall – Tribunal of the People*. Op.cit. (pp. 38-9).

⁴³ Georgia Code, §21-4-6.

⁴⁴ Constitution of Minnesota, Art VIII, s 6.

ความพยายามในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนร้องขอ โดยมักที่จะเข้มงวดกับการเข้าไปจัดการกับระบบการเมืองก่อนข้างวุ่นวาย และอันตราย⁴⁵

ในทางปฏิบัติแม้เหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐแต่ ละมลรัฐจะมีความแตกต่างกัน ในบางกรณีเหตุผลที่ใช้เป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อถอดถอนจะเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ⁴⁶ แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว เหตุผลในการยื่นถอดถอน จะมาจากการไม่ขึ้นชอบบกกับนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา เป็นสำคัญ เช่น การที่นักการเมืองเห็นชอบกับการดำเนินการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น หรือพิจารณาเพิ่ม เงินเดือนให้แก่บรรดานักการเมืองด้วยกันเอง⁴⁷ ในขณะที่เดียวกันกระบวนการถอดถอนด้วยวิธีการรี คอล (Recall) ก็ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกำจัดนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ได้แปรพักตร์ไป สนับสนุนให้กับพรรคการเมืองอื่น ๆ⁴⁸

5. ผู้ที่มีหน้าที่ในการรวบรวมลายมือชื่อ (Who Is Responsible For Collecting Signatures)

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย การรวบรวมลายมือชื่อส่วนใหญ่จะถูกรวบรวมโดยองค์กรที่มีความ เชื่อว่าชาญในการรวบรวมลายมือชื่อ ซึ่งบางครั้งอาจมีการนำข้อมูลเกี่ยวกับลายมือชื่อไปใช้เพื่อ แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ ในมลรัฐโคโลราโดมีความพยายามที่จะห้าม

⁴⁵ Democracy in the Wake of the California Recall' (2004) 153 University of Pennsylvania Law Review 239, 272.

⁴⁶ The recall of Californian Senator Black in 1913 (who was indicted for embezzlement) and the attempt to recall Governor Mechem in 1988 (but he was impeached before he could be recalled). See also the recall of Oregon representative Pat Gillis in 1985 for making false statements and forging a signature.

⁴⁷ The recall of Californian Senator Edwin Grant in 1914 as a result of policies such as prohibition (and a campaign by a sore loser trying to regain his seat); Governor Frazier of North Dakota in 1921 for financial policies concerning the Bank of North Dakota; Senator Fisher and representative Aden Hyde in Idaho in 1971 for voting in favour of increasing salaries for politicians; Senators Mastin and Serotkin from Michigan in 1983 for supporting a tax increase; and Senator Petak of Wisconsin in 1996 for shifting his vote to approve a tax law. See further: Joseph Zimmerman, *The Recall – Tribunal of the People* (Praeger, 1997), p 59 and pp 83-91; and Joshua Spivak, 'California's Recall – Adoption of the "Grand Bounce" for Elected Officials', (2004) 81(2) California History 20, 28-37.

⁴⁸ *BALLOTPEADIE and interaction almanac of U.S. politics.* (1995). Retrieved September 15, 2014, from http://ballotpedia.org/Paul_Horcher_recall,_California_

มิให้มีการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ทำหน้าที่ในการรวบรวมลายมือชื่อ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการรวบรวมลายมือชื่อได้

6. การตรวจสอบลายมือชื่อ (Signature Verification)

โดยทั่วไปแล้วการตรวจสอบลายมือชื่อจะเป็นหน้าที่ของเลขานุการแห่งมลรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ เช่นนายทะเบียนการเลือกตั้ง ที่จะต้องตรวจสอบลายมือชื่อที่ผ่านการรวบรวมมาแล้ว โดยส่วนใหญ่แล้วการตรวจสอบลายมือชื่อนี้มักจะใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างทางสถิติ สำหรับระยะเวลาในการตรวจสอบลายมือชื่อของแต่ละมลรัฐนั้นจะมีความแตกต่างกัน เช่นแคลิฟอร์เนีย โคโลราโด โอคาโฮ มินเนสโซต้า นิวเจอร์ซีย์ และโอเรกอน จะกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบลายมือชื่อเพียง 10 วัน ส่วนมลรัฐโรด ไอซ์แลนด์ ใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบ 90 วัน⁴⁹ สำหรับมลรัฐอื่น ๆ ใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบลายมือชื่อ ประมาณ 10 – 90 วัน

7. ความรับผิดทางอาญา (Criminal Liability)

ในหลาย ๆ มลรัฐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งรายการอันเป็นเท็จจริงหรือแถลงข้อความอันเป็นเท็จ โดยเจตนาเพื่อจะให้ได้ลายมือชื่อ หรือเจตนาขึ้นคำร้องที่มีลายมือชื่อปลอม หรือใช้การยื่นคำร้องขอเพื่อถอดถอนเป็นเครื่องมือในการขู่เข็ญเพื่อให้ได้มาซึ่งเงิน⁵⁰ เพื่อเป็นบทลงโทษแก่ผู้ที่มีเจตนาที่จะทำให้กระบวนการถอดถอนไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

8. การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Public Disclosure)

ในบางมลรัฐ ได้กำหนดให้มีการประกาศรายชื่อผู้ที่สนับสนุนเพื่อรณรงค์ให้มีการจัดการลงคะแนนเสียงขึ้นและการได้มาซึ่งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนในการถอดถอนดังกล่าว ในบางครั้งศาลก็ได้กำหนดให้มีการประกาศรายชื่อของผู้ที่ขึ้นคำร้องเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย⁵¹

⁴⁹ The Council State Government. Book of the States 2010 (Council of State Governments, Lexington, 2010, Table 6.20. Retrieved August 15, 2014, from http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/Table_6.20.pdf

⁵⁰ From *Direct Democracy – The Politics of Initiative, Referendum and Recall* (p. 153), by and Joseph Zimmerman, 1999, Harvard University Press, *The Recall – Tribunal of the People*. Op.cit. (p. 51).

⁵¹ On 24 June 2010, the US Supreme Court held in *Doe v Reed* 561 US _ (2010) that the public disclosure of names of petitioners for a citizens' initiated referendum on gay domestic partnership legislation did not breach the First Amendment. Note that it is possible that this authority would be distinguished in relation to petitions for recall, which are more analogous to voting than petitions for legislative or constitutional change.

9. การเลือกที่จะลาออกจากตำแหน่ง (Choosing To Resign)

เมื่อคำร้องขอที่ได้รับการรับรองลายมือชื่อว่ามีจำนวนที่เพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาที่จะเข้าสู่กระบวนการถอดถอน จะได้รับการแจ้งจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะกำหนดระยะเวลาเพียง 5 วัน⁵² ในการนี้ผู้ที่ถูกกล่าวหาอาจเลือกที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนได้และเมื่อลาออกจากตำแหน่งแล้ว จะส่งผลให้ตำแหน่งดังกล่าวว่างลงทันที

10. ระยะเวลาในการลงคะแนนเสียงถอดถอน (Voting Period For Withdrawal)

ในแต่ละมลรัฐจะกำหนดระยะเวลาในการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐแตกต่างกัน บางมลรัฐจะกำหนดให้ระยะเวลาสำหรับการลงคะแนนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐไว้ค่อนข้างแน่นอน เช่นมลรัฐแคลิฟอร์เนียจะกำหนดระยะเวลาในการลงคะแนนเสียงถอดถอน ภายใน 60 – 80 วัน หลังจากที่มีการรับรองลายมือชื่อแล้ว หรือในมลรัฐจอร์เจียและมลรัฐเนบราสกา จะกำหนดระยะเวลาในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน ภายใน 30 – 45 วัน หลังจากที่มีการรับรองลายมือชื่อแล้ว สำหรับมลรัฐอื่น ๆ เช่นมลรัฐมิชิแกนและมลรัฐหลุยส์เซียน่า จะกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ในการจัดการเลือกตั้งครั้งถัดไป แต่บางมลรัฐ เช่นมอนทาน่า จะกำหนดวันลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน หลังจากที่มีการจัดการเลือกตั้งซ่อมผ่านมาแล้ว ภายใน 90 วัน แต่หากมิได้มีการจัดการเลือกตั้งซ่อมขึ้นมา ก็จะจัดการเลือกตั้งโดยวิธีพิเศษอีกต่อไป⁵³

11. รูปแบบการจัดการลงคะแนนเสียงและรูปแบบของบัตรลงคะแนนเสียง (Management Style And Format Of The Voting Ballots)

จากการศึกษาพบว่าในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีรูปแบบการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนที่ค่อนข้างแตกต่างกัน โดยบางมลรัฐจะกำหนดให้มีการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาควบคู่กันกับการลงคะแนนเสียงเลือกผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่แทน เช่นมลรัฐอริโซนา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มลรัฐโคโร

⁵² ระยะเวลา 5 วัน ประกอบไปด้วยมลรัฐอริโซนา โคโรลาโด ไอดาโฮ มอนทาน่า เนบราสกา เนวาด้า นิวเจอร์ซีย์ และโอเรกอน สำหรับในมลรัฐอื่น จะกำหนดระยะเวลาเฉลี่ย 1 – 10 วัน. (อ้างถึงใน *Book of the States 2010* (Council of State Governments, Lexington, 2010), Table 6.20, สืบค้น 20 สิงหาคม 2557, จาก http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/Table_6.20.pdf)

⁵³ *Book of the States 2010* (Council of State Governments, Lexington, 2010), Table 6.20: สืบค้น 20 สิงหาคม 2557, จาก http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/Table_6.20.pdf

ลาโด, มลรัฐเนวาด้า, มลรัฐนอร์ทคาร์โรไลน่าและมลรัฐวิสคอนซิน โดยมีกระบวนการในดำเนินการ 2 วิธี โดยวิธีแรกจะกำหนดรูปแบบของบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ประกอบด้วยรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งแทนบุคคลที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยชื่อเจ้าหน้าที่รัฐที่จะถูกยื่นให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นอาจจะมีรายชื่อปรากฏอยู่ในบัตรลงคะแนนเสียงนั้นด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเลือกผู้ที่ถูกกล่าวหาให้ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้าไปดำรงตำแหน่งเดิมได้อีกครั้งด้วย

สำหรับรายละเอียดของบัตรลงคะแนนเสียงในการจัดการเลือกตั้งด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้น จะปรากฏคำถามบนบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อสอบถามผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยคำถามแรกบนบัตรลงคะแนนเสียงจะถามผู้ลงคะแนนเสียงเกี่ยวกับบุคคลหรือผู้สมัครที่สมควรหรือเหมาะสมที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนเจ้าหน้าที่รัฐคนเดิม ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐผู้อยู่ภายใต้การถอดถอนออกจากตำแหน่งอาจไม่มีรายชื่อปรากฏอยู่ในบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพร้อมกับรายชื่อผู้เข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งแทนด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐโคโรราโด ต่างกับบางมลรัฐที่บัตรลงคะแนนเสียงจะประกอบไปด้วยรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เข้าดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งชื่อของเจ้าหน้าที่รัฐผู้อยู่ภายใต้การถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น อาจปรากฏอยู่บนบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพร้อมกับผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งคนอื่น ๆ ส่วนการลงคะแนนเสียงในมลรัฐเอริโซน่า และมลรัฐวิสคอนซิน ผู้ที่ถูกเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งแทนจะเข้ารับตำแหน่งแทนที่เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติ

สำหรับวิธีการลงคะแนนเสียงถอดถอนตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้กล่าวคือในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐและมีการกำหนดให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาสามารถที่จะกลับเข้ามาเป็นผู้ที่สามารถได้รับการเลือกตั้งได้ หากมีการถอดถอนผู้ที่ถูกกล่าวหาแล้วและมีการอนุญาตให้ผู้ที่ถูกถอดถอนสมัครเข้ารับการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ถูกถอดถอนดังกล่าวได้ มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ที่ถูกถอดถอน จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาสู่ตำแหน่งเดิม หากคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ มีความหลากหลาย จนทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ ⁵⁴ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในบางมลรัฐจึงห้ามมิให้มีการนำแนวทางในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนดังกล่าวมาบังคับใช้ นอกจากนี้กระบวนการในการลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าว ยังอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการกำหนดแนวทางหรือนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่จะถูกถอดถอนสังกัดอยู่ด้วย กล่าวคือพรรคการเมืองของผู้สมัครที่จะถูกถอดถอนสังกัดอยู่มักจะคัดค้านต่อการถอดถอนสมาชิก

⁵⁴ Democracy-The Politics of Initiative, Referendum and Recall (p. 151), 1999, Harvard University.

พรรคของตน ขณะเดียวกันแนวทางดังกล่าวก็ยังถือได้ว่าเป็นจุดยืนอย่างหนึ่งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
ในกระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน โดยจะบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งพยายามที่จะ
รณรงค์หาเสียงเพื่อโน้มน้าวใจให้ประชาชนลงคะแนนเสียงสนับสนุนให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม⁵⁵

สำหรับรูปแบบบัตรลงคะแนนเสียงในแบบที่ 2 จะกำหนดให้บัตรลงคะแนนเสียงถอด
ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง มีรายละเอียด 2 ส่วน คือส่วน
แรกจะถามประชาชนผู้มาลงคะแนนเสียงว่า “ควรจะถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่” ส่วนที่สอง
จะประกอบไปด้วยรายชื่อของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งแทนที่ (ชื่อของ
เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่ถูกยื่นให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งอาจไม่ปรากฏอยู่ในรายชื่อดังกล่าว)

ในบางมลรัฐ จะจัดให้มีการเลือกตั้งลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐก่อน แล้วจึงจัดให้มีการเลือกตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทนที่ เช่น
มลรัฐจอร์เจีย มลรัฐหลุยส์เซียน่า มลรัฐมิชิแกน มลรัฐมินเนสโซต้า มลรัฐมอนทานา มลรัฐนิวเจอร์ซีย์
มลรัฐโรดไอแลนด์ และมลรัฐอิลลินอยส์ อนึ่ง สำหรับมลรัฐมอนทานา จะกำหนดไว้ว่า หาก
ตำแหน่งที่ว่างลงนั้น เกิดขึ้นภายใน 85 วัน หลังจากมีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออก
จากตำแหน่งแล้ว หากผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งในปีที่ 2 วาระการดำรง
ตำแหน่ง 4 ปี คณะกรรมการระดับมลรัฐจะแต่งตั้งผู้สืบทอดตำแหน่งให้รักษาการแทนจนกว่าจะมี
การเลือกตั้งผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน โดยในบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนจะถามผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ว่า “เจ้าหน้าที่รัฐผู้ต้องสงสัยสมควรถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่” หากผู้มีสิทธิออกเสียง
เลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นว่าควรถอดถอนออกจากตำแหน่งจะลงคะแนนว่า “ใช่” ซึ่งจะมีผลทำให้
ตำแหน่งนั้นถูกประกาศให้ว่างลงทันทีและผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนจะเข้ารับตำแหน่งต่อจากผู้นั้น
โดยอาจกำหนดให้เลือกตั้งเข้ามาโดยวิธีการพิเศษหรือไม่ก็ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการรัฐหรือหน่วยงาน
อื่นของรัฐนั้น ๆ แต่งตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายในแต่ละ
มลรัฐด้วย

อนึ่ง สำหรับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน แล้วจึงจัดให้มีการเลือกตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทนที่จะทำให้ผู้ลงคะแนนเสียง
เลือกตั้งมีโอกาสที่จะพิจารณาว่าสมควรที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ
ที่ถูกกล่าวหาได้เต็มที่มากกว่า การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
และเจ้าหน้าที่รัฐไปพร้อมกัน ตลอดจนปราศจากการชักจูงหรือโน้มน้าวใจจากผู้สมัครรับ
การเลือกตั้งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนด้วย นอกจากนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแทนผู้ที่ถูกถอดถอน

⁵⁵ Democracy in the Wake of the California Recall. (2004). *University of Pennsylvania Law Review* (pp.239, 261). Retrieved August 20, 2014, from <http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article>.

ยังมีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับหาทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตลอดจนมีเวลาเพียงพอในรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ก่อนที่กระบวนการถอดถอนจะเกิดขึ้น ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นกับวิธีการนี้ก็คือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นตามมาหลังจากที่การถอดถอนสำเร็จลง ตลอดจนความไม่แน่นอนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงอาจตัดสินใจลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ที่ถูกกล่าวหาได้ โดยไม่รู้ว่าใครจะเป็นผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งแทน ซึ่งผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนที่อาจเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติหรือความเหมาะสมน้อยกว่าผู้ที่ถูกถอดถอนก็เป็นไปได้⁵⁶

นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายมลรัฐ เช่นมลรัฐอลาสก้า มลรัฐไอดาโฮ มลรัฐแคนซัส มลรัฐโอเรกอนและมลรัฐวอร์ชิงตันที่กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งและมีการแต่งตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทน โดยรูปแบบของบัตรลงคะแนนเสียงของมลรัฐเหล่านี้ จะมีคำถามว่า “เจ้าหน้าที่รัฐควรถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่” หากเสียงส่วนใหญ่ลงคะแนนว่า “ใช่” ตำแหน่งนั้นก็จะถูกประกาศให้ว่างลงและจะมีการแต่งตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนในมลรัฐมลรัฐไอดาโฮและมลรัฐแคนซัส ผู้เข้ารับตำแหน่งแทนจะมาจากการที่ผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งผู้สืบทอดตำแหน่งแทนโดยจะต้องเป็นสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันกับผู้ที่ถูกถอดถอนด้วย และต้องเลือกรายชื่อจากบัญชีของคณะกรรมการพรรคการเมืองที่ผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสังกัดอยู่ แตกต่างจากมลรัฐวอร์ชิงตันที่ผู้เข้ารับตำแหน่งแทน จะมาจากการที่คณะกรรมการระดับมลรัฐแต่งตั้งบุคคลจากรายชื่อที่ยื่น โดยคณะกรรมการของพรรคการเมืองที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสังกัดอยู่ โดยในบางมลรัฐผู้ได้รับการเลือกตั้งจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งจะเข้ามาดำรงตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่ตำแหน่งนั้นยังคงเหลืออยู่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เข้ารับตำแหน่งแทนจะเข้ารับตำแหน่งแทนผู้ถูกถอดถอนได้ 3 แนวทาง ดังนี้

ก. การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนควบคู่กับการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (รายชื่อผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งแทน จะปรากฏอยู่ในบัตรเลือกตั้งเดียวกัน) ประกอบด้วย

มลรัฐอริโซนา

มลรัฐโคโลราโด

มลรัฐนอร์ท ดาโกต้า

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

มลรัฐเนวาดา

มลรัฐวิสคอนซิน

⁵⁶ Democracy in the Wake of the California Recall (pp. 239, 262), 2004.

ข. การจัดให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ (ผู้ดำรงตำแหน่งแทนที่ผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะได้รับการเลือกตั้งหลังจากการลงคะแนนเสียงถอดถอน) ประกอบด้วย

มลรัฐจอร์เจีย	มลรัฐมินเนสโซต้า	มลรัฐโอเรกอน
มลรัฐหลุยเซียน่า	มลรัฐมอนทาน่า	มลรัฐโรดไอแลนด์
มลรัฐมิชิแกน	มลรัฐนิวเจอร์ซีย์	มลรัฐอิลลินอยส์

ค. เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง (ผู้ดำรงตำแหน่งแทน จะได้รับการแต่งตั้งแทนผู้ที่ถูกถอดถอน) ประกอบด้วย

มลรัฐอลาสก้า	มลรัฐแคนซัส	มลรัฐวอร์ชิงตัน
มลรัฐไอดาโฮ	มลรัฐเวอร์จิเนีย	

12. รูปแบบของการเลือกตั้ง (Form Of Election)

ในมลรัฐส่วนใหญ่ จะจัดการเลือกตั้งขึ้นเป็นการ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมลรัฐโอเรกอน ได้มีการกำหนดแนวทางที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น โดยการนำระบบการลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์มาใช้ เพื่อสะดวกแก่การลงคะแนนเสียงของประชาชนไม่ต้องเดินทางไปลงคะแนนเสียงตามคูหาเลือกตั้งแต่อย่างใด⁵⁷

13. การคืนเงินค่าใช้จ่าย (Refund The Cost)

หากการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่ประสบผลสำเร็จและผู้ที่ถูกกล่าวหาถอดถอนในมลรัฐแคลิฟอร์เนียจะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายการณรงค์เพื่อหาเสียงสนับสนุนจะต้องคืนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว โดยการคืนเงินค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงในลักษณะนี้ ยังถูกนำไปใช้กับการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น และในบางมลรัฐด้วย⁵⁸

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าหลักเกณฑ์ที่สำคัญของถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในแต่ละมลรัฐจะมีความแตกต่างกันแล้ว ยังพบว่าในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำและกรอบระยะเวลาในการรับรองคำร้องตลอดจนขั้นตอนหลังจากที่ได้ยื่นคำร้องผ่านการรับรองโดยถูกต้องแล้ว ซึ่งค่อนข้างที่จะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงรูปแบบการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งหรือกระบวนการรีคอล (Recall) จะมีลักษณะ

⁵⁷ The Recall Election. *National Conference Of State Legislatures*. Retrieved August 2, 2014, from <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Grounds>

⁵⁸ The Recall – Tribunal of the People (p. 62), Praeger, 1997.

พิเศษและสามารถพบได้เฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น กล่าวคือในประเทศสหรัฐอเมริกา จะกำหนดรูปแบบการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งและการเลือกผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในคราวเดียวกัน กล่าวคือจะกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ควบคู่ไปกับการเลือกตั้งผู้เข้ามารับตำแหน่งแทนพร้อมกัน โดยจะปรากฏรายละเอียดของการลงคะแนนเสียงถอดถอนและการเลือกตั้งผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในบัตรเลือกตั้งใบเดียวกัน (Same Ballot) เช่นในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียออกจากตำแหน่ง มีผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งและเสนอตัวเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนมากกว่า 100 คน โดยรายชื่อของบุคคลเหล่านั้นจะปรากฏอยู่บนบัตรลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย⁵⁹

3.2.2 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนในมลรัฐโอเรกอน

โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่ค่อนข้างแตกต่างกันแล้วแต่ว่ามลรัฐใดจะกำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการในการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับการถอดถอนในบางมลรัฐที่สำคัญ ๆ จึงขอนำตัวอย่างของรูปแบบกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ในมลรัฐโอเรกอนมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา ดังนี้

ก. ความเป็นมาของกระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในมลรัฐโอเรกอน

มลรัฐโอเรกอน นับได้ว่าเป็นมลรัฐที่มีการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) มาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1908 พร้อมกับมลรัฐมิชิแกน โดยเปิดให้โอกาสประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งและการเลือกตั้ง (Suffrage And Elections) มาตรา 18

มลรัฐโอเรกอน ถือว่าเป็น 1 ใน 9 มลรัฐ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มสิทธิของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนชาวโอเรกอนเพื่อเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาของรัฐบาลกลาง (Federal States) แต่ก็ยังไม่เป็น

⁵⁹ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 66 – 67).
เล่มเดิม.

ที่ชัดเจนเท่าใดนัก ว่าศาลแห่งรัฐบาลกลางจะเห็นชอบให้มลรัฐต่าง ๆ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนักการเมืองในระดับสหพันธรัฐได้หรือไม่ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นมา⁶⁰

ถ้าหากความเป็นมาของการนำกระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งหรือกระบวนการรีคอล (Recall)⁶¹ มาใช้ในมลรัฐโอเรกอน ผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือนายบิล เบริดจูรี (Bill Bradbury) เลขาธิการแห่งมลรัฐโอเรกอน โดยเขาได้เขียนในคู่มือการถอดถอน (Recall Manual) ปี ค.ศ. 2008 ซึ่งมีใจความสำคัญว่า “กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนเป็นหนทางหนึ่งที่ประชาชนชาวโอเรกอนได้ผลักดันให้เกิดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนชาวโอเรกอนได้ร่วมมือกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งรัฐในปี ค.ศ. 1908 เพื่อรองรับสิทธิของประชาชนในการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ หากประชาชนท่านใดมีความประสงค์ที่จะถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติมิชอบออกจากตำแหน่ง โปรดติดต่อเจ้าพนักงานฝ่ายการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นที่ท่านพำนักอยู่หรือเลขาธิการแห่งมลรัฐแผนการเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวิธีการรีคอล (Recall) นับได้ว่าเป็นกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนชาวโอเรกอน เพื่อนำไปสู่ความเชื่อมั่นว่าประชาชนชาวโอเรกอนจะได้เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยมีคุณสมบัติและความเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ทั้งยังเป็นหนทางหนึ่งที่จะนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพต่อไป” จากข้อเขียนของนายบิล เบริดจูรี (Bill Bradbury) ดังกล่าว เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่ามลรัฐโอเรกอนได้นำเอากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนหรือวิธีการรีคอล (Recall) มาใช้เป็นเวลานานแล้ว การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชน จึงเป็นการรับรองสิทธิแก่ประชาชนให้สามารถที่จะถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้แทนของตนได้โดยตรง กระทั่งในปัจจุบันนี้ มลรัฐโอเรกอนก็ยังคงให้ความสำคัญในการถอดถอนดังกล่าวอยู่และมีความเชื่อมั่นกระบวนการวิธีการถอดถอนดังกล่าวจะนำไปสู่การได้ผู้แทนที่ดีและมีประสิทธิภาพในปฏิบัติหน้าที่เพื่อเข้ามาบริหารและปกครองมลรัฐโอเรกอนได้

⁶⁰ <http://biggovernment.com/pferrara/2010/02/09/the-right-of-recall/>

⁶¹ Recall Manual 2014, Secretary of State Kate Brown. Retrieved August 2, 2014, from <http://sos.oregon.gov/elections/Documents/RecallManual.pdf>

ข. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐโอเรกอน ว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐโอเรกอนว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) เปิดโอกาสให้ประชาชนชาวโอเรกอน สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งในระดับมลรัฐหรือระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนและมีจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนผู้ที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งมิได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนที่จะมีการจัดขึ้น ประชาชนก็จะได้มีโอกาสตัดสินใจว่าจะถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอน ซึ่งรายละเอียดของหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นเงื่อนไขแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ที่อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Public Offices That Are Subject To Recall)

เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของมลรัฐโอเรกอน ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) หมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งและการเลือกตั้ง (Suffrage And Elections) มาตรา 18 ที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หากประชาชนเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่สมควรที่จะอยู่ในตำแหน่งก็คือเจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็ระดับมลรัฐและในระดับท้องถิ่น ดังนี้

1.1 เจ้าหน้าที่รัฐระดับมลรัฐ ได้แก่ผู้ว่าการรัฐ เลขาธิการรัฐ เภรัณูญกรรัฐ อัยการสูงสุด วุฒิสภาชิกแห่งมลรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ กรรมการในสำนักงานแรงงานและอุตสาหกรรม ผู้พิพากษา (ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาอากร ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีหลายท้องที่และผู้พิพากษาแห่งเขตปกครองเค้าท์ตี้ (ผู้พิพากษาฝึกหัดปฏิบัติหน้าที่) ตลอดจนอัยการประจำเขตปกครองดิสทริกท์⁶²

1.2 เจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่น ได้แก่กรรมการประจำเขตปกครองเค้าท์ตี้ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เสมียนประจำเขตปกครองเค้าท์ตี้ ผู้ประเมินประจำเขตปกครองเค้าท์ตี้ เภรัณูญกประจำเขตปกครองเค้าตี้ นายอำเภอที่มาจากการเลือกตั้งในเขตปกครองซีตี้และนายอำเภอที่มาจากการเลือกตั้งประจำเขตปกครองดิสทริกท์⁶³

⁶² Recall Manual 2014, Secretary of State Kate Brow (p. 3).

⁶³ Ibid.

2. ผู้นำในการยื่นคำร้อง (Chief Petitioners)

ในการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง จะต้องมิบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำในการยื่นคำร้อง (Chief Petitioners) โดยบุคคลดังกล่าว จะมีหน้าที่ในการเตรียมการและดำเนินการจัดทำคำร้องขอ ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่จะถูกถอดถอน ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแล้วแต่กรณี โดยผู้นำในการยื่นคำร้อง มีความรับผิดชอบ ดังนี้⁶⁴

2.1 ลงนามและยื่นคำร้องเพื่อชี้แจงเหตุผลในการถอดถอน (Signing and Filing A Statement To Provide Required Information For All Chief Petitioners)

2.2 จัดตั้งคณะกรรมการคำร้อง (Establishing A Petition Committee)

2.3 ให้ความรู้ความเข้าใจและกำกับดูแลผู้รวบรวมคำร้อง (Educating And Monitoring Circulators)

2.4 รวบรวมลายมือชื่อ (Collecting Signatures)

2.5 จัดส่งลายมือชื่อ (Submitting Signatures)

ทั้งนี้ หากผู้นำในการยื่นคำร้องลาออกจากตำแหน่ง จะต้องยื่นคำร้องขอถอดถอนเข้ามาใหม่

3. รายงานการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียง (Campaign Finance Reporting)⁶⁵

กฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียง แห่งมลรัฐ โอเรกอน กำหนดให้ผู้นำในการยื่นคำร้อง (Chief Petitioners) จะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียง และคำชี้แจงรายละเอียดขององค์กรที่กำหนดให้เป็นเหรียญกษาปณ์ ภายใน 3 วันแรก ของการที่ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายหรือได้ใช้จ่ายเงินหลังจากที่คาดว่าจะได้มีการยื่นคำร้องในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

4. กระบวนการในการยื่นคำร้องเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง (Recall Petition Process)⁶⁶ มีรายละเอียดดังนี้

4.1 ผู้นำในการยื่นคำร้อง จะต้องยื่นคำร้องต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้ง โดยผู้ยื่นคำร้องต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงที่ได้ลงทะเบียนไว้กับเขตเลือกตั้งซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐที่ถูกยื่นคำร้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาหรือแต่งตั้งอยู่ในเขตนั้น

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

โดยในคำร้องที่ได้ยื่นต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ จะต้องมีย่างน้อย 200 คำ หรือน้อยกว่า และระบุถึงเหตุแห่งการถอดถอน ตลอดจนอนุมัติอำนาจของผู้ยื่นคำร้อง

ในการยื่นคำร้องถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถยื่นคำร้องได้ตลอดเวลา หลังจากวันที่ 5 ของการประชุมสภานิติบัญญัติสมัยแรก สำหรับการยื่นคำร้องเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งตำแหน่งอื่น ๆ รวมทั้งที่มาจากการแต่งตั้งสามารถยื่นคำร้องได้ตลอดเวลาหลังจากที่บุคคลดังกล่าวเข้ารับตำแหน่งมาแล้ว 6 เดือน

คำร้องขอเพื่อให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง จะต้องมีเอกสารเหล่านี้ประกอบด้วย

- ก. คำร้องขอถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง (The Petition)
- ข. คำให้การในการเวียนคำร้อง (Testimony To Circulate A Petition)
- ค. คำร้องสำหรับใบรายชื่อเพื่อขอถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐ (The Petition For Leaf List For Removal of Public Officials)
- ง. คำให้การของคณะกรรมการผู้ยื่นคำร้อง (The Testimony of The Petitioner)
- จ. รายงานการใช้จ่ายเงิน (Report on The Money Spent) ประกอบด้วยเงินสนับสนุนและรายจ่ายเพื่อสนับสนุนในการยื่นคำร้องขอถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งที่เกิดขึ้นก่อนมีการยื่นคำร้อง

4.2 หลังจากที่ได้มีการยื่นคำร้องขอต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งแล้ว เลขาธิการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งจะพิจารณาคำร้องขอที่ได้ยื่นดังกล่าว โดยใช้เวลาในการพิจารณาไม่เกิน 3 วันทำการ หากเอกสารต่าง ๆ มีความครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว แผนกการเลือกตั้งจะส่งหนังสือนำส่งและใบลงลายมือชื่อแก่ผู้ยื่นคำร้อง หากผู้ยื่นคำร้องได้รับเอกสารแล้วก็จะสามารถเริ่มดำเนินการเวียนคำร้องขอถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้หนังสือนำส่งและใบลงลายมือชื่อ จะต้องได้รับการอนุมัติเป็นหนังสือจากแผนกการเลือกตั้ง ก่อนที่ผู้ยื่นคำร้อง จะเริ่มเวียนคำร้องเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง โดยในขั้นตอนดังกล่าว แผนกการเลือกตั้งจะแจ้งจำนวนรายชื่อขั้นต่ำที่ต้องใช้ในการขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง และรายละเอียดการพิจารณาใบลงลายมือชื่อเพื่อตรวจสอบสิทธิและความมีตัวตนของบุคคลว่ามีอยู่จริงหรือไม่

4.3 ขั้นตอนการเวียนคำร้องเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ก่อนการเริ่มเวียนคำร้องขอ ผู้ยื่นคำร้องขอเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขการเวียนคำร้องกับผู้เวียนคำร้องเสียก่อน หากเกิดการผิดพลาดจากกระบวนการดังกล่าวจะมีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งจะทำให้

ใบรายชื่ออาจถูกปฏิเสธและไม่สามารถนำมาพิจารณาได้หากตรวจสอบจนแน่ใจว่ามีความถูกต้องและครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว จึงดำเนินการเวียนคำร้องได้

ในการเวียนคำร้องขอเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ผู้ยื่นคำร้องต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

4.3.1 ผู้ลงลายมือชื่อทุกคน จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ภายในเขตที่เจ้าหน้าที่รัฐที่จะถูกถอดถอนดำรงตำแหน่งอยู่

4.3.2 ผู้ลงลายมือชื่อทุกคนในใบลงลายมือชื่อ ต้องเป็นผู้ที่ได้จดทะเบียนในเมืองเดียวกัน

4.3.3 ผู้ลงลายมือชื่อทุกคน จะต้องลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

4.3.4 ผู้ลงลายมือชื่อทุกคนต้องให้ผู้เวียนคำร้องลงชื่อเป็นพยานรับรองในการลงลายมือชื่อ และมีคำยืนยันลายมือชื่อจากผู้เวียนคำร้อง โดยระบุวันที่หลังจากได้รวบรวมลายมือชื่อครบถ้วนแล้ว

4.3.5 ผู้เวียนคำร้องต้องไม่พยายามที่จะรับลายมือชื่อจากบุคคลซึ่งตนรู้อยู่แล้วว่าไม่มีคุณสมบัติที่จะลงลายมือชื่อ

4.3.6 ผู้เวียนคำร้องต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก้ไขหรืออธิบายด้วยข้อความใด ๆ ในใบลงลายมือชื่อเกี่ยวกับผู้ลงลายมือชื่อ เว้นแต่ผู้ลงลายมือชื่อได้ทำการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเสียง ผู้ลงลายมือชื่อมีหน้าที่เพียงกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อที่อยู่และวันที่ลงลายมือชื่อ ตลอดจนลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

4.3.7 ผู้เวียนคำร้องต้องไม่เสนอเงินหรือสิ่งของมีค่าให้แก่บุคคลใด ๆ ในอันที่จะจูงใจให้ผู้นั้นลงลายมือชื่อหรือไม่ลงลายมือชื่อ ตลอดจนต้องไม่ขายหรือเสนอที่จะขายใบลงลายมือชื่อ

4.3.8 ผู้เวียนคำร้องต้องระบุวันที่ยืนยันการลงลายมือชื่อให้ครบถ้วนและไม่ควรรวบรวมลายมือชื่ออื่นใด ในใบลงลายมือชื่อ เว้นแต่มีการรับรองการเพิ่มรายชื่อ

การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ข้างต้น อาจทำให้ต้องได้รับโทษทางอาญา โดยการถูกปรับสูงถึง 125,000 ดอลลาร์และหรือจำคุกเป็นเวลา 5 ปี

4.4 ขั้นตอนการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจะสมบูรณ์ต่อเมื่อ ผู้ยื่นคำร้องได้รวบรวมลายมือชื่อขั้นต่ำที่ใช้ในการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งแล้วเสร็จ โดยต้องยื่นใบรายชื่อดังกล่าวแก่เลขาธิการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งเพื่อการตรวจสอบสิทธิในการลงลายมือชื่อและความมีตัวตนของผู้ลงลายมือชื่อ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มีการยื่นคำร้องขอเพื่อให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง (ภายในเวลาทำการ 17.00 น.) โดยจำนวนลายมือชื่อของผู้ที่เข้าชื่อนั้น ต้องเป็นลายมือชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน กล่าวคือ

ต้องเป็นลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเจ้าหน้าที่รัฐระดับมลรัฐในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดจำนวน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15

4.5 ขั้นตอนการยื่นขอลายมือชื่อ ภายหลังจากที่ได้รับใบรายชื่อจากผู้ยื่นคำร้องขอ เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง เลขานุการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งจะเริ่มกระบวนการยื่นขอลายมือชื่อเพื่อตรวจสอบว่ามีลายมือชื่อที่มีคุณสมบัติในการร้องขอ เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในจำนวนที่เพียงพอตามที่ กฎหมายกำหนดครบเกณฑ์ขั้นต่ำหรือไม่

ทั้งนี้ หากเลขานุการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งตรวจสอบลายมือชื่อแล้ว พบว่ามีลายมือชื่อเพียงพอต่อการยื่นคำร้องขอแล้ว เลขานุการแห่งมลรัฐแผนกการเลือกตั้งก็จะดำเนินการ กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งต่อไป

4.6 การยื่นคำให้การของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการหลังจากที่ เลขานุการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งได้ตรวจสอบลายมือชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งว่ามีความถูกต้อง ครบถ้วนและเพียงพอ ตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายแล้ว ตลอดจนได้มีการกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งไว้ แล้ว เลขานุการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งจะส่งหนังสือแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกยื่นคำร้องขอ เพื่อให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่ถูกกล่าวหา อาจส่ง คำชี้แจงไม่เกิน 200 คำ ต่อเลขานุการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้ง เพื่อชี้แจงประวัติการทำงานใน การดำรงตำแหน่งนั้นหรืออาจยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งต่อเลขานุการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งได้ หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นหนังสือลาออก กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง ก็จะถูกจัดขึ้นตามที่ได้กำหนดไว้แล้ว

5. ผลแห่งการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง (The Result of The Vote to Remove Public Officials from Office)

เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกยื่นคำร้องขอเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง สามารถดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าผลของการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการโดยเลขานุการแห่งมลรัฐ แผนกการเลือกตั้งจะแจ้งผลของการ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง ไปยังเจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่ถูกลงคะแนนเสียงให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวพ้นจาก ตำแหน่งโดยทันที

ค. ผลของการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนมาใช้ในมลรัฐ โอเรกอน

สำหรับผลแห่งการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในมลรัฐ โอเรกอนนั้น นับตั้งแต่มีการนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาใช้ ประสบความสำเร็จในการถอดถอน 2 ครั้ง ได้แก่การถอดถอนนางคามน คอนทัวร์ – กรอนควิสท์ นายกเทศมนตรีแห่งเมืองเออร์ลิงตัน เมื่อปี ค.ศ. 2008 และนายเนล ไนท์ นายกเทศมนตรีแห่งเมืองคอร์เนลลูส พร้อมกับนางมารี กอทวอลด์และนายเจมี มินแชล สมาชิกสภาของเมือง สาเหตุแห่งการถอดถอนเกิดขึ้นมาจากการที่ประชาชนไม่พึงพอใจกับการปฏิบัติงานของพวกเขา หลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี ต่อมาได้มีความพยายามที่จะถอดถอนนายแซม อัดัม⁶⁷ นายกเทศมนตรีเมืองพอร์ตแลนด์ ถึง 2 ครั้ง ในปี 2009 -2010 แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐ แห่งมลรัฐ โอเรกอน กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าต้องมีลายมือชื่อที่สนับสนุนให้มีการถอดถอน จำนวน 32, 500 ลายมือชื่อ และจะต้องมีรวบรวมลายมือชื่อให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ซึ่งการรวบรวมลายมือชื่อดังกล่าว จะต้องมาจากคะแนนเสียงร้อยละ 15 จากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ของเมืองพอร์ตแลนด์ เหตุแห่งการถอดถอนดังกล่าว เกิดขึ้นเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2009 โดยเขายอมรับว่ามีความสัมพันธ์ทางเพศกับนักการเมืองหนุ่มผู้สนับสนุนเขา ซึ่งก่อนหน้านี้เขาได้ปฏิเสธว่ามีได้มีความสัมพันธ์กับบุคคลดังกล่าวเป็นเวลานาน แต่นายอัดัมฯ ก็มีได้ลาออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ภายหลังจากที่เขาได้เปิดเผยเรื่องดังกล่าวแล้ว ได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการถอดถอนเขาออกจากตำแหน่ง จนกระทั่งเมื่อกลางปี ค.ศ. 2009 ได้มีความพยายามที่จะถอดถอนเขาก็แต่ประสบความสำเร็จล้มเหลว ต่อมาเมื่อเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2010 ได้มีการพยายามในการถอดถอนเขาอีกครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดิม เนื่องจากผู้ที่ทำหน้าที่รวบรวมลายมือชื่อได้ชี้แจงว่าไม่สามารถที่รวบรวมลายมือชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนเขาได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

3.2.3 ปัญหาของการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อมีแนวโน้มหรือกระบวนการใด ๆ มาใช้กับระบบการเมืองการปกครองของประเทศใดแล้ว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ ได้ การนำแนวคิดหรือกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐโดยประชาชนมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาย่อมมีปัญหาก่อขึ้นตามมาด้วยเช่นกัน จากการศึกษาจะพบว่าระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยประชาชนที่นำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

⁶⁷ http://ballotpedia.org/Sam_Adams_recall,_Portland,_Oregon,_2010.

ตลอดจนมีผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ จะขอยกเฉพาะประเด็นปัญหาและข้อคิดของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการนำระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้โดยมีผู้ให้ความเห็นที่น่าสนใจ ดังนี้

สำหรับบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการนำระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) มาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาคนสำคัญก็คือประธานาธิบดีท๊าฟท์ (Taft) โดยเขาได้ตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการถอดถอนดังกล่าวจะถูกนำมาใช้กับการถอดถอนประธานาธิบดีในอนาคตด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบการเมืองการปกครองที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งความเห็นของประธานาธิบดีท๊าฟท์ต่อกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) เป็นเพียงผลลัพธ์ในเชิงตรรกวิทยาของข้อเสนอที่รวมอยู่ในการออกเสียงประชามติ (Referendum) และความเคลื่อนไหวของประชาชนกล่าวคือรัฐบาลจะต้องทำตามกระแสความต้องการของประชาชนและถ้อยแถลงที่ไม่แน่นอนของประชาชน โดยปราศจากการพิจารณาและปราศจากโอกาสในการได้รับรู้ข้อมูลอย่างเต็มที่

2. ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกเป็น 2 ฝ่าย และอาจนำไปสู่การใช้กระบวนการนั้นในทางที่ผิดโดยเฉพาะผลลัพธ์ที่ได้กลับไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างแท้จริง เพราะบางครั้งการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งเป็นการกระทำที่เกิดจากอารมณ์และบางครั้งอาจเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสับสน นอกจากจะไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาใด ๆ แล้ว กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนหรือการริคอล (Recall) ยังเป็นการเพิ่มปัญหาและความตึงเครียดให้แก่ชุมชนต่าง ๆ จนเกิดการแบ่งแยกแนวคิดออกเป็น 2 ฝ่าย ซึ่งอาจทำให้เกิดความมั่นคงและช่องว่างทางความคิด

นอกจากนี้ การถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งยังเป็นการช่วยยู่ให้เกิดความแตกแยกโดยใช้กลยุทธ์ใส่ร้ายซึ่งกันและกัน บางครั้งการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นการต่อสู้ทางทหารซึ่งอาจจะมีผู้รับได้รับบาดเจ็บและยังเป็นการจับคู่ต่อสู้กันจนนำไปสู่การแก้แค้นที่เพิ่มขึ้นโดยอาศัยกลไกนี้เป็นเครื่องมือกล่าวคือบ่อยครั้งที่ผู้ถูกถอดถอนออก

จากตำแหน่งจะรวมกลุ่มกันหรือพยายามใช้วิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งกับผู้ที่เคยเรียกร้องให้มีการถอดถอนตนเองออกจากตำแหน่ง⁶⁸

3. การถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ก่อให้เกิดความอยุติธรรมรวมทั้งทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องแบกรับภาระมากเกินไป ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องคอยแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาและผู้สมัครรับเลือกตั้งแทนระหว่างที่มีการถอดถอนและจัดการเลือกตั้งไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ประชาชนด้วย

นอกจากนี้ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ซึ่งจำเป็นต้องมีการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนเป็นจำนวนมาก มากกว่าการเลือกตั้งปกติ แม้ว่ากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งจะมีข้อสันนิษฐานว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจะต้องมีข้อมูลในการตัดสินใจเพื่อลงคะแนนเสียงมากพอสมควรแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งก็ตาม หากพบว่าได้กระทำการอันไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปก็จะลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนโดยทั่วไปแทบไม่ได้ติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะถูกถอดถอนแม้แต่เน้อยเลย

4. การถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งในบางครั้งนั้น อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน โดยทำให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกสับสนกับข้อกล่าวหาต่อผู้ที่将被ถอดถอนกล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่จำเป็นต้องทำการพิสูจน์ข้อกล่าวหาที่ใช้เป็นเหตุแห่งการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ซึ่งในบางครั้งกลุ่มของผู้ที่ดำเนินการขอให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ที่ออกจากตำแหน่ง มักจะนำกลอุบายหรือข้อมูลที่เป็นเท็จ มาใช้เป็นข้ออ้างในการถอดถอนเจ้าหน้าที่ที่ออกจากตำแหน่งโดยประชาชนที่ไม่ทราบข้อเท็จจริง ต้องตกเป็นเครื่องมือ จนนำไปสู่กระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐผู้บริสุทธิ์ออกจากตำแหน่งโดยไม่รู้ตัว

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ซึ่งค่าใช้จ่ายจะเริ่มตั้งแต่การจัดการเลือกตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อหาตัวผู้เข้ารับตำแหน่งแทน หลังที่มีการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนขึ้นมาแล้ว เช่น ในมลรัฐโคโลราโด จะต้องนำเงินรายได้จากผู้เสียภาษีมาใช้จ่ายในการจัดการลงคะแนนเสียงจำนวน 500,000 ดอลลาร์ โดยการถอดถอนนายวอลต์เกอร์^{๖๙} มลรัฐวิสคอนซิน ต้องเสียค่าใช้จ่าย

⁶⁸ จาก การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 29-30), โดย ธนศักดิ์ วรรณสุข, 2544, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประมาณ 13.5 ล้านดอลลาร์ ตลอดจนในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้เสียค่าใช้จ่ายไปกับการถอดถอน นายเกรย์ เป็นจำนวน 53- 66 ล้านดอลลาร์ ซึ่งส่งผลให้ต้องลดค่าใช้จ่ายทางการศึกษา การสาธารณสุข กองทุนช่วยเหลือผู้มีปัญหาสุขภาพทางจิต คุ้มครองอาหารและค่าใช้จ่ายในการบริหาร การจัดการเลือกตั้งต่าง ๆ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้มีลรัฐหรือท้องถิ่นสามารถที่จะนำไปใช้จ่ายตามลำดับ ความสำคัญได้ สุดท้ายแล้ว รัฐบาลเองก็จะไม่สามารถที่จะหารายได้เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเลือกตั้งอันสืบเนื่องจากการถอดถอนได้ในที่สุด⁶⁹

3.3 สาธารณรัฐเวเนซุเอลา (Venezuela)

สาธารณรัฐเวเนซุเอลา เป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มละตินอเมริกา ที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในประเทศของตนโดยการกำหนดบทบัญญัติ เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐโดยประชาชน (Recall) ซึ่งแต่ละประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนดังกล่าว จะกำหนดเงื่อนไขและ หลักเกณฑ์ในการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่แตกต่างกัน แล้วแต่สภาพการเมืองการปกครองของ แต่ละประเทศ ซึ่งในบางประเทศอาจให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นควบคู่กันไป เช่นประเทศเอกวาดอร์และเวเนซุเอลา แต่ใน บางประเทศก็อาจให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น แต่กลับไม่ให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติแต่อย่างใด เช่นประเทศอาร์เจนตินา โคลอมเบีย คิวบา เปรู และกัลเตมาลา เป็นต้น

สำหรับสิทธิการถอดถอนผู้บริหารระดับท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง จะพบได้ใน รัฐธรรมนูญของประเทศโคลัมเบีย คอสตาริกา ปานามา เปรู เวเนซุเอลาและเอกวาดอร์ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเปรู มาตรา 31⁷⁰ ได้รับรองสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนออกจากตำแหน่งได้ และรัฐธรรมนูญแห่ง

⁶⁹ JOSH ISRAEL, Time To Re-Think Recall Elections, POSTED ON NOVEMBER 26, 2013 AT 1:26 PM UPDATED: NOVEMBER 26, 2013 AT 3:31. Retrieved August 25, 2014, from <http://thinkprogress.org/politics/2013/11/26/2969601/rethink-recall-elections>

⁷⁰ Article 31 Citizens are entitled to take part in public affairs by means of referendum, legislative initiative, and removal from office or revocation of authorities and the right to demand accountability. They also have the right to be elected and to freely elect their representatives in accordance with the provisions and procedures set forth by the Act.

สาธารณรัฐเวเนซุเอลา มาตรา 70⁷¹ รับรองสิทธิของประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งเอาไว้เช่นกัน สำหรับประเทศเอกวาดอร์ได้กำหนดว่าประชาชนในจังหวัด ร้อยละ 30 มีสิทธิยื่นคำร้องให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนได้ แต่เป็นสิทธิการถอดถอนรองผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัดเท่านั้น

เวเนซุเอลาเป็นสหพันธรัฐที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขในการปกครองประเทศประกอบด้วย 23 รัฐ แคนปีทอลดิสตรีกท์ (Capital District) ซึ่งมีกรุงการากัส และเฟเดอรัลดีเพนเดนซี (Federal Dependency) ซึ่งประกอบด้วยหมู่เกาะนอกชายฝั่งเวเนซุเอลา สาธารณรัฐเวเนซุเอลาอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนทั้งหมดของกายอานาที่อยู่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเอสกีโบ ซึ่งผืนดิน 159,500 ตารางกิโลเมตรนี้ ถูกตั้งฉายาว่ากายอานาเอสกีโบหรือ “เขตที่ถูกเรียกเรื่องคืน” สาธารณรัฐเวเนซุเอลาตั้งอยู่บนฝั่งทะเลตอนเหนือของทวีปอเมริกาใต้ จดทะเลแคริบเบียน มีประชากรราว 27 ล้านคน เดิมเคยเป็นเมืองขึ้นของประเทศสเปนมาก่อนและได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1811 หลังจากได้รับเอกราชและสาธารณรัฐเวเนซุเอลาผ่านระบบการปกครองมาหลายแบบทั้งเผด็จการพลเรือน เผด็จการทหารและประชาธิปไตย โดยในปี ค.ศ. 1945 หลังจากโค่นล้มเผด็จการผู้ครองประเทศลงก็มีการตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ซึ่งพยายามทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1947 สาธารณรัฐเวเนซุเอลาเป็นประชาธิปไตยอยู่ได้ไม่กี่ปีก็เกิดการปฏิวัติขึ้นอีกในปี ค.ศ. 1953 จากนั้นในปีเดียวกันเวเนซุเอลาก็ได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สถานการณ์การเมืองหลังจากนั้นมีความผันผวนและเกิดปัญหาในประเทศหลาย ๆ ด้านทั้งปัญหาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในปี ค.ศ. 1992 มีความพยายามที่จะปฏิวัติถึง 2 ครั้งแต่ก็ไม่สำเร็จอย่างใดก็ตาม ในปี ค.ศ. 1998 ภายหลังจากการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและการเลือกตั้งประธานาธิบดี พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายได้ขอให้นายฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) ซึ่งเขาเคยพยายามทำรัฐประหารมาก่อนในสมัยที่ยังเป็นนายทหาร แต่การรัฐประหารที่ล้มเหลวนี้ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากองค์กร

⁷¹ Article 70: Participation and involvement of people in the exercise of their sovereignty in political affairs can be manifested by: voting to fill public offices, referendum, consultation of public opinion, mandate revocation, legislative, constitutional and constituent initiative, open forums and meetings of citizens* whose decisions shall be binding among others; and in social and economic affairs: citizen service organs, selfmanagement, co-management, cooperatives in all forms, including those of a financial nature, savings funds, community enterprises, and other forms of association guided by the values of mutual cooperation and solidarity. The law shall establish conditions for the effective, functioning of the means of participation provided for under the present article. Section Two: Popular Referendum.

ฝ่ายซ้ายที่สนับสนุนนายชาเวซฯ ไม่มีพลังเพียงพอ ทั้งนี้เพราะองค์กรเหล่านี้ละเลยแรงงานนอกระบบ ไม่เคยเข้าไปจัดตั้งประชาชนกลุ่มนี้ ทั้ง ๆ ที่พวกเขาเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศนายชาเวซฯ รับรู้บทเรียนครั้งนั้นเป็นอย่างดี เมื่อหันมาเป็นนักการเมืองและชนะการเลือกตั้ง นายชาเวซฯ จึงสร้างความสมานฉันท์กับแรงงานนอกระบบในสลัมรอบเมืองหลวง การจัดตั้งองค์กรของแรงงานนอกระบบในเวเนซุเอลาเกิดขึ้นทั้งสองทิศทาง มีการจัดตั้งองค์กรละแวกบ้านบ้างแล้วตั้งแต่ก่อนยุคนายชาเวซฯ และเมื่อนายชาเวซฯ ขึ้นครองตำแหน่ง สิ่งที่เขาส่งเสริมมากที่สุดคือการจัดตั้งองค์กรของประชาชนระดับรากหญ้าในที่สุดนายชาเวซฯ ซึ่งชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วยคะแนนเสียง 56% และได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้วก็ได้ทำการปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา เขาจัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ผลการประชามติทำให้มีก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา ในจำนวนสมาชิก 131 คน ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่ม Polo Patriotico ซึ่งเป็นการรวมตัวกันขององค์กรจำนวนมากที่สนับสนุนรัฐบาลชาเวซฯ ชนะการเลือกตั้งเกือบทั้งหมด

โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้เวลาในการจัดทำประมาณ 3 เดือน และประชาชนก็ได้ออกเสียงประชามติรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อ 15 ธันวาคม 1998 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ค.ศ. 1998) มีความยาวถึง 350 มาตรา (ไม่รวมบทเฉพาะกาลอีก 18 มาตรา) เป็นรัฐธรรมนูญที่แม้จะให้อำนาจประธานาธิบดีอย่างมากก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่าเดิม โดยแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและควบคุมอำนาจทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการก้าวให้พ้นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนและระบบการเมืองแบบสองพรรคใหญ่ ซึ่งทำให้การเลือกตั้งไร้ความหมายและประชาชนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางด้านนโยบายของประเทศหลักการใหญ่ของรัฐธรรมนูญจึงเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) การลงประชามติและการระดมพลังประชาชนส่งเสริมการจัดตั้งและการมีส่วนร่วมขององค์กรรากหญ้าโดยให้ประชาชนจัดตั้งกันเอง ให้อำนาจประชาชนเข้ามามีบทบาทด้านการเสนอกฎหมายไม่ได้มองว่าประชาชนเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองแต่เป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการสร้างสรรค์ประเทศ

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยประชาชนในสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ถูกนำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) ซึ่งถูกร่างขึ้นมา โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (National Constituent Assembly) เมื่อปี ค.ศ. 1999 โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.3.1 กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ในมาตรา 72 ได้ระบุถึงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่ประชาชนสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ คือเจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น หากมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนแล้ว ย่อมตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ทั้งสิ้น โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา หมวดที่ 4 ว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและการจัดทำประชามติ (Political Rights And Public Referenda) ส่วนที่ 1 ว่าด้วยสิทธิทางการเมือง (Political Rights) ในมาตรา 72 ที่กำหนดไว้ว่า “เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้”⁷² นับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวเวเนซุเอลาอย่างเต็มที่ ในการที่จะใช้สิทธิทางการเมืองการปกครองเพื่อถอดถอนที่มาจากการเลือกตั้งทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ เช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารเช่นประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดี เป็นต้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว ยังครอบคลุมไปถึงตำแหน่งผู้พิพากษาอีกด้วย การถอดถอนยังรวมไปถึงการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน การให้สิทธิทางการเมืองการปกครองในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปได้อย่างไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว นับได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลากว่าใคร ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐเวเนซุเอลา เป็นเพียงไม่กี่ประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ในตำแหน่งที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งประธานาธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงอื่น ๆ ได้โดยตรง ซึ่งต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่แม้จะมีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในหลายมลรัฐก็ตาม แต่ก็มีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสหพันธรัฐได้ เฉกเช่นสาธารณรัฐเวเนซุเอลา อนึ่งหากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 แล้ว จะพบว่าแม้จะกำหนดสิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจากตำแหน่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการให้สิทธิในขั้นตอนการริเริ่มกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เท่านั้น แต่ในการชี้ขาดว่าจะถอดถอนหรือไม่ ก็ยังเป็นหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองในการลงมติถอดถอน จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall)

⁷² Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Article 72.

อย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ด้วยก็ตาม แต่ก็ยังไม่ขยายสิทธิของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงได้ สำหรับรายละเอียดโดยสรุปเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนมีดังนี้

1. การยื่นคำร้อง (The Petition)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา มาตรา 70⁷³ บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในด้านต่าง ๆ หลายประการ เช่น การเลือกตั้ง การจัดทำประชามติ การรับฟังสาธารณะ การเพิกถอนอำนาจที่ได้มอบหมายให้แก่ผู้แทน การออกกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นในทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้มีส่วนในกิจการอื่น ๆ การร่วมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์ในทุกรูปแบบ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการในทางการเงิน กองทุนเงินฝาก วิสาหกิจชุมชนเพื่อสร้างความร่วมมือร่วมใจและให้กฎหมายที่ออกมามีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวบทบัญญัติมาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ในทุก ๆ มติสำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ในส่วนของกระบวนการยื่นคำร้อง (The Petition) นั้น ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ในมาตรา 72 วรรคแรก⁷⁴ โดยกำหนดไว้ว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อยร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มา

⁷³ Article 70: Participation and involvement of people in the exercise of their sovereignty in political affairs can be manifested by: voting to fill public offices, referendum, consultation of public opinion, mandate revocation, legislative, constitutional and constituent initiative, open forums and meetings of citizens whose decisions shall be binding among others; and in social and economic affairs: citizen service organs, selfmanagement, co-management, cooperatives in all forms, including those of a financial nature, savings funds, community enterprises, and other forms of association guided by the values of mutual cooperation and solidarity. The law shall establish conditions for the effective, functioning of the means of participation provided for under the present article.

⁷⁴ Article 72: All magistrates and other offices filled by popular vote are subject to revocation.

Once half of the term of office to which an official has been elected has elapsed, a number of voters constituting at least 20% of the voters registered in the pertinent circumscription may extend a petition for the calling of a referendum to revoke such official's mandate.

ลงทะเบียนในเขตการเลือกตั้ง (Affected Constituency) สามารถยื่นคำร้องขอให้มีการลงประชามติ ถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง (Officials Mandate) ได้

ทั้งนี้ การยื่นคำร้องขอถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจะสามารถกระทำได้ ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา ได้ดำรงตำแหน่งไปแล้ว เป็นระยะเวลาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของวาระ การดำรงตำแหน่ง (One-Half of The Term of Office) หากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา มีวาระการดำรง ตำแหน่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะยื่นคำร้องขอเพื่อลง ประชามติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เป็นการรับรองสิทธิของการเป็นผู้แทน ทั้งนี้ การกำหนด เงื่อนไขในการยื่นคำร้องดังกล่าวไว้ ก็เพื่อในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่หลังจากที่ได้รับการเลือกตั้ง เข้ามาแล้ว ตลอดจนเป็นการเปิด โอกาสให้ผู้แทน ได้รับการเลือกตั้งมีเวลาที่จะแสดงความรู้ ความสามารถเพื่อพิสูจน์ตนเองให้ประชาชนได้เห็นด้วย

2. การรวบรวมลายมือชื่อ (Collecting Signatures)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรวบรวมลายมือชื่อถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐเวเนซุเอลา โดยกำหนดหลักเกณฑ์การรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนว่าจะต้องมี จำนวนลายมือชื่อถึงร้อยละ 20 ของประชาชนผู้เข้าชื่อและผู้ที่จะเข้าชื่อจะต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว จึงจะสามารถลงลายมือชื่อได้ หากจำนวนลายมือชื่อครบถ้วนตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง หากลายมือชื่อที่ได้รับ มีความครบถ้วนและสมบูรณ์แล้ว จะเข้าสู่กระบวนการในการจัดให้มีการลงประชามติถอดถอน ออกจากตำแหน่งต่อไป

3. ผลแห่งการลงประชามติถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Result of The Recall Referendum)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับผลแห่งการลงประชามติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

ประการแรก การจะถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนคนใดคนหนึ่ง ออกจากตำแหน่งได้นั้น คะแนนเสียงที่จะต้องใช้ในการลงประชามติถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐให้ออกจาก ตำแหน่งจะต้องใช้คะแนนเสียงเท่ากับหรือมากกว่าคะแนนเสียงที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาเคย ได้รับจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง

ประการที่สอง หากคะแนนเสียงที่ได้รับนั้น เท่ากับหรือมากกว่าคะแนนเสียงที่เจ้าหน้าที่ รัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาเคยได้รับจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง จะต้องพิจารณาต่อไป ว่าสัดส่วนของผู้สิทธิออกเสียงลงคะแนนด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อเห็นชอบให้มีการถอดถอน เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นออกจากตำแหน่งในครั้งนั้น เป็นคะแนนเสียงที่มีจำนวนมากถึงร้อยละ 25 ของ

จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดหรือไม่ หากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเท่ากับหรือมากกว่า ร้อยละ 25 ของจำนวนทั้งหมดของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดที่มีการลงทะเบียนและออกเสียงในการ ลงประชามติถอดถอนนั้น ก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง และต้องให้มีการ ดำเนินการโดยทันที (Immediate Action) เพื่อหาบุคคลเข้ารับตำแหน่งที่ว่างลง

สำหรับผลแห่งการลงประชามติ ถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 233⁷⁵ แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเวเนซุเอลา โดยระบุว่า”หากมีการลงประชามติเพื่อ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall by Popular Vote) ถ้าประธานาธิบดีพ้น จากตำแหน่งในช่วง 4 ปีแรก ของวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Term of Office) ให้จัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Vote) และลงคะแนนเสียงโดยตรง (Direct Ballot) ภายใน 30 วัน แต่ถ้าประธานาธิบดี พ้นจากตำแหน่งก่อนช่วง 4 ปีแรก ของวาระการดำรง ตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Term Of Office) ให้จัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Vote) และลงคะแนนเสียงโดยตรง (Direct Ballot) ภายใน 30 วัน ทั้งนี้ ระหว่างที่ ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลง ให้รองประธานาธิบดีฝ่ายบริหาร (Executive Vice President) รักษาการแทน (Take Charge Of) ประธานาธิบดีไปชั่วคราวก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีคนใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้ ประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ จะดำรงตำแหน่งจนครบวาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ของประธานาธิบดีคนก่อนที่พ้นจาก ตำแหน่งไปและหากประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่ง ในช่วง 2 ปี สุดท้ายของวาระการดำรงตำแหน่ง

⁷⁵ Article 233: ... 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.

ตามรัฐธรรมนูญ รองประธานาธิบดีฝ่ายบริหาร จะเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทน (Take Over) ไปจนกว่าวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง

อาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน ได้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการถอดถอนไว้ค่อนข้างรัดกุม และยากต่อการถอดถอนมากพอสมควร

3.3.2 กรณีศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา

ผู้เขียนจะขอนำกรณีศึกษาการถอดถอนนายฮูโก ชาเวซ (Hugo Chávez) อดีตประธานาธิบดีผู้ล่วงลับ และเป็นผู้ให้กำเนิดบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐเวเนซุเอลาคณสำคัญ

การจัดทำประชามติเพื่อถอดถอนนายฮูโก ชาเวซ ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง ถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 2004 หลังจากที่ฝ่ายค้านประสบความสำเร็จในการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนเพื่อขอให้มีการจัดทำประชามติเพื่อถอดถอนนายชาเวซฯ ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลากำหนดไว้ ซึ่งฝ่ายค้านได้ทำการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนไว้ตั้งแต่ต้นปีที่นายชาเวซฯ เข้ามารับตำแหน่งประธานาธิบดีในสมัยที่ 2 ซึ่งในการรวบรวมลายมือชื่อครั้งแรกเพื่อถอดถอนนายชาเวซฯ ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาจึงได้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ได้มีการรวบรวมลายมือชื่ออีกครั้ง และส่งลายมือชื่อจำนวน 3.4 ล้านลายมือชื่อ แต่จากการตรวจสอบแล้วพบว่า มีจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องเพียง 1.9 ล้านลายมือชื่อเท่านั้น ส่งผลให้การยื่นคำร้องประสบความสำเร็จล้มเหลวอีกครั้ง กระบวนการถอดถอนถูกขัดขวางจากหลาย ๆ ฝ่าย แต่สุดท้ายแล้ว การลงประชามติก็ได้ถูกจัดขึ้นและมีการประกาศผลการลงประชามติภายหลังที่มีการนับคะแนนไปได้ร้อยละ 94 ในวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 2004 โดยมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนนายชาเวซฯ จำนวน 4,991,483 คน คิดเป็นร้อยละ 58 และมีผู้เห็นด้วยกับการถอดถอนนายชาเวซฯ จำนวน 3,576,517 คน คิดเห็นร้อยละ 42 ส่งผลให้นายชาเวซฯ อยู่ในตำแหน่งต่อไป แต่มีการตั้งข้อสังเกตจากการลงประชามติในครั้งนี้ว่าอาจมีการทุจริตเกิดขึ้นในการลงประชามติด้วย

แม้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลาก็ตาม แต่การลงประชามติเพื่อถอดถอนนายชาเวซฯ กลับปรากฏว่าเกิดปัญหาขึ้นกับกระบวนการถอดถอนเนื่องมาจากการแทรกแซงขององค์กรต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องมือของประธานาธิบดีเพื่อให้กระบวนการถอดถอนประสบความสำเร็จกับความล้มเหลว แต่แม้จะมีการขัดขวางหรือแทรกแซงขึ้นก็ตาม ประชาชนก็มีความพยายามที่จะใช้สิทธิอันพึงมี

ตามรัฐธรรมนูญที่ได้เปิดโอกาสในการเข้าไปควบคุมการปฏิบัติของผู้แทนที่ตนได้เลือกมาทำให้มีการจัดการลงประชามติในที่สุด

3.4 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย

ก่อนที่จะทำการศึกษาดังกล่าวถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย การทำความเข้าใจกับระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย นับได้ว่ามีส่วนสำคัญต่อการทำศึกษาระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย เพราะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐถือได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญในอันที่จะก่อให้เกิดกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้⁷⁶

1. การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา มี 2 ลักษณะ คือ
 - ก. การควบคุมทางการเมืองโดยประชาชน (การเลือกหรือไม่เลือกคนที่เหมาะสมการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ การชุมนุมโดยสงบ สันติ และปราศจากอาวุธ ฯลฯ)
 - ข. การควบคุมทางการเมืองโดยฝ่ายบริหาร (การยุบสภา ฯลฯ)
2. การควบคุมการใช้อำนาจออกกฎหมายของรัฐสภา ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ (โดยศาลรัฐธรรมนูญ)
3. การควบคุมการใช้อำนาจบริหารโดยฝ่ายบริหารและอำนาจปกครองของฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารนั้น จะต้องพิจารณาลักษณะของการใช้อำนาจด้วยคือ
 - ก. ถ้าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลเช่นจะเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาหรือไม่ จะทำสนธิสัญญาหรือไม่ กระบวนการควบคุมก็ต้องทำโดยทางการเมืองโดยสภา หรือโดยสื่อมวลชน หรือโดยประชาชน
 - ข. เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ที่ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุม ซึ่งการควบคุมนั้น จะต้องเน้นความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจนั้นเท่านั้น
 - ค. ถ้าจะควบคุมความเหมาะสมหรือความเป็นธรรมในสังคมก็ต้องให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ โดยรับคำร้องเรียนจากราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือถ้าเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดที่ถูกร้องเรียนมีปัญหาความไม่ชอบธรรม โดยทำรายงาน

⁷⁶ จาก ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ,” โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2528, วารสารกฎหมายปกครอง, 13(2), น. 17-18.

เสนอสภาหรือรัฐบาลและพิมพ์เผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบเพื่อให้รัฐสภาและประชาชนพิจารณา เพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

ง. หากเป็นเรื่องการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ไม่ให้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ก็เป็นเรื่องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการให้แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการดำเนินคดีแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) อย่างถูกต้อง ความสำคัญของแนวคิดการถอดถอนในรูปแบบดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ กระบวนการถอดถอนรูปแบบนี้ เป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เพื่อประกันความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เฉพาะการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งต่าง ๆ โดยหากบุคคลเช่นว่านั้นมีได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย ก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นได้ ทั้งนี้ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นวิธีการที่มุ่งควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านตัวบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักจะมุ่งควบคุมหัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐมนตรีเป็นสำคัญ แต่ขอบเขตในด้านตัวบุคคลนี้อาจครอบคลุมถึงตำแหน่งอื่น ๆ ได้ ตามแต่ที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ⁷⁷ และหากศึกษาประวัติศาสตร์ในการบังคับใช้ระบบอิมพีชเมนต์ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศนั้น ล้วนแล้วแต่ดำเนินการขบวนพิจารณาโดย“วิธีการพิเศษ”เป็นการเฉพาะ โดยไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ โดยมีความมุ่งหมาย ดังต่อไปนี้⁷⁸

⁷⁷ จาก *ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 31), โดย ฌวัฒน์ ศรีปัดดา, 2544, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷⁸ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 97), โดย อมร จันทรสมบูรณ์, 2520, กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์. อ้างถึงในการนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 190-191). เล่มเดิม.

1. เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดีต่อบุคคลผู้มีอำนาจในทางบริหารในขณะนั้น (ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจจะกลับมามีอำนาจในการบริหารอีก)

2. เพื่อป้องกันไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในทางการเมือง และ

3. เพื่อประโยชน์ของผู้ต้องหาในคดี ในอันที่จะได้รับการพิจารณาและพิพากษาจากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุกด้าน

นอกจากนี้ ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศโดยมีรูปแบบและกระบวนการบังคับใช้แตกต่างกันออกไปนั้นไม่ว่าจะมีการบังคับใช้ในรูปแบบใดก็ตาม ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะมีลักษณะพิเศษกล่าวคือ⁷⁹

1. เป็นระบบการควบคุมโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นหลัก

2. เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคล โดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่ง

3. เป็นกระบวนการควบคุมทางการเมือง แยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาลยุติธรรม

4. องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

5. เป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนด"วิธีพิจารณา" และ"กลไก" ไว้โดยชัดแจ้งเพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็วและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม

6. องค์กรตรวจสอบจะต้องมีหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนต่อกระบวนการตรวจสอบ และควบคุมนักการเมืองในอดีตที่ผ่านมา นั้น ประชาชนแทบจะมิได้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวแม้แต่น้อยเลย ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบนักการเมืองก็มักจะขาดประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากการแทรกแซงของนักการเมืองที่มีอิทธิพล ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบและควบคุมนักการเมืองเกิดความล้มเหลวในที่สุด จากประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาในบางครั้ง โดยใช้กระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่และเรียกร้องความเป็นธรรมซึ่งประชาชนก็ต้องออกมาต่อสู้ทางการเมืองกันตามท้องถนน เพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองที่ถูกครีครองหรือแทรกแซงจากการกระทำของนักการเมือง เช่นการเรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2519 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ตลอดจนการออกมาต่อต้านการออกกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับสุดซอยของพรรคเพื่อไทย ซึ่งเกิดจากการเสนอของ

⁷⁹ การนำ "ระบบอิมพีชเมนต์" มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 37-38). เล่มเดิม.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนิรโทษกรรมความผิดแก่นักการเมืองย้อนหลังไปถึงปี 2547 โดยถูกหลายฝ่ายคัดค้าน ซึ่งมีสุเทพ เทือกสุบรรณและพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้นำ กับอีกฝ่ายหนึ่งคือแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และมลชนคนเสื้อแดงบางส่วน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2556 วุฒิสภา ได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทว่า การชุมนุมซึ่งนำโดยนายสุเทพฯ ยังคงดำเนินต่อไป โดยเปลี่ยนเงื่อนไขเป็นการต่อต้านรัฐบาลแทนซึ่งการออกมาเรียกร้องของประชาชนผ่านเหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่าการใช้อำนาจของผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเป็นผู้แทนที่ดีและพึงปรารถนาของประชาชนแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ผลของการที่ประชาชนได้ออกมาเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ผ่านการประท้วงหรือเรียกร้องโดยวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลต่อการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองครั้งสำคัญในปี 2540 เป็นต้นมา โดยได้มีการกำหนดให้รูปแบบการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติด้วยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) และการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเสริมเข้มแข็งในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ ในการปฏิรูประบบการเมืองดังกล่าวได้นำมาสู่การนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้น มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีเจตนารมณ์ ดังนี้⁸⁰

1. ขยายสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน
2. การเพิ่มกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. การทำให้ระบบการเมืองการปกครองเกิดความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ในที่สุดจึงได้มีการนำกระบวนการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) และการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมาบังคับใช้ ซึ่งเป็นที่คาดหวังว่ากระบวนการดังกล่าว จะเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ และประชาชนคาดหวังไว้กลับประสบกับความล้มเหลว

⁸⁰ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, สืบค้น 4 กันยายน 2557, จาก <http://www.th.wikipedia.org/.../รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540>.

โดยนักการเมืองเองได้อาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดมากกว่าเดิม ตลอดจนกลไกต่าง ๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่กลับถูกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอิทธิพลเข้าแทรกแซง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอิสระที่มักจะมีบุคคลที่เป็นพรรคพวกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน of นักการเมืองจากองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชนเองก็ตาม แต่ก็ประสบกับอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากขั้นตอนและวิธีการที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้น ๆ จนส่งผลให้ไม่สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติได้แม้แต่เพียงรายเดียว ทั้ง ๆ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กระทำความผิดและถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูล และนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนนำมาสู่การพิพากษาลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดแล้วก็ตาม

อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นออกจากกัน อย่างชัดเจน กล่าวคือรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองในระดับชาติได้ เฉพาะในขั้นตอนริเริ่ม (การยื่นคำร้องขอถอดถอน) เท่านั้น ส่วนขั้นตอนในการชี้ขาดหรือตัดสินใจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลับเป็นอำนาจของวุฒิสมาชิก ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองให้มีหน้าที่ลงมติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา ขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเพื่อชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาจะสมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ ข้อแตกต่างของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนทั้ง 2 ระบบดังกล่าว มีเหตุผลมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ เห็นว่าลักษณะของการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น ในเชิงพื้นที่มีลักษณะที่ค่อนข้างเล็ก นักการเมืองในระดับท้องถิ่นกับประชาชนย่อมมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่านักการเมืองในระดับชาติที่มีแต่ละแห่งมีพื้นที่ขนาดค่อนข้างกว้างใหญ่กว่า ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองในระดับท้องถิ่นได้โดยตรง สำหรับการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาตินั้นมีความสำคัญกว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นมาก

จึงควรใช้กระบวนการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรทางการเมือง (วุฒิสภา) เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ

ดังนั้น กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนพ้นจากที่ตำแหน่งก่อนที่จะครบวาระ ทั้งนี้ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยได้มีการกำหนดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจและความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงไว้หลายกระบวนการ เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดเป็นรูปธรรม จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์และกระบวนการในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงบางตำแหน่งมาใช้ โดยได้มีการบัญญัติกระบวนการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อเป็นการเสริมกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบทรัพย์สินให้มีความเข้มข้นขึ้นกว่าเดิม

ทั้งนี้ ผู้เขียนจะขออธิบายถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

3.4.1 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้มอบอำนาจที่สำคัญในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐบางตำแหน่ง ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐบางตำแหน่ง ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดออกจากตำแหน่ง โดยรายละเอียดของขั้นตอนที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนของการริเริ่มกระบวนการถอดถอน

กระบวนการริเริ่มการถอดถอนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่อาจถูกถอดถอนเหตุแห่งการถอดถอน ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนไว้ และการลงมติถอดถอนและผลแห่งการลงมติถอดถอนไว้ ดังต่อไปนี้

1.1 ตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 303 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐบางตำแหน่งที่อาจถูกดำเนินการถอดถอนตามกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ 17 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------|---------------------------------|
| (1) นายกรัฐมนตรี | (2) รัฐมนตรี |
| (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | (4) สมาชิกวุฒิสภา |
| (5) ประธานศาลฎีกา | (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ |
| (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด | (8) อัยการสูงสุด |
| (9) กรรมการการเลือกตั้ง | (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา |
| (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน |
| (13) รองประธานศาลฎีกา | (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด |
| (15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร | (16) รองอัยการสูงสุด |
| (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง | |

จะพบว่า ผู้ที่จะต้องถูกกล่าวหาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งจะประกอบไปด้วยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงทั้งในหน่วยงานฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระ

1.2 เหตุแห่งการถอดถอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐบางตำแหน่งไว้ ดังนี้

- (1) ร่ำรวยผิดปกติ
- (2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

คำว่า”ส่อ” ในข้อ 2 -5 เป็นลักษณะของข้อสันนิษฐานเบื้องต้นต่อการกล่าวหาเท่านั้น ซึ่งหากพบว่าการกระทำของผู้ถูก กล่าวหาเพียงพอให้เชื่อได้ว่ามีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้นก็ไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ให้ปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำตามข้อกล่าวหาในข้อ 2 - 4 โดยเคร่งครัดก็ได้

1.3 ผู้มีสิทธิร้องขอถอดถอน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 304 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59 กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐบางตำแหน่งออกจากตำแหน่ง ประกอบด้วย

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่อยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือ

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 รายชื่อ

(3) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภานอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 รายชื่อ จะเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการถอดถอนแล้ว กฎหมายยังเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วย

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน จะต้องจัดทำคำร้องเป็นหนังสือโดยระบุข้อกล่าวหาหรือพฤติการณ์ที่กล่าวหาเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน ตลอดจนระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้⁸¹ โดยบุคคลที่มีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปคือประธานวุฒิสภา

กรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้ถอดถอน จะต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมลายมือชื่อจำนวนไม่เกิน 100 คน โดยผู้ริเริ่มจะต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนที่จะเริ่มดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อประกอบกับดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อประชาชนที่ร่วมลงลายมือชื่อให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย อนึ่งกรณีที่ผู้ริเริ่มต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมลายมือชื่อประชาชนนั้น เนื่องจากผู้ริเริ่มจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาโดยในคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง จะต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้าชื่อร้องขอ ตลอดจนต้องระบุพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการกล่าวหาไว้เป็นข้อ ๆ ตามฐานความผิดที่ได้กล่าวไปแล้วให้ชัดเจน ทั้งนี้ จะต้องระบุพยานหลักฐานและเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับคำร้องขอของ

⁸¹ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีลักษณะและวิธีการเดียวกันเพียงแต่ไม่ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาเท่านั้น⁸²

เมื่อคำร้องถูกส่งยังประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องที่ได้ยื่นมาดังกล่าวว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดในมาตรา 305 วรรคหนึ่งว่า “เมื่อได้รับคำร้องตามมาตรา 304 แล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยเร็ว” และหากเห็นว่าคำร้องดังกล่าวไม่ถูกต้องครบถ้วน ก็ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งผู้ร้องหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อที่จะได้ให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภาทั้งนี้ในการยื่นคำร้องและการตรวจสอบคำร้องของประธานวุฒิสภา ได้ถูกกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 61⁸³ และมาตรา 63⁸⁴

⁸² แหล่งเดิม.

⁸³ มาตรา 61 การร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 59 และมาตรา 60 ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่ออายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 เป็นข้อ ๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดและต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา.

⁸⁴ มาตรา 63 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา 61 หรือมาตรา 62 หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา.

1.4 การลงมติถอดถอนและผลแห่งการลงมติ

ในส่วนของกระบวนการลงมติของวุฒิสภา ถือว่ามีความสำคัญในการชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ หลังจากที่ได้มีการพิจารณาจากสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ทั้งนี้ ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการลงมติถอดถอนดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องมีมติว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลและได้ส่งรายงานผลการพิจารณาไปยังประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาต้องดำเนินการจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้มิมติโดยเร็ว⁸⁵ และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดส่งรายงานการพิจารณาไปยังประธานวุฒิสภานอกสมัยประชุมสภานั้น ประธานวุฒิสภาจะต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อพิจารณาจัดให้มีการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวต่อไป⁸⁶

หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์เข้าหลักเกณฑ์ตามเหตุแห่งการถอดถอนที่ถูกกล่าวหา และส่งเรื่องให้ประธานวุฒิสภาแล้ว และประธานวุฒิสภาได้จัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็วเรียบร้อยแล้ว⁸⁷ ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปให้แก่สมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อศึกษาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนจะถึงวันประชุมนัดแรก⁸⁸ ทั้งนี้เอกสารทุกฉบับที่ใช้ประกอบการประชุมวุฒิสภาหรือที่เป็นหลักฐานในการพิจารณาถอดถอนฯ ให้ถือว่าบรรดาเอกสารต่าง ๆ เหล่านั้น เป็นเอกสารที่สามารถเปิดเผยได้ เว้นแต่ที่ประชุมวุฒิสภาจะมีมติไว้เป็นอย่างอื่น⁸⁹

สำหรับหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาโดยยึดถือรายงานเอกสารความเห็นและสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา⁹⁰ ซึ่งในวาระเริ่มแรกของการพิจารณาให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสิทธิที่จะแถลงเปิดสำนวนตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

⁸⁵ มาตรา 306 วรรคแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2540.

⁸⁶ มาตรา 306 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2540.

⁸⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 114.

⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 117.

⁸⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 116.

⁹⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 119.

จากนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาหรือผู้แทนมีสิทธิที่จะแถลงคัดค้านหรือโต้แย้งคำแถลงเปิดสำนวนหรือรายงานความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่จำเป็นต้องมีการซักถามแต่อย่างใด⁹¹ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดข้อห้ามในกระบวนการพิจารณาที่สำคัญไว้ โดยห้ามมิให้มีการเรียกเอกสารหรือพยานอื่น ๆ นอกเหนือจากเอกสารหรือพยานหลักฐานที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งมาเพื่อพิจารณาเพิ่มเติม เว้นแต่พยานเอกสารหรือพยานวัตถุเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญที่ถูกกล่าวหาได้แสดงให้เห็นแล้วว่ามีความพยายามที่จะนำพยานหลักฐานเหล่านั้น เข้าสู่การพิจารณาในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ยอมรับเอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด⁹²

ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิแถลงปิดสำนวนต่อที่ประชุมวุฒิสภาหรือยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือได้ โดยไม่มีการซักถามก่อนที่สมาชิกวุฒิสภาจะลงมติ⁹³ ทั้งนี้ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมเพื่อลงมติถอดถอนภายใน 3 วัน นับแต่วันแถลงปิดสำนวนหรือหลังจากวันพ้นกำหนดให้ยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ⁹⁴ และหากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใดออกจากตำแหน่งแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งผลการลงมติดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยทันที⁹⁵ ทั้งนี้ในการพิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งนั้น สมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้ดุลพินิจโดยอิสระที่จะลงมติถอดถอนได้โดยรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ลงมติจะต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้คุ้มครองแก่สมาชิกวุฒิสภามีให้ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ในการลงมติถอดถอน⁹⁶

ทั้งนี้ หากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใด ออกจากตำแหน่ง จะส่งผลต่อผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกถอดถอน ดังกล่าว 2 ประการ ได้แก่⁹⁷

⁹¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 120.

⁹² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 121.

⁹³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 122.

⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 123.

⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 126.

⁹⁶ มาตรา 307 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2540.

⁹⁷ มาตรา 307 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2540.

ประการแรก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและ

ประการที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี นอกจากนี้ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ผลของการลงมติดังกล่าวจะผลผูกพันต่อกระบวนการ 2 ประการ ได้แก่⁹⁸

ประการแรก มติของที่ประชุมวุฒิสภาที่ให้ถอดถอนหรือไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดออกจากตำแหน่งถือเป็นที่สุด และ

ประการที่สอง ไม่อาจที่จะมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หากที่ประชุมของวุฒิสภาได้มีมติไปเรียบร้อยแล้ว โดยอาศัยเหตุเดียวกัน ทั้งนี้ มติของที่ประชุมวุฒิสภาไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้

3.4.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลังจากที่มีการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง มาใช้เป็นเวลาเกือบ 10 ปี ต่อมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเมื่อได้ดำเนินกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการในการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรมรวมทั้งการทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งขึ้นและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้ง่ายขึ้น สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งนั้น มีการบัญญัติไว้ในหมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่งมาตรา 270 ถึงมาตรา 274⁹⁹ ซึ่งกระบวนการถอดถอนตาม

⁹⁸ มาตรา 307 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

⁹⁹ นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง, สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้น 20 มกราคม 2558, <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/>

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 270 ได้บัญญัติตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาจถูกยื่นขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีคล้ายคลึงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 แต่ก็มีข้อแตกต่างอยู่บางประการ โดยเพิ่มตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้พิพากษาและตุลาการ ทั้งนี้ สาระสำคัญของข้อแตกต่างในเรื่องดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฯ ทั้งสองฉบับประกอบด้วยเหตุที่อาจถูกถอดถอนและผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เหตุแห่งการถอดถอน

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 270 ได้กำหนดพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการถอดถอน ซึ่งมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐตามที่กฎหมายกำหนดมีพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนดังต่อไปนี้

- (1) ร่ำรวยผิดปกติ
- (2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- (6) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

จะเห็นได้ว่าได้มีการเพิ่มมูลฐานในเหตุแห่งการถอดถอนอีก 1 มูลฐาน คือการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้กำหนดไว้เป็นหมวดต่างหากและมาตรา 244 ยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการ

แผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 279¹⁰⁰ และมาตรา 280¹⁰¹

นับได้ว่า รัฐธรรมนูญฯ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มขึ้น ตลอดจนเป็นการเพิ่มช่องทางแก่ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกประการหนึ่ง

2. ผู้ร้องขอให้ถอดถอน

เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนเพิ่มขึ้น จึงต้องกำหนดให้สิทธิในการยื่นคำร้องขอเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือ

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 รายชื่อ

¹⁰⁰ มาตรา 279 มาตราฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมิกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีและหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พิจารณาคำวินิจฉัย โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270 การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึง พฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย.

¹⁰¹ มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริม ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรมรวมทั้งมีหน้าที่ รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวล จริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อ ได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่ใช่ไปด้วยความเป็นธรรมผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้.

(3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง

(4) ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนเพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้มีการเพิ่มสิทธิในการร้องขอให้ถอดถอนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยื่นเรื่องเพื่อเข้าสู่กระบวนการถอดถอนได้อีกช่องทางหนึ่งตามมาตรา 244 ประกอบมาตรา 279 และมาตรา 280 ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะดำเนินการไต่สวนและพิจารณาเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดความโปร่งใสหากพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 272 ของรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป

สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อร้องขอให้มีการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 270 จะมีความแตกต่างจากเดิมในเรื่องของการลดจำนวนประชาชนเหลือเพียง 20,000 รายชื่อ

3. การตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอน

สำหรับกระบวนการในการตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอน จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภา โดยยังคงยึดถือตามแนวทางปฏิบัติที่ถูกกำหนดโดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 แต่ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เคร่งครัดมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 113 ได้เพิ่มกระบวนการในการควบคุม ซึ่งได้มีการเร่งรัดกระบวนการถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งโดยได้กำหนดเงื่อนไขในการเร่งรัดการดำเนินการของวุฒิสภา ดังนี้

ก. หากประธานวุฒิสภา ได้รับคำร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 271 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ แล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องถอดถอนดังกล่าวถูกต้องและครบถ้วนตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือไม่ จากนั้นประธานวุฒิสภา จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง

ข. หากประธานวุฒิสภา ได้รับคำร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 271 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ ประธานวุฒิสภาจะต้องตรวจสอบและพิจารณาว่า

คำร้องขอถอดถอนดังกล่าวถูกต้องและครบถ้วนตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จากนั้นประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องขอ

หลังจากนั้น วุฒิสภาได้มีการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตรวจสอบและการพิจารณาคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ ตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2551 เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบและการพิจารณาคำร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ ตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญฯ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งตามระเบียบฯ ดังกล่าว ข้อ 15 และข้อ 17 ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภา มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้เริ่มทราบ หากคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ผู้ร้องขอหรือผู้เริ่มดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องใน 30 วันนับแต่วันที่รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้ร้องขอหรือผู้เริ่มมีได้ดำเนินการแก้ไขคำร้องขอให้ถูกต้องหรือครบถ้วน ก็ให้ถือว่าคำร้องขอดังกล่าว เป็นอันตกไปและให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้เริ่มทราบต่อไป

อนึ่ง สำหรับการกำหนดระยะเวลาเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการไต่สวนนั้น หากไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ข้อ 113 ได้ให้ประธานวุฒิสภาชี้แจงแก่ที่ประชุมวุฒิสภาทราบเพื่อขอขยายระยะเวลา ทั้งนี้ หากระยะเวลาดังกล่าวอยู่นอกสมัยประชุมวุฒิสภา ก็ให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจที่จะขยายเวลาได้ตามที่เห็นสมควรแล้วแจ้งให้วุฒิสภาทราบภายหลัง

4. การลงมติถอดถอนและผลแห่งการลงมติ

หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลว่าคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งมีมูลและได้ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาแล้ว รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 273 ได้กำหนดหลักการไว้เช่นเดิมโดยให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในกรณีดังกล่าวโดยเร็วและหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานในให้นอกสมัยประชุมวุฒิสภา ก็ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งต่อประธานรัฐสภาทราบ นำความกราบบังคับทูลเพื่อให้มีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญต่อไป

สำหรับผลการลงมติของที่ประชุมวุฒิสภานั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁰² ทั้งนี้ มติของที่ประชุมวุฒิสภาไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้¹⁰³

3.4.3 บทสรุปจากการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบังคับใช้

จากการศึกษาพบว่านับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 มีการเข้าชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง จำนวน 49 ครั้ง แต่ก็ยังไม่มีกรณีใดที่ประสบความสำเร็จกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแม้แต่รายเดียว ซึ่งรายละเอียดในการยื่นคำร้องมีดังนี้¹⁰⁴

ก. การเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1. การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ออกจากตำแหน่ง เมื่อปี 2542 กรณีทุจริตยาโดยเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านคอร์ปชั่น ซึ่งเป็นการถอดถอนก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

กรณีการถอดถอนดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์แรกในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทย ที่ประชาชนได้เข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งครั้งนี้ เกิดจากการที่นางสาวรสนา โตสิตระกูลและคณะ ได้รวบรวมรายชื่อประชาชนได้สูงถึง 52,554 คน เพื่อยื่นคำร้องถอดถอนนายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และพวกรวม 3 คน ออกจากตำแหน่ง ในข้อหาทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ แต่นายรักเกียรติฯ ยังไม่ทันที่วุฒิสภาจะลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งกลับถูกคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนก

¹⁰² มาตรา 307 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2540 “ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่ถูกถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี.”

¹⁰³ มาตรา 307 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ 2540.

¹⁰⁴ สำนักกำกับและตรวจสอบ สภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). *สถิติการถอดถอน การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง*. สืบค้น 20 มกราคม 2558, จาก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงโทษเสียก่อน ซึ่งส่งผลให้นายรักเกียรติฯ ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกและถูกตามยึดทรัพย์เป็นผลตามมา

2. การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 คน โดยพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์และคณะจำนวน 71 คน ต่ออดีตนายกรัฐมนตรีสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เพื่อขอถอดถอน 4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ ออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้ ผู้ริเริ่ม 59 คน ยังถูก 4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฟ้องกลับทั้งคดีแพ่งและอาญา ในส่วนของคดีอาญาได้ยกฟ้องไปแล้ว ส่วนกรณีคดีแพ่ง ศาลชั้นต้นได้พิจารณาแล้ว ผู้ริเริ่มถือว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ศาลอุทธรณ์พิพากษาคตามศาลชั้นต้น ปัจจุบันคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา

3. การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนายชวน หลีกภัยและนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ ออกจากตำแหน่งกรณีกองทุนผ้าป่าช่วยชาติ โดยนายทองก้อน วงศ์สมุทร ศิษย์หลวงตามหาบัวฯ

4. การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และนายไกรสร พรสุธี ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกจากตำแหน่ง กรณีปิดแม่ข่ายเกมส์แรกนาร็อก โดยผู้เล่นเกมส์ออนไลน์ ปรากฏว่าวุฒิสภาได้มีการลงคะแนนลับและการถอดถอนดังกล่าวต้องการเสียงถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือ 90 เสียงซึ่งที่ประชุมวุฒิสภามีมติถอดถอนนายสุรพงษ์ฯ จำนวน 71 เสียง ไม่ถอดถอนจำนวน 59 เสียง และมีมติถอดถอนนายไกรสรฯ จำนวน 66 เสียง ไม่ถอดถอนจำนวน 66 เสียง งดออกเสียงจำนวน 1 เสียง มติการถอดถอนจึงไม่ถึง 3 ใน 5 ถือว่าที่ประชุมวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนบุคคลทั้ง 2 ออกจากตำแหน่ง

5. การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ออกจากตำแหน่งกรณีแยกโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยสมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยม

6. นางสาวสารี อ๋องสมหวัง และคณะรวม 16 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

7. นายพิภพ ธงไชย และคณะรวม 5 คน ร้องขอให้ถอดถอนประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกจากตำแหน่ง

8. นายสมชาย ปัญญาเอกวงศ์และคณะ รวม 8 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

9. นายพิภพ ชงไชยและคณะ รวม 5 คน ร้องขอให้ถอดถอนรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช ที่เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ร่วมลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ออกจากตำแหน่ง
10. รองศาสตราจารย์จิราพร ลีมีปานานนท์และคณะ รวม 16 คนร้องขอให้ถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง
11. นายพิชา วิจิตรศิลป์ และนางสาวสลักจิต แสงเมือง ร้องขอให้ถอดถอนพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบกออกจากตำแหน่ง
12. นายพิชา วิจิตรศิลป์ ร้องขอให้ถอดถอนคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ออกจากตำแหน่ง
13. นายศุภชัย สิทธิสมวงศ์และคณะรวม 3 คน ร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกจากตำแหน่ง
14. นายศุภชัย สิทธิสมวงศ์และคณะ รวม 4 คน ร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกจากตำแหน่ง
15. นายพิภพ ชงไชยและคณะ รวม 4 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายชัย ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในฐานะประธานรัฐสภาออกจากตำแหน่ง
16. นายจตุพร พรหมพันธุ์และคณะรวม 3 คน ร้องขอให้ถอดถอนองค์คณะผู้พิพากษาในคดียึดทรัพย์พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จำนวน 8 คน ออกจากตำแหน่ง
17. นางสาวพจนพรรณ มีสัจจิ และนางสำอางค์ แยมศรี ร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 10 คน ได้แก่ พันเอกอภิวัฒน์ วิริยะชัย นาวาอากาศเอกอนุศิษฐ์ นาคทรรรถ นายสุรพงษ์ ไตวิจักขณ์ชัยกุล นายสุนัย จุลพงศธร นายสุชาติลายน้ำเงิน พันตำรวจโทสมชาย เพศประเสริฐ นายสมคิด บาลไชสง นายวุฒิพงษ์ ฉายแสง นางสาววิสาระดี เตชะธีราวัฒน์ และนายพีระพันธุ์ พาลุสุข ออกจากตำแหน่ง
18. นางสาวศรีวรินทร์ บุญทับและคณะ รวม 7 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายจูนรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ออกจากตำแหน่ง
19. นายบวร ยสินทรและคณะ รวม 21 คน ร้องขอให้ถอดถอนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ออกจากตำแหน่ง
20. นายไชยวัฒน์ สิ้นสูงศ์ ร้องขอให้ถอดถอนคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง

21. นายเทพมนตรี ลิมปพยอมและนายมนต์ชัย ราชรัตน์วิเศษ ร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย จำนวน 3 คน ได้แก่ พันเอกอภิวัฒน์ วิริยะชัย นายการุณ โหสกุล และนายจตุพร พรหมพันธุ์ ออกจากตำแหน่ง
22. นายศุภชัย สิทธิสมวงศ์ ร้องขอให้ถอดถอนนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ออกจากตำแหน่ง
23. นายนพพล น้อยบ้านไฉ่และคณะ รวม 7 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายวิชา บุรณศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกจากตำแหน่ง
24. นายศุภชัย สิทธิสมวงศ์ ร้องขอให้ถอดถอนคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา จำนวน 399 คน ที่เสนอและให้การรับรองหลักการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช ออกจากตำแหน่ง
25. นายเดชาธร สงศรีและคณะ รวม 6 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายสันติ พร้อมพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกจากตำแหน่ง
26. นางธิดา ถาวรเศรษฐ โตจิราการและคณะ ร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน ออกจากตำแหน่ง
27. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรศักดิ์ศิริ พรอดุลศิลป์และคณะ ร้องขอให้ถอดถอนกรรมการ กสทช. จำนวน 11 คน ออกจากตำแหน่ง
28. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 149 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายจักรภพ เพ็ญแข รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง
29. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 141 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายนภดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออกจากตำแหน่ง
30. นางสาวอรุณี ชำนาญยาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 145 คน ร้องขอให้ถอดถอนนางสาวรสนา โตสิตระกูล สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง
31. ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุงและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 158 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง
32. ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุงและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 171 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ นายกรณ์ จาติกวณิช นายกษิต ภิรมย์ นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล และนายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี
33. นายสุรชัย เบ้าจรรยาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 119 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีและนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง

34. นายวิทยา บุรณศิริและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 171 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีและพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบก ออกจากตำแหน่ง

35. ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุงและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 160 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายโสภณ ชาร์มย์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกจากตำแหน่ง

36. นายประเกียรติ นาสิมมาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 142 คนร้องขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายศิริโชค โสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง

37. นายมีงขวัญ แสงสุวรรณและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม 179 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง

38. นายมีงขวัญ แสงสุวรรณและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 171 คน ร้องขอให้ถอดถอนรัฐมนตรี จำนวน 8 คน ได้แก่ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ นายกรณ์ จาติกวณิช นางพรทิพา นาคาศัย นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ นายจตุติ ไกรฤกษ์ นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล นายโสภณ ชาร์มย์ และนายศุภชัย โพธิ์สุ ออกจากตำแหน่ง

39. นายวิรัตน์ กัลยาศิริและคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 130 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ออกจากตำแหน่ง

40. นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 148 คนร้องขอให้ถอดถอนพลตำรวจเอกประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกจากตำแหน่ง

41. นายสาธิต ปิตุเตชะและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 153 คน ร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 8 คน ได้แก่พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก นายการุณ โหสกุล นายสุรชาติ เทียนทอง นายวรชัย เหมะ นายทนุศักดิ์ เล็กอุทัย นายจารุพงศ์ เรืองสุวรรณ นายวิชาญ มินชัยนันท์และนายจिरายู ห่วงทรัพย์ ออกจากตำแหน่ง

42. นายเทพไท เสนพงศ์และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 145 คน ร้องขอให้ถอดถอนนางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และนายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง

43. นายวิรัตน์ กัลยาศิริ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 138 คนร้องขอให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุลรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ออกจากตำแหน่ง

44. นายถาวร เสนเนียม และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 128 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและในฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง

45. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 157 คน ร้องขอให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง

46. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 157 คน ร้องขอให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และพลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ออกจากตำแหน่ง

47. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 157 คน ร้องขอให้ถอดถอนพลตำรวจโทชัช จุลติลล ซึ่งได้กระทำผิดในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ออกจากตำแหน่ง

48. นางสุสติ ตามไท และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 155 คน ร้องขอให้ถอดถอน พลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ออกจากตำแหน่ง

49. นายสุนัย จุลพงศธรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 190 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายนครมาถิม, นายวรรงค์ เดชกิจวิกรม, นายสาธิต ปิตุเตชะ, นางสาวรัชดา ธนาดิเรก นายวิลาศ จันทร์พิทักษ์และนายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ การยื่นคำร้องขอให้ถอดถอน ในลำดับที่ 1 - 27 เป็นกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งโดยในลำดับ 6 - 7, 9 - 10 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการไต่สวนเรียบร้อยแล้ว

กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง จำนวน 22 เรื่อง โดยอยู่ในลำดับที่ 28 - 49 ทั้งนี้ ในลำดับที่ 28 - 33 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการไต่สวนเรียบร้อยแล้ว

3.5 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นโดยประชาชนในประเทศไทย

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นเป้าหมายหลักที่ถูกนำมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุขให้แก่ชุมชน การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานสาธารณะของแต่ละท้องถิ่นจึงจำเป็นสิ่งที่สำคัญของ

ปรัชญาแห่งการปกครองตนเอง ซึ่งท้องถิ่นที่บริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลย่อมที่จะสามารถก่อให้เกิดความอยู่ดีมีสุขให้แก่ชุมชนนั้น แต่สิ่งสำคัญที่จะต้องตั้งคำถามในประการแรก ๆ ก็คือแนวทางในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นควรจะทำในลักษณะใดบ้าง และที่สำคัญก็คือกลไกที่ใช้ในการขับเคลื่อนเหล่านั้นได้แก่อะไรบ้าง ตลอดจนกลไกดังกล่าว หากมีการนำไปใช้แล้วจะยังทรงประสิทธิภาพอยู่หรือไม่ในบริบทท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จึงเป็นแนวคิดอีกทางเลือกหนึ่งที่สามารถที่จะนำมาต่อยอดเพื่อขับเคลื่อนความโปร่งใสให้เกิดขึ้นภายใต้กรอบคิดเกี่ยวกับกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงทางการเมืองโดยประชาชน สามารถที่จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ เพื่อควบคุมผู้แทนหรือนักการเมืองในระดับท้องถิ่นให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้มอบอำนาจแก่ผู้แทนหรือนักการเมืองเหล่านั้น ที่เข้าไปปกครองหรือบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น ทั้งนี้ แนวคิดการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยประชาชน ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ และได้มีการออกกฎหมายลูกบทคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁰⁵ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

3.5.1 เหตุแห่งการร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งโดยประชาชน พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเหตุแห่งการร้องขอเพียงว่า¹⁰⁶ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไปเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติออกจากตำแหน่งโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ที่ได้กำหนดเหตุในการร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้เป็นข้อ ๆ อย่างละเอียด¹⁰⁷ เช่นทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ เป็นต้น

¹⁰⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 15 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2542.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270.

เหตุที่ใช้เป็นข้ออ้างในการกล่าวหาผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นว่า “ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป” จึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้มีสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเพื่อชี้ชะตาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชน การกล่าวอ้างโดยอาศัยเหตุแห่งการยื่นคำร้องดังกล่าว จึงเป็นข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ใด ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเป็นการถอดถอนเพื่อให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก่อนที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง การถอดถอนดังกล่าวยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสเข้ามาบริหารงานหรือปกครองท้องถิ่นแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องตระหนักต่อประชาชนอยู่เสมอว่าต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นหลัก หากกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว อาจถูกประชาชนถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

3.5.2 เกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อถอดถอน

มาตรา 5 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่เกิน 100,000 คน จะต้องมีการเข้าชื่อถอดถอน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5
2. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เกิน 100,000 - 500,000 คน จะต้องมีการเข้าชื่อถอดถอน ไม่น้อยกว่า 20,000 คน
3. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เกิน 500,000 - 1,000,000 คน จะต้องมีการเข้าชื่อถอดถอน ไม่น้อยกว่า 25,000 คน
4. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เกิน 1,000,000 คน จะต้องมีการเข้าชื่อถอดถอน ไม่น้อยกว่า 30,000 คน

ทั้งนี้ การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่น ให้ถือตามในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี

3.5.3 การยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดในคำร้อง ดังนี้

3.1 รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคนตลอดจนสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

3.2 รายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุให้ไม่สมควรให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

3.3 รายละเอียดเกี่ยวกับรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.4 รายละเอียดเกี่ยวกับคำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อฯ ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

หากคำร้องขอมียรายละเอียดครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร)

3.5.4 การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร) ได้รับคำร้องขอเรียบร้อยแล้ว จะต้องส่งคำร้องขอดังกล่าว ไปยังสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหา ภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องและสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาจะต้องจัดทำคำชี้แจงข้อกล่าวหาตามคำร้องภายใน 30 วัน ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นับแต่วันที่รับแจ้งคำร้อง¹⁰⁸ หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาแล้วหรือเมื่อครบกำหนด 30 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการ

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 7 วรรคแรก.

กระทรวงมหาดไทย จะแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ภายใน 4 วัน เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาต่อไป¹⁰⁹

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยจะประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹¹⁰

ซึ่งกระบวนการในการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่งจะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่งจะกำหนดให้ลงคะแนนเสียงในช่อง “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” กับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งที่ถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น

3.5.5 ผลของการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง

หากมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ให้ถือว่า การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้¹¹¹

ทั้งนี้ หากผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่ง บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มีการลงคะแนนเสียง¹¹²

จากการศึกษาจะพบว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ในขั้นตอนการริเริ่มเพื่อยื่นคำร้องนั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนได้เช่นเดียวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง โดย

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 7 วรรคสอง.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

¹¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคแรก.

¹¹² พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคสอง.

กระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) แต่กระบวนการในการตัดสินชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าสมควรอยู่ในตำแหน่งหรือไม่นั้น ในส่วนของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงหรือระดับชาติ โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) นั้น กลับไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ชี้ขาดด้วยการลงคะแนนเสียงแต่อย่างใด กลับมอบอำนาจให้แก่วุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดแทน

อีกทั้ง กระบวนการในการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นถูกถอดถอนโดยกระบวนการดังกล่าวแล้ว กฎหมายกลับไม่ได้กำหนดให้มีการเลือกผู้เข้ารับตำแหน่งแทนควบคู่ไปกับการลงคะแนนเสียงถอดถอน ซึ่งจะทำให้ต้องมีการจัดการลงคะแนนเสียงถึง 2 ครั้ง ต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ หากมีการจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนควบคู่ไปกับการจัดการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนแล้ว จะทำให้รัฐประหยัดงบประมาณในการดำเนินการในกรณีดังกล่าวมากกว่า

นับแต่มีการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยประชาชนมาบังคับใช้เป็นต้นมา มีการยื่นคำร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นทั้งสิ้น 9 กรณี ปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้¹¹³

ตารางที่ 3.3 การยื่นคำร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยื่นขอให้ถอดถอน	วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นคำขอ	ผลการยื่นคำร้องขอ ถอดถอน
1. องค์กรบริหารส่วนตำบลโปงงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม	2 ก.พ. 2546	มติไม่พ้นตำแหน่ง
2. องค์กรบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม	2 ก.พ. 2546	ไม่มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน เนื่องจากผู้เข้าชื่อถอดถอนมีจำนวนไม่ถึง 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง
3. องค์กรบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน	28 ม.ค. 2550	พ้นจากตำแหน่ง

¹¹³ รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน (แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษาานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), โดย อภิชาติ สถิตินรัมย์, 2555,

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยื่นขอให้ถอดถอน	วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นคำขอ	ผลการยื่นคำร้องขอ ถอดถอน
4. องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย	17 มี.ค. 2550	มติไม่พ้นตำแหน่ง
5. องค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอโคกพระ จังหวัดนครสวรรค์	18 มี.ค. 2550	มติไม่พ้นตำแหน่ง
6. องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ อำเภอเชียงกลาง จังหวัดน่าน	12 ม.ค. 2551	มติไม่พ้นตำแหน่ง
7. องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ	27 ม.ค. 2551	พ้นจากตำแหน่ง
8. เทศบาลตำบลบ้านเกาะ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี	7 ธ.ค. 2551	มติไม่พ้นตำแหน่ง
9. องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ	7 มี.ค. 2552	พ้นจากตำแหน่ง

จากข้อมูลการยื่นถอดถอนตามตารางดังกล่าวข้างต้น จะพบว่ามีกรยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 9 ครั้ง แต่ประสบความสำเร็จในการถอดถอนเพียง 3 ครั้ง เมื่อนำข้อมูลการถอดถอนมาเปรียบเทียบกับกรถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติ โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) แล้ว จะพบว่ามีกรยื่นคำร้องขอถอดถอนตามกระบวนดังกล่าวถึง 49 ครั้ง แต่ไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงได้แม้แต่รายเดียว ทั้ง ๆ ที่กระบวนการถอดถอนทั้ง 2 รูปแบบ เกิดขึ้นมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมกัน สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น ประชาชนให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในการใช้กระบวนการดังกล่าวกับนักการเมืองอย่างจริงจังและเกิดประสิทธิผลมากกว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงหรือระดับชาติ ซึ่งมักจะถูกนักการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือมีอิทธิตต่อกระบวนการตรวจสอบและถอดถอนในกระบวนการดังกล่าว ส่งผลให้ไม่สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แม้แต่รายเดียวในที่สุด

3.5.6 กรณีศึกษาการถอดถอนนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น จังหวัดน่าน ออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นรายแรกของประเทศไทย นับแต่มีการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนในระดับท้องถิ่นมาบังคับใช้ ทั้งนี้ การถอดถอนเกิดขึ้นจากวันที่ 13 กันยายน 2549 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น จำนวน 766 คน ซึ่งเป็นจำนวน 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งล่าสุดคือ 352 คน ได้เข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ออกจากตำแหน่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน และผู้ว่าราชการจังหวัดน่านได้พิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยได้จัดส่งคำร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดน่าน พิจารณาดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นออกจากตำแหน่ง โดยได้ประกาศวันกำหนดลงคะแนนเสียงในวันที่ 28 มกราคม 2550

ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้ประชาชนกล่าวหานายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ออกจากตำแหน่ง เกิดจากการบริหารงานที่ไม่มีความโปร่งใส การไม่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเดือดร้อนตลอดจนมีการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชน ซึ่งผลการลงคะแนนเสียงพบว่ามีจำนวนผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงครั้งนี้ทั้งสิ้น 1,949 คน มีผู้มาใช้สิทธิฯ จำนวน 1,313 คน คิดเป็นร้อยละ 67.37 โดยมีผู้เห็นด้วยกับการถอดถอนนายเฉลียวฯ ออกจากตำแหน่งสูงถึง 1,116 คน คิดเป็นร้อยละ 85 และมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนนายเฉลียวฯ ออกจากตำแหน่ง 156 คน คิดเป็นร้อยละ 11.88 บัตรเสียจำนวน 41 ใบ คิดเป็นร้อยละ 3.12

จากผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าว ส่งผลให้นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ พ้นจากตำแหน่งนายองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม 2550 ตามมาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดย ประชาชนมาใช้ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้นำเอาแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (La Souveraineté Populaire) มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงหลายประการ เช่น การเสนอกฎหมายโดยประชาชน การจัดทำประชามติและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นต้น และในระดับท้องถิ่นได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะควบคุมและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน แต่ในระดับชาติกลับไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนได้ ข้อแตกต่างในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าว จึงสมควรได้รับการนำมาวิเคราะห์และหาเหตุผลเพื่อนำแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาปรับใช้กับถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติในประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนมาใช้ ผลกระทบของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทย ตลอดจนวิเคราะห์ถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชนมาใช้

การที่จะนำแนวคิดในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาความสำคัญของปัญหาการเป็นผู้แทนภายใต้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย และปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดความเบี่ยงเบนในการใช้อำนาจผู้แทน ตลอดจนเครื่องมือหรือกลไกที่ใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าสามารถนำมาใช้แล้วก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากน้อยเพียงไร เพื่อนำมาสู่ข้อสรุปในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

4.1.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาผู้แทนกับการเมืองการปกครองในประเทศไทย

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน นับได้ว่าเป็นกลไกประการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะถอดถอนหรือเพิกถอนการเป็นผู้แทนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนได้เลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในการใช้อำนาจธิปไตยในด้านต่าง ๆ ซึ่งตรงกับแนวคิดทางการเมืองการปกครองของจอห์น ล็อก ในบทที่ 2 ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลได้มาจากความไว้วางใจ หากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายตามที่ได้รับ ความไว้วางใจแล้ว รัฐบาลก็จะหมดอำนาจและการเป็นรัฐบาลก็จะสิ้นสุดลงทันที” คำกล่าวดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าเมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แล้ว หากรัฐบาลยังคงได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ผู้แทนเองก็สามารถทำหน้าที่ต่อไปได้ แต่เมื่อใดที่ผู้แทนไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนแล้ว ผู้แทนก็หมดความชอบธรรม ไม่มีอำนาจที่จะทำหน้าที่ต่อไปได้ การเป็นผู้แทนของบุคคลดังกล่าวจึงสิ้นสุดลง สอดคล้องกับแนวคิดของรูสโซ ในบทที่ 2 ซึ่งเขาได้กล่าวไว้ในข้อเขียนเรื่องสัญญาประชาคม (Social Contract) เกี่ยวกับแนวคิดอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนกับแนวคิดการถอดถอนไว้ โดยได้กล่าวถึงการถอดถอนว่าผู้แทนเป็นเพียงผู้ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนเท่านั้น ผู้แทนจะต้องทำตามที่ได้เลือกพวกเขาเข้ามา ซึ่งเป็นพันธสัญญาที่ผู้แทนได้ให้ไว้แก่ประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนก็สามารถที่จะถอดถอนผู้แทนที่ละเมิดพันธสัญญาที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชนได้ อันเป็นการสะท้อนถึงการเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยโดยแท้จริงของประชาชน จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้แทนมีความสัมพันธ์กับประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจและความไว้วางใจจากประชาชน ผู้แทนเองก็ยังมีพันธสัญญาที่จะปฏิบัติเจตนารมณ์ที่ประชาชนต้องการด้วย

รูปแบบของประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นผลลัพธ์ของพัฒนาการทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เมื่อประมาณ 700 ปี ที่ผ่านมา ผ่านเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองมาอย่างโชกโชน ไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้เรียกร้อง ปฏิวัติและการโค่นล้มรัฐบาลมากมายหลายครั้ง กว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะกลายมาเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้รับการยอมรับรูปแบบทางสถาบัน รวมทั้งกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เกิดขึ้นนั้น ถูกสร้างบนโครงสร้างของระบบเดิม และต้องอาศัยองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบเดิม ซึ่งมีได้เป็นประชาธิปไตยมากนักมาเป็นส่วนประกอบ จนกลายเป็นระบบที่มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ โดยมีการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่ปกครองหรือบริหารแทนสาธารณชน¹

การได้มาซึ่งผู้แทนภายใต้บริบทของอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย จึงมักนิยมใช้กลไกในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทน เพราะเหตุที่การเลือกตั้งเป็นกลไกที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนได้โดยตรงมากที่สุด การเลือกตั้งจึงได้กลายเป็นมาตรฐานวัดอย่างหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การได้มาซึ่งผู้แทนผ่านกลไกของกระบวนการการเลือกตั้ง ก็มีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนเท่าใดนัก กล่าวคือผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามักไม่ปฏิบัติตามสิ่งที่ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนหรือหากนานโยบายหรือสิ่งที่ได้ให้สัญญาไว้ไปปฏิบัติก็มักจะมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือช่องทางเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง ปัญหาของระบบตัวแทนที่มักเกิดขึ้นดังกล่าวจึงปัญหาที่สำคัญของระบบการเมืองในประเทศต่าง ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้มักจะมีมาจากรัฐมนตรีหรือผู้เลือกตั้งเอง ซึ่งมักจะตัดสินใจหรือใช้ดุลยพินิจที่เบี่ยงเบนไปจากความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยนักการเมืองเหล่านี้มักจะกระทำการบนผลประโยชน์ จุดยืนและอุดมการณ์ของตนเองรวมทั้งนักการเมืองในระบบตัวแทนเหล่านี้ ยังตกอยู่ภายใต้การกำกับของพรรคการเมืองโดยการครอบงำของหัวหน้าพรรคการเมืองและชนชั้นนำทางการเมือง ตลอดจนมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เข้ามาสนับสนุนหรือให้ผลประโยชน์แก่ตนเอง ส่งผลให้การตัดสินใจทางการเมืองถูกจำกัดด้วยปัจจัยดังกล่าวเป็นสำคัญ จึงมีการตั้งคำถามว่า “ผู้แทน” จะสามารถตัดสินใจแทนประชาชนผู้ที่ได้เลือกพวกเขาเหล่านั้น เข้ามาทำหน้าที่ได้ในเรื่องใดบ้างและเมื่อใดที่ตัวผู้แทนเองไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนพวกเขาได้แล้ว

¹ From *The Future of Representative Democracy*, by Alonso, Sonia, John Keane, and Wolfgang Merkel, (Eds.), 2011, New York: Cambridge University Press. (อ้างถึงใน โกมาตกร จิงเสถียรทรัพย์. (ม.ป.ป.). *บทสรุป: สัมภาษณ์คุณภาพ นโยบายสาธารณะกับประชาธิปไตยแบบไตร่ตรอง*. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557, จาก http://www.academia.edu/5962391/6_

ประชาชนจะสามารถทำอะไรกับผู้แทนที่ได้เลือกคนนั้น ๆ ได้บ้างหรือไม่ นอกเหนือจากการที่จะต้องรอคอยโอกาสในการใช้สิทธิอันชอบธรรมที่พึงมี ในการเลือกผู้เสนอตัวเข้ามาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้แทนคนใหม่ สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป ทั้งนี้ แม้แต่ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในการนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปใช้กับประเทศของตนเป็นอย่างมาก ชาวสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่เอง² คิดว่าผู้แทนที่พวกเขาเลือกเข้าไปนั้น ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงและปกป้องผลประโยชน์ให้แก่พวกเขาเลย เหตุผลก็เพราะระบบเลือกตั้งที่เป็นอยู่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก นักการเมืองจึงต้องตอบแทนนายทุนที่ให้การสนับสนุนทางการเงินรวมทั้งการแบ่งข้างของพรรคการเมือง ก็ทำให้นักการเมืองตัดสินใจโดยคำนึงถึงข้อขัดแย้งมากกว่าผลประโยชน์ของสาธารณชนที่ตนเป็นผู้แทน ส่วนในด้านของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเอง พัฒนาการทางการเมืองหลังยุคสงครามเย็นทำให้ประชาชนถอยห่างจากการเมือง ศรัทธาของประชาชนต่อระบบประชาธิปไตยก็เริ่มตกต่ำลง จำนวนประชาชนในยุโรปที่สนใจสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองลดน้อยลงเป็นอย่างมาก ผู้คนเกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจและขาดความเชื่อมั่นต่อนักการเมือง พวกเขาคิดว่าระบบการเมืองมีการเข้ามาแทรกแซงของนายทุนและนักธุรกิจที่เข้ามาครอบงำและบิดเบือนนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของตน การเลือกตั้งก็มิได้มีการเสนอตัวเลือกที่ดีพอ นอกจากนั้นแล้ว พฤติกรรมของประชาชนก็มักจะตัดสินใจลงคะแนนให้กับผู้แทนด้วยการมองเฉพาะแต่ด้านแคบ ๆ เฉพาะนโยบายที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น สภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในสังคมประชาธิปไตยทั่วโลกทุกวันนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องตั้งคำถามและหาทางออกอย่างจริงจังให้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

ภายใต้กรอบแนวคิดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้แทน ได้แสดงหรือยืนยันถึงการที่ประชาชนในฐานะผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นอยู่ได้การปกครองในเวลาเดียวกัน จะต้องมิตีสิทธิที่จะเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราวได้ ซึ่งหลักการหรือแนวคิดนี้เป็นการยืนยันอำนาจของปวงชนกล่าวคือเป็นการที่จะพิสูจน์ให้เห็นโดยแน่ชัดว่าผู้ปกครองเป็นเพียงผู้แทนที่ใช้อำนาจแบบปวงชนหาใช่เป็นตัวอำนาจนั้นไม่ การเป็นตัวแทนหรือรัฐบาลนั้นเป็นฐานะเพียงชั่วคราวเท่านั้น รัฐธรรมนูญของประเทศจะกำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่งของ

² From *By popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Election*, by Gastil, Jhon, 2000, Berkeley And Los angeles: University of California Press. (อ้างถึงใน โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. (ม.ป.ป.). *6 บทสรุป: สมัชชาสุขภาพ นโยบายสาธารณะกับประชาธิปไตยแบบไตร่ตรอง*. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.academia.edu/5962391/6>).

ผู้ปกครองเท่านั้น เมื่อหมดวาระดังกล่าว ผู้ปกครองต้องมาเสนอตัวให้ผู้ได้ปกครองพิจารณาว่าสมควรให้ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือไม่ หากผู้ได้ปกครองหรือประชาชนไม่ยินยอม ผู้ปกครองคนนั้น หรือชุดนั้นก็จะต้องออกจากตำแหน่งไปวิธีการนั้นนอกจากจะเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอันมีโดยไม่สิ้นสุดของประชาชนหรือปวงชนแล้ว ยังเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจผู้ปกครองที่สิ้นสุดได้อีกด้วย³

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อ 2 ประการคือประชาธิปไตยเป็นทฤษฎีที่เชื่อถือในความสามารรถและสติปัญญาของมนุษย์ ว่ามนุษย์แต่ละคนสามารถใช้เหตุผลในการตัดสินใจเลือกผู้นำหรือผู้แทนได้ตลอดจนสามารถเปลี่ยนตัวผู้นำหรือผู้แทนได้อย่างสมเหตุสมผล ประการต่อมาคือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ยังมีพื้นฐานจากเหตุผลในการไม่ไว้วางใจมนุษย์ด้วยกันเองเช่นกัน ทำให้ประชาชนที่แม้จะตัดสินใจเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองหรือเป็นผู้นำ ในอีกด้านหนึ่งกลับกังวลหรือไม่ไว้วางใจต่อบุคคลที่ตนได้เลือกเข้าไป เพราะอาจเกรงว่าผู้แทนจะเข้าไปใช้อำนาจในทางที่มีขอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองหรือใช้อำนาจในทางที่ไปลดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีการกำหนดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนเพื่อสร้างเกราะป้องกันมิให้ผู้แทนได้มีโอกาสใช้อำนาจที่บิดผัน (Abuse of Power) ไปจากที่ได้ให้คำมั่นต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยและเมื่อถึงคราวที่ผู้แทนดังกล่าวกระทำการอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างชัดเจนแล้ว ประชาชนก็มีสิทธิที่จะเพิกถอนอำนาจจากผู้แทนดังกล่าวได้ โดยตัวของประชาชนเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) เมื่อพิจารณาในด้านรูปแบบและเนื้อหา รวมทั้งกลไกต่าง ๆ ของรูปแบบการปกครองดังกล่าว จึงมีลักษณะที่ตรงกันข้ามหรือแตกต่างจากประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) โดยสิ้นเชิง โดยที่ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนั้น เป็นรูปแบบการเมืองการปกครองที่ประชาชนตัดสินใจเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่บริหาร และตัดสินใจในการออกกฎหมายแทนตน ผ่านกลไกการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เช่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ปี หรือระยะเวลาในการ

³ จาก *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย* (น. ก), โดย กมล สมวิเชียร, 2520, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. (อ้างถึงใน *ระบอบการเมือง* (เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 4) (น. 192-193), โดย วีระ โลจายะ, สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุดิ และอุสา โกมลปาณิก, 2552, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากเลือกตั้ง 6 ปี ซึ่งในประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ที่ได้ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย ออกเป็น 3 ฝ่ายคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ สำหรับวิถีทางของการเลือกตั้งผู้แทนนั้น เมื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ อย่างเป็นทางการแล้วนั้น การใช้อำนาจอริปไตยผ่านทางตัวแทน มักใช้เพื่ออำนาจอริปไตย 2 ประการ คืออำนาจนิติบัญญัติ ภายใต้การทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และอำนาจบริหาร ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบตัวแทนดังกล่าวนี้ ก็ยังมีปัญหาพื้นฐานพอที่จะกล่าวได้อยู่ 2 ประการประกอบด้วยปัญหาความเป็นตัวแทนของผู้แทนราษฎรที่อาจจะไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากการเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้งหรือด้วยวิธีการอื่น เช่นการซื้อเสียง การโกงการเลือกตั้ง (Election Fraud) ประการหนึ่ง และปัญหาความโน้มเอียงที่ผู้แทนราษฎรจะตัดสินใจประการใดประการหนึ่ง โดยเฉพาะในกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะเป็นการเอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์และหลายกรณีที่ผลการตัดสินใจนั้นเกิดผลเสียหายแก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการตัดสินใจที่บิดผันดังกล่าว มักมีสาเหตุผลสืบเนื่องมาจากการขาดความสำนึกเกี่ยวกับความเป็นตัวแทนของปวงชนอันเป็นปัญหาในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเฉพาะตัวของผู้แทนแต่ละคนเป็นสำคัญด้วยประการหนึ่ง ระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่เพียงเฉพาะการเลือกตั้งโดยอาศัยเสียงส่วนใหญ่เท่านั้น หากแต่การเลือกตั้งหรือการออกเสียงส่วนใหญ่เป็นเพียงกระบวนการหนึ่งของกระบวนการทางประชาธิปไตยเท่านั้น ถ้ารัฐบาลไม่สามารถปกครองหรือบริหารราชอาณาจักรให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยได้ ประชาชนเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการใด ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตย ข้อโต้เถียงของทฤษฎีอันเป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการในเรื่องสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล โดยในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนมีประเด็นที่ถกเถียงกัน 3 ประเด็นคือใครควรจะเป็นผู้แทน และการเลือกผู้แทนควรมีวิธีการให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่มาด้วยกระบวนการใดทั้งนี้ กระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนดังกล่าวในปัจจุบัน มักนิยมให้ผู้แทนที่ได้โดยกระบวนการไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และประการสุดท้ายก็คือวิธีการในการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งผู้แทนเหล่านั้น จะมีกระบวนการอย่างไรเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่พึงประสงค์ และตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด⁴ นอกจากนี้การเป็นตัวแทนยังได้รับการประกันว่าฝ่าย

⁴ From *The Concepts and Theories of Modern Democracy* (p. 95), by Anthony H Birch, 2001, London and New York. (อ้างถึงใน *หลักประชาธิปไตยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ) (น. 52), โดย อัญชลี พูลเต็ม, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิติบัญญัติได้แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน โดยปราศจากความรุนแรงและเป็นการสร้างความมั่นคงเกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาล

สำหรับกระบวนการทางประชาธิปไตยในประเทศไทยที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการนำรูปแบบการเมืองการปกครองภายใต้อุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยมาใช้เป็นเวลานานนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำระบบการเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้แทนของตนผ่านกลไกการเลือกตั้งหรือแม้บางครั้งผู้แทนเหล่านั้น อาจมีที่มาจากการแต่งตั้งก็ตาม ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งดังกล่าว จะเป็นผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจในองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารตามหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจธิปไตย (Separation of Powers) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่นานาประเทศใช้กันอยู่⁵

ทั้งนี้ ที่ผ่านมานักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในระหว่างที่ผู้แทนต่าง ๆ เหล่านี้ อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชน มีหลายกรณีที่บุคคลเหล่านั้น ได้ใช้อำนาจในทางที่มีขอบ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม หากพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อประเทศไทยได้นำรูปแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนมาใช้ในประเทศไทย นักการเมืองหรือผู้แทนเองแม้จะถูกตรวจสอบหรือคัดกรองมาแล้ว ผ่านกลไกการเลือกตั้งที่ค่อนข้างจะเข้มงวด ตลอดจนกลไกการตรวจสอบทางการเมืองต่าง ๆ แล้วยังก็ตาม แต่กลไกต่าง ๆ เหล่านี้ กลับอาศัยช่องว่างที่มักเกิดขึ้นจากกลไกเหล่านี้ เข้ามาสู่การเป็นผู้แทนและใช้อำนาจรัฐในทางที่บิดผัน (Abuse of Power) ซึ่งหากพิจารณาลึกลงไปแล้ว จะเห็นได้ว่าในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น คงมิใช่ประชาธิปไตย แต่เพียงรูปแบบเท่านั้น ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ก็มักจะพิจารณากันเพียง ประชาธิปไตยที่มีแต่การเลือกตั้งเป็นหลักเท่านั้น แต่ในข้อเท็จจริงจะต้องมีการพิจารณาองค์ประกอบของประชาธิปไตยในทางเนื้อหาควบคู่กันไปด้วย ซึ่งในทางเนื้อหาของรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ผู้ที่เข้าสู่อำนาจจะต้องใช้อำนาจนั้น ตามหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่าหลักนิติรัฐ (Rule of Law) มิใช่แต่เพียงเป็นการใช้อำนาจในการปกครองหรือบริหารบ้านเมืองโดยอำเภอใจของตน มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ในทางปฏิบัติพบว่าตลอดช่วง 4-5 ปีก่อน การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 อำนาจรัฐทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดถูกผูกขาดอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

⁵ เล่มเดิม.

ที่มักจะเป็นพวกเดียวกันและไม่มีทางที่จะตรวจสอบกันและกันได้ ยิ่งกว่านั้นยังมีการแทรกแซงองค์การตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อันทำให้ระบบการตรวจสอบล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไม่เว้นแม้แต่ศาล เช่นศาลรัฐธรรมนูญ ก็ถูกแทรกแซงจนขาดความเป็นกลางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลายคดี จะมีก็แต่เพียงศาลปกครองและศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ยังดำรงความอิสระของตนไว้ได้ และสิ่งที่ได้สะท้อนถึงการไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในการเลือกผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายจนถึงขั้นต้องมีการคัดค้านการออกกฎหมายและนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมือง ก็คือเหตุการณ์การออกกฎหมายนิรโทษกรรมของสมาชิกพรรคเพื่อไทย ซึ่งเนื้อหาของร่างกฎหมายนิรโทษกรรมที่มีเนื้อหาขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักนิติรัฐและหลักการพื้นฐาน กระบวนการพิจารณาตรากฎหมายที่ขาดความโปร่งใส มีการเร่งรัด ลุกลี้ลุดลน ทั้งที่การตรากฎหมายที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสังคม ควรมีการรับฟังเสียงประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็มีจำนวนมากเช่นกัน ซึ่งรัฐสภาต้องตระหนักให้มาก แม้จะมีอำนาจตรากฎหมายแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะตรากฎหมายอะไรก็ได้ขึ้นมาใช้ แม้จะมีเสียงข้างมาก แต่ก็ต้องเคารพเสียงข้างน้อยและยึดมั่นต่อหลักนิติรัฐที่มีอาจกล่าวได้ว่า สำหรับร่างกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับนี้กินเวลายาวนานหลายปี ตั้งแต่ที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 8 สิงหาคม 2556 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนหน้าการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 ต่อเนื่องกันมา และลบล้างการกระทำผิดตามกฎหมายทุกฉบับอย่างที่เป็นอยู่ในร่างกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับนี้ที่เรียกกันว่าเป็นการนิรโทษกรรมแบบเหมาเข่งทุกฐานความผิดและทุกกฎหมาย ซึ่งตีความได้ว่าจะรวมถึงความผิดอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมือง แต่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน การถูกยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินในกรณีร้ายวผิดปกติ ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตัดสินไว้แล้วหลายคดี โดยมีคดีสำคัญ คือคดีการทุจริตการจัดซื้อที่ดินที่ถนนรัชดาภิเษก ซึ่งการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ และคดียึดทรัพย์ของทักษิณกรณีร้ายวผิดปกติ 46, 000 ล้านบาท และคดีอื่น ๆ ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลและของ ป.ป.ช. ทั้งยังเปิดช่องให้บุคคลที่พ้นความผิดเกิดสิทธิในการเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ในเรื่องอื่นตามมา ซึ่งส่งผลให้รัฐมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่บุคคลที่พ้นผิดด้วย ตามร่างมาตรา 5 และ 6 ซึ่งเป็นภาระงบประมาณของรัฐที่ต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาชดเชย และไม่สามารถตอบคำถามถึงความเป็นธรรมที่รัฐบาลนำเงินภาษีของประชาชนมาชดเชยให้กับบุคคลที่เคยกระทำผิด การกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย และก่อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องของนักการเมืองดังกล่าว ที่จะรอดพ้นจากการถูกตรวจสอบและลงโทษตามกฎหมาย แม้ว่าในที่สุดแล้ว วุฒิสภาจะมีมติว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว จนทำร่างกฎหมายนิรโทษกรรมตกไปก็ตาม ด้านคุณธรรมและจริยธรรมอันเป็น

คุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็เป็นที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยขาดมาก แม้มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 270 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติให้

มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขึ้นก็ตามปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้งและการเข้าสู่อำนาจรัฐ แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่ามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ ในขณะที่เดียวกันการละเมิดคุณธรรมและจริยธรรมก็เกิดขึ้นตลอดเวลา เช่นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ การอภิปรายที่ไม่มีสาระ เสียชื่อเสียงและบางกรณีขัดแย้งกับความเป็นจริง การทะเลาะวิวาทในสภาและระบบการตรวจสอบทางการเมืองก็ไม่สามารถทำงานได้ การไม่มาปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงเวลาและมีประสิทธิภาพ ฯลฯ แต่ที่ร้ายแรงที่สุดก็คือ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict Of Interests) ที่เป็นกรณีทุจริตสี่เทาที่ระบบกฎหมายไทยยังไม่สามารถจับได้ไว้ทัน และระบบการตรวจสอบทางการเมืองก็ไม่สามารถทำงานได้ ทั้งนี้ ในการสำรวจในเรื่อง “ความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อนักการเมือง” (Public Trust In Politicians) ว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม (Ethical Standards) ในรายงาน The Global Competi - Tiveness Report 2010-2013 ของเว็ลด์ อีโคโนมิก ฟอรัม ผู้จัดอันดับได้รายงานผลการสำรวจมาตรฐานจริยธรรมของนักการเมืองไทยว่ามีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 2.2 คะแนน ต่ำกว่าค่ากลางคือ 3 คะแนน ซึ่งคะแนนต่ำสุดจะอยู่ที่ 1 และคะแนนสูงสุดจะอยู่ที่ 7 ทั้งนี้ จากผลการจัดอันดับคะแนนดังกล่าวทำให้ประเทศไทย ถูกจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 107 จากประเทศทั้งหมด 144 ประเทศ แย่กว่านักการเมืองของประเทศกัมพูชา ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 34 ขณะที่เพื่อนบ้านอาเซียนประเทศอื่น ๆ เช่นสิงคโปร์ อยู่ในอันดับ 1 บรูไน อยู่ในอันดับ 14 มาเลเซีย อยู่ในอันดับ 17 อินโดนีเซีย อยู่ในอันดับ 60 ฟิลิปปินส์ อยู่ในอันดับ 95 ผลการสำรวจนี้ ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาด้านจริยธรรมของนักการเมืองไทย อย่างหนึ่ง ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น⁶

แต่การนำรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาใช้กลับเกิดปัญหาขึ้นในภายหลังอันเนื่องมาจากการทุจริต การคอร์ปชั่น และความโปร่งใสของนักการเมืองผู้เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งเข้ามาสู่อำนาจโดยอาศัยกลไกของการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองอันเกิดจากข้อบกพร่องของกลไกรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่เกิดขึ้น โดยการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจธิปไตยโดยตรงเช่นการออกเสียงประชามติ และการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน รวมทั้งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง

⁶ ไทยรัฐออนไลน์. (2557, 30 สิงหาคม). จริยธรรมนักการเมืองไทย อยู่อันดับ 107 ของโลก. สืบค้น 28 สิงหาคม 257 จาก <http://www.thairathco.th/content/368660>

การเมืองในระดับท้องถิ่น ตลอดจนสร้างระบบการเมืองให้มีความเข้มแข็งด้วยการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองที่เข้าสู่อำนาจโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง อาทิเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ตาม ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้แทนซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ได้ประพฤติตนโดยละเมิดเจตนารมณ์ของประชาชนและไม่เคารพความไว้วางใจที่ประชาชนได้เลือกพวกเขาเหล่านั้น เข้าไปทำหน้าที่ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงในทางการเมืองปรากฏชัดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงของประเทศไทย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตัดสินใจที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงได้ เพื่อเป็นการควบคุมและตรวจสอบมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถที่จะกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของประชาชน ตลอดจนเพื่อให้ผู้แทนเกิดความยับยั้งชั่งใจก่อนที่จะกระทำการอันใด ซึ่งจะมีผลให้ตนเองต้องถูกประชาชนถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไปได้

4.1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาความเป็นอิสระของผู้แทนภายใต้ระบบการเมืองการปกครองในประเทศไทย

โครงสร้างทางการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ มีผลโดยตรงต่อการเป็นแทนของสถาบันการเมือง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผู้แทนจะต้องจากการเลือกตั้งของประชาชน การจะพิจารณาว่าผู้แทนที่ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองเหล่านี้ จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการหรือเจตนารมณ์ของประชาชนได้มากน้อยแค่ไหน จึงต้องความเป็นอิสระของผู้แทนเป็นสำคัญด้วย

ปัญหาหนึ่งที่ทำให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนขาดความเป็นอิสระก็คือการบังคับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้กับประชาชน โดยหลัก “นิติรัฐ” หรือการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule Of Law) เรียกร้องให้รัฐจะต้องปกครองโดยกติกากฎหมายที่มาจากประชาชน การจะออกกฎหมายใดมาบังคับใช้กับประชาชนที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนประชาชนเป็นหลัก

แต่เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย เป็นระบบรัฐสภาซึ่งที่มาของผู้นำฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาจากความยินยอมโดยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจึงต้องได้รับความไว้วางใจโดยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับเสียงข้างมากแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงสามารถที่จะครอบงำสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนได้โดย

ง่ายตาย ตลอดจนเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้ในการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ พรรคการเมืองนั่นเอง

ปัญหาของระบบรัฐสภาในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น จึงก่อให้เกิดปัญหาเผด็จการ โดยพรรคการเมือง ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถใช้พรรคการเมืองครอบงำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองให้ทำตามมติพรรคหรือให้ความเห็นชอบต่อกฎหมายที่พรรคการเมืองฝ่ายข้างมากได้ประโยชน์ ซึ่งขัดกับหลักหลักการ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำណัติใจ (Free Mandate) โดยหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการสำคัญของความเป็นผู้แทน เพราะหากผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระก็จะไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นกับระบบรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ตลอดจนประเทศไทยในขณะนี้ด้วย

การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระในการตัดสินใจและตกอยู่ภายใต้อำណัติใจของพรรคการเมือง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองและกำหนดให้การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย นั้น ยิ่งทำให้ความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยลงทุกที กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองเพราะหากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกขับออกจากพรรคอันจะทำให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีเช่นนั้นแล้วอาจไม่ได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็ได้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดอิสระในการตัดสินใจเพราะถูกครอบงำโดยมติของพรรคการเมือง ในที่สุดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ใช่ผู้แทนของปวงชนแต่กลายเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122 จะได้กำหนดหลักการ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำណัติใจของผู้แทนปวงชน (Free Mandate) ไว้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 122 ไม่อาจเกิดขึ้นได้ครบโดที่ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองและยังกำหนดให้การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เพราะบทบัญญัติทั้งสองนี้มีความขัดแย้งกันในการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองโดยจะไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองเป็นไปไม่ได้ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกขับออกจากพรรคหรืออาจถูกบีบบังคับด้วยวิธีการอื่น ๆ ดังนั้น การที่จะทำให้ผู้แทนปวงชนมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริงจึงไม่ควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง⁷

⁷ คณิงนิจ แซ่เฮง. *ความคิดความเห็นทางกฎหมาย ท่องเที่ยว เก็บเกี่ยวรายทาง*. สืบค้น 18 มกราคม 2558, จาก <http://khanuengnit.blogspot.com/2010/11/blog-post.html>

จากสภาพปัญหาพื้นฐานของพรรคการเมืองไทยที่การบริหารงานภายในพรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย ส่งผลให้การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคไม่ส่งผลดีต่อการเมืองไทย กล่าวคือ เมื่อกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคโดยที่กำหนดไว้ด้วยว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคจะต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามมติพรรคอย่างเคร่งครัดซึ่งหากมติของพรรคมาจากการลงคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคทุกคนอย่างเป็นประชาธิปไตย ก็จะไม่เป็นปัญหา แต่หากมติของพรรคการเมืองมาจากคนเพียงส่วนน้อยในพรรคการเมือง เช่น หัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค เป็นผู้กำหนดแล้วให้สมาชิกพรรคทั้งหมดต้องปฏิบัติตามก็คงขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและยิ่งไปกว่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ควรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยมโนธรรมสำนึกของตนเองเพื่อประโยชน์ของปวงชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กลับต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองมากกว่าความต้องการของปวงชน จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง สภาพการณ์กลับเลวร้ายมากยิ่งขึ้นเมื่อพรรคการเมืองถูกรวบงำโดยนายทุนซึ่งเข้ามาซื้อหรือจัดตั้งพรรคการเมืองโดยตั้งตนเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง คอยสั่งการให้สมาชิกพรรคปฏิบัติตามคำสั่งของตนเช่นเดียวกับเจ้าของบริษัทสั่งการพนักงานบริษัท ด้วยลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนอีกต่อไป แต่เป็นผู้แทนของพรรคการเมืองซึ่งมีนายทุนธุรกิจเป็นเจ้าของจนทำให้เกิดระบบที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง (นายทุน)”⁸

การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ภายใต้การควบคุมและกำกับพรรคการเมืองของนายทุนพรรคการเมืองทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และสามารถถูกบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งของพรรคการเมืองจนไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน ทำให้ประชาชนผิดหวังกับการปฏิบัติหน้าที่แต่ก็ไม่สามารถที่จะทำอะไรกับสมาชิกสภาผู้แทนเหล่านั้นได้ จะต้องรองจนกว่ากระบวนการดำรงตำแหน่ง

⁸ แหล่งเดิม.

4.1.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระบบกฎหมายไทย

ตามที่ได้ศึกษาจากบทที่ 3 เกี่ยวกับการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทย โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (La Souveraineté Populaire) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกับผู้แทนว่า “ผู้แทนจะต้องทำตามประชาชนที่เลือกตนมา (Le Mandat Imperatif) และสามารถถูกถอดถอนโดยประชาชนได้ เมื่อพบว่ากระทำการใด ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์กับเจตนารมณ์ส่วนรวมหรือเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้ที่แต่งตั้งและถอดถอนผู้แทนของตน”⁹ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นควบคู่กันกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 แต่แนวคิดการถอดถอนในลักษณะดังกล่าวกลับไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ เห็นว่าลักษณะของการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น ในเชิงพื้นที่มีลักษณะที่ค่อนข้างเล็ก นักการเมืองในระดับท้องถิ่นกับประชาชนย่อมมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่านักการเมืองในระดับชาติที่มีแต่ละแห่งมีพื้นที่ขนาดค่อนข้างกว้างใหญ่กว่า ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองในระดับท้องถิ่นได้โดยตรง สำหรับการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาตินั้นมีความสำคัญว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นมาก จึงควรใช้กระบวนการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรทางการเมือง (วุฒิสภา) เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ

จากความเห็นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ต่อการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาใช้ในการถอดถอนนักการเมืองในระดับชาติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าตรรกะในการให้เหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน โดยเหตุที่เมื่อนำแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (La Souveraineté Populaire) มาใช้ในการเมืองการปกครองของประเทศแล้ว ก็ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ควรพิจารณาถึงประโยชน์ของการนำกระบวนการถอดถอนมาใช้เป็นข้อสำคัญ มิใช่แต่เพียงพิจารณาความสำคัญของการเมืองการปกครองในเชิงพื้นที่เป็นเกณฑ์ และผู้เขียนเองก็ยังคงเห็นว่าปัญหาการเมือง

⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (ม.ป.ป.). *แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส*, *Public Law Net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>

การปกครองในระดับชาติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ก็มีสาเหตุสำคัญที่มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองในระดับชาติด้วยเช่นกัน และบางครั้งสาเหตุการของปัญหาการเมืองที่เกิดขึ้นจนนำมาสู่การประท้วงหรือเรียกร้องของประชาชนก็มีผลมาจากการกระทำของนักการเมืองระดับชาติอีกด้วย การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเลือกที่จะถอดถอนนักการเมืองที่ประชาชนเห็นว่าทรยศหรือหักหลังประชาชนให้พ้นจากการเป็นผู้แทนจึงนับได้ว่าเป็นทางออกของปัญหาทางการเมืองอย่างหนึ่ง เพราะอย่างน้อยหากนักการเมืองที่ทรยศหรือหักหลังประชาชนเหล่านั้นยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป ประชาชนก็ไม่สามารถที่จะทำอะไรกับนักการเมืองเหล่านั้นได้ ต้องรอไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ ซึ่งบางครั้งหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากกระทำของนักการเมืองประชาชนก็อาจต้องออกมาประท้วงหรือขับไล่จนต้องประสบกับความวุ่นวายทางการเมืองในที่สุดก็อาจเป็นไปได้

4.1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลของการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มาใช้

ประเทศไทย ได้นำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ระบบการถอดถอนแบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เป็นการไต่สวนเพื่อการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง เป็นกระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ด้วยการร้องเรียนเพื่อก่อตั้งโทษต่อเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารระดับสูง โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

หากพิจารณาทฤษฎีกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการจำกัดตนเองของรัฐ และหลักนิติรัฐแล้ว ล้วนแต่สนับสนุนให้ “องค์กรทางการเมือง” ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือตรวจสอบฝ่ายบริหารว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ ทั้งนี้ด้วยแนวความคิดที่ว่า “เพื่อให้อำนาจสามารถยับยั้งอำนาจด้วยกันได้และเพื่อให้แต่ละอำนาจอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ได้มีการกำหนดไว้” ดังนั้น หากบุคคลใดใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบ หรือไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว องค์กรทางการเมืองย่อมมีสิทธิและสามารถจับบุคคลผู้นั้น ออกจากตำแหน่งได้¹⁰

จึงอาจกล่าวได้ว่า “ระบบอิมพีชเมนต์” เป็นกลไกและมาตรการสำคัญที่ใช้สำหรับลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิด โดยจะใช้วิธีการขับออกจากตำแหน่งผ่าน “องค์กรทางการเมือง” กล่าวคือ องค์กรทางการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจในการขับ

¹⁰ จาก การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 26), โดย กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2552, กรุงเทพฯ: สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุคคลเช่นว่านั้นนอกจากตำแหน่งหากมีเหตุอันควร ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นที่นิยมอย่างมากและใช้กันอย่างแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป กลุ่มประเทศเอเชีย รวมถึงประเทศไทยของเรา¹¹

ที่ผ่านมาประเทศไทย ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เป็นจำนวนทั้งสิ้น 49 ครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาแม้แต่เพียงรายใดรายหนึ่งแต่อย่างใด กระบวนการที่ประสบกับความล้มเหลวดังกล่าว ก็คงเป็นเพียงกระบวนการหนึ่งในการซักฟอกผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดให้เป็นผู้บริสุทธิ์เท่านั้น เพราะไม่อาจหาหลักฐานที่ชัดเจนในการกระทำความผิดได้ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนดังกล่าว ก็มักจะเป็นผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองไว้ จึงเป็นการยากที่จะนำกระบวนการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งโดยองค์กรทางการเมืองได้ และด้วยสภาพการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน ที่ปัญหาทางการเมืองส่วนใหญ่มักเกิดจากตัวนักการเมืองเป็นสำคัญและกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่เพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการนักการเมืองก็ไม่อาจทำให้ให้นักการเมืองเหล่านั้น ที่เข้ามาสู่อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง รวมทั้งไม่มีความรับผิดชอบต่อน้ำที่ของตนเองและประชาชนที่ได้เลือกนักการเมืองเหล่านั้นเข้าไปเป็นตัวแทนของตน นักการเมืองเหล่านี้หาได้สำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนแต่อย่างแต่ กลับยิ่งใช้อำนาจในทางที่มีขอบและคอยแต่จะแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องอยู่ร่ำไป เมื่อกลไกในการตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองเหล่านั้น ไม่สามารถทำอะไรกับนักการเมืองเหล่านั้นได้แม้แต่บ่อยเลย

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงที่มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เป็นกระบวนการหนึ่งที่ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กระทำความผิด แต่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นได้ แม้ภายหลังจะมีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นแล้วก็ตาม การนำแนวคิดในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชน จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนเอง สามารถที่จะใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง และประชาชนเองจะเป็นผู้ตัดสินว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาสมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ หากเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป

¹¹ แหล่งเดิม.

4.1.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระดับท้องถิ่น

ประเทศไทยได้มีการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น มาใช้เพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในอีกด้านหนึ่งกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) ในระดับท้องถิ่นอันเกิดจากแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น รวมทั้งเพื่อรองรับการเจริญเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือกำเนิดตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข รวมทั้งข้อยกเว้นต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ในระดับท้องถิ่น ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร โดยมีชื่อเรียกกฎหมายดังกล่าวว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กระบวนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจากกาเลือกตั้งโดยประชาชน เฉกเช่นกระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกา หรือประเทศในแถบละตินอเมริกาที่นิยมนำกลไกดังกล่าวไปใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงควบคู่กันไปด้วย

นับแต่มีการนำกลไกการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสิ้น 13 ครั้ง จากองค์การบริหารส่วนตำบล 10 แห่ง และเทศบาลตำบล 3 แห่ง ในจำนวนดังกล่าว มีการยื่นคำร้องให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 12 คน ได้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล จำนวน 3 คน และยื่นคำร้องให้ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 1 คน

แม้จะประสบความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียง 4 ราย จากองค์การปกครองส่วนตำบล 3 แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น องค์การบริหารส่วนตำบลนาเลี้ยวและองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง รวมทั้งเทศบาลตำบลอีก 1 แห่ง ก็ตาม ถือได้ว่าเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นมีการตื่นตัวของประชาชนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้ประชาชนแต่ละคนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองหรือผ่านทางผู้แทน หากผู้แทนดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามที่ประชาชนให้ความไว้วางใจได้ประชาชนก็สามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนเข้าไปถอดถอนผู้แทนที่ตนได้เลือกเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนออกจากตำแหน่งได้ การประสบความสำเร็จในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นยังเป็นการสะท้อนรูปแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง อันจะนำมาซึ่งการที่ท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถบริหารจัดการตนเองได้ อันจะเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยได้รับอิทธิจากทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (La Souveraineté Nationale) และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (La Souveraineté Populaire) กล่าวคือกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ จะใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในการถอดถอนซึ่งอาศัยทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยทฤษฎีดังกล่าวเห็นว่าผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งแต่ละคนมีฐานะเป็นเพียงผู้แทนของชาติเท่านั้น มิได้อยู่ภายใต้อำណัติหรือคำบัญชาของประชาชนผู้เลือกตั้งแต่อย่างใด จึงส่งผลให้ประชาชนไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนเหล่านั้นได้ และหากจะถอดถอนผู้แทนดังกล่าว ก็คงใช้เพียงกระบวนการในการถอดถอนโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการถอดถอนโดยวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีสถานะเดียวกันกับผู้แทนที่จะถูกถอดถอนได้เท่านั้น สำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นสำหรับประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งทฤษฎีดังกล่าวเห็นว่าผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนจะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์หรือแนวทางที่ประชาชนได้กำหนดไว้เท่านั้น หากผู้แทนกระทำการฝ่าฝืนหรือมิได้ดำเนินการตามที่ประชาชนคาดหวังไว้แล้ว ก็อาจถูกประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ เนื่องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นมีฐานะเพียงผู้แทน (Les Mandataires) ที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้น และผู้แทนจะต้องปฏิบัติตามให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชาชนด้วย ทำให้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540 และ 2550 อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อพิจารณาบางประการที่สำคัญว่าเหตุใด จึงไม่สามารถนำแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนไปใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติได้ ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ต่างก็มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนด้วยกันทั้งสิ้น การให้สิทธิประชาชนต่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้สิทธิประชาชนสามารถใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับได้ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ได้นำแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมาใช้ทั้งหมดแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ตลอดจนการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง โดยสามารถใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงให้สามารถถอดถอนผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งได้ไม่ว่าจะเป็นระดับใดก็ตาม ก็ถือได้ว่าเป็นการใช้แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยสมบูรณ์

4.2 วิเคราะห์เกี่ยวกับผลของการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทย

เมื่อระบบประชาธิปไตยทางผู้แทน ถูกนำมาใช้กับระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงการเมืองการปกครองของประเทศไทย ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Democratic Form of Government with The King as Head of State)¹² ประเทศไทย ได้ประสบกับปัญหาทางการเมืองมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็น การทำรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนหรือปัญหาการทุจริตและแสวงหาประโยชน์ของนักการเมือง แม้ในระยะเวลาต่อมาจะได้มีการสร้างกระบวนการต่าง ๆ เพื่อเข้ามาจัดการกับปัญหาของระบบการเมืองที่เกิดขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเกิดช่องว่างจากระบบกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งอย่างมากมาย ซึ่งจากการที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในข้อ 4.1 เกี่ยวกับการนำกระบวนการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมาใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และในประเทศไทย ตลอดจนปัญหาการควบคุมและตรวจสอบผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง

¹² Office of the Council of State of Thailand. (2007). *Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007)*.

โดยประชาชน โดยอาศัยเครื่องมือในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงที่มีอยู่ในประเทศไทย นั่นก็คือกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงได้แม้แต่รายเดียว อีกทั้ง แม้จะสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อควบคุมความประพฤติหรือจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงแล้วก็ตาม ก็ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือความประพฤติที่ไม่สมควรของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงเหล่านั้นขึ้นน่านับประการ เช่น¹³

(1) ในการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้แทนได้เคยสัญญาว่าจะสนับสนุนนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ แต่เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าเป็นผู้แทนในสภาแล้วมีการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าวนั้น แต่ผู้แทนดังกล่าวกลับลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยไม่ได้แสดงเหตุผลอันสมควรแต่ประการใด

(2) ผู้แทนกระทำ การที่ไม่เหมาะสมในสภา เช่นการชกต่อยกับสมาชิกสภาหรือการประท้วงประธานสภาแล้วมีการดึงเก้าอี้ประธานสภา หรือการพูดจาด้วยถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในการอภิปรายเป็นต้น และสภาที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดก็หาได้ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการลงโทษที่เหมาะสมไม่

(3) ผู้แทนได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้วบริหารงานโดยใช้อำนาจเสมือนหนึ่งเป็นอำเภोज มีการให้สัมภพณ์สื่อที่มีลักษณะเป็นการดูถูกประชาชนจนก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคม ประชาชนเรียกร้องให้ลาออกจากตำแหน่ง แต่ก็ไม่ยอมลาออกจากตำแหน่ง

(4) การเสนอกฎหมายนิรโทษกรรมของนายวรชัย เหมะ สมาชิกพรรคเพื่อไทยและคณะ ซึ่งเนื้อหาและหลักการของร่างกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาให้นิรโทษกรรมกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งทางการเมืองทุกฝ่าย ยกเว้นแกนนำและผู้สั่งการซึ่งประชาชนผู้รักความเป็นธรรม ต่างมีความหวังว่าจะมีการปลดปล่อยนักโทษการเมืองที่ไม่มี ความผิดและสร้างความปรองดอง

แต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายนิรโทษกรรมครอบคลุมถึงบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพิ่มเติมและขยายขอบเขตเวลาเพิ่มเติมอีก จนกระทั่งถูกเรียกว่า พ.ร.บ. นิรโทษกรรม เหมะแข่งหรือสุดซอย จนนำมาซึ่งการออกมาประท้วงของประชาชน

ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งเกิดจากพฤติกรรมหรือจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงดังกล่าว ทำให้ต้องกลับมาทบทวนว่าเมื่อกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ไม่สามารถจัดการกับผู้ดำรงตำแหน่งทาง

¹³ จาก “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน (Recall Election),” โดย มานิตย์ จุมปา, 2556 (กันยายน), รัฐสภาสาร, 61(9), น. 16.

การเมืองได้ อีกทั้งระดับความไว้วางใจหรือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้น กลับตกต่ำลงเรื่อย ๆ ประกอบกับการที่ประชาชนเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิที่จะชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดสมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เพื่อให้ผู้แทนระลึกลึกอยู่เสมอว่า หากจะกระทำการใด ต้องคำนึงถึงเจตนาของประชาชนผู้ซึ่งให้ความไว้วางใจตนในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่าฝืนหรือกระทำการอันเป็นการขัดต่อเจตนาของประชาชนดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องถูกประชาชนถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ แม้จะยังไม่ครบวาระก็ตาม ซึ่งจะทำให้ผู้แทนต้องคำนึงถึงประชาชนอยู่ตลอดเวลาที่เป็นผู้แทน ดังนั้น การเปิดโอกาสให้มีสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเปรียบเสมือนการเปิดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แล้วให้ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงชี้ขาด ในระบอบประชาธิปไตยการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนจึงเป็นมาตรการเสริมที่กระตุ้นให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น และทำให้ประชาชนที่ลงคะแนนเสียงเห็นคุณค่าของคะแนนเสียงที่ลงไปมากยิ่งขึ้น¹⁴

ประเด็นปัญหาที่ว่าหากมีการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติแล้ว การถอดถอนดังกล่าวจะไปทำลายหรือบั่นทอนสถานะความเป็นผู้แทนภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากแนวคิดประชาธิปไตยทางผู้แทนมีหลักสำคัญว่าเมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนแล้ว ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนแล้วนั้น ก็จะได้รับคามคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่และจะเปิดโอกาสให้ผู้แทนคนดังกล่าวได้แสดงความรู้ความสามารถ โดยกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติหน้าที่ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งพอสมควร จึงมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็มีได้หมายความว่าผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามานั้น จะอยู่ในตำแหน่งได้จนครบวาระเสมอไป หากในช่วงที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่นั้น ประชาชนเห็นว่าผู้แทนคนดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ไม่สมดังที่ประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามา ประชาชนก็มีสิทธิที่จะถอดถอนผู้แทนคนดังกล่าวได้เสมอ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงมิได้เป็นการทำลายหรือบั่นทอนสถานะความเป็นผู้แทนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเขาเหล่านั้นแต่อย่างใด แต่กลับทำให้ประชาชนสามารถที่จะควบคุมและกระตุ้นให้ผู้แทนคนดังกล่าวจะต้องปรับตัวและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นประโยชน์กับประชาชนให้มากที่สุด เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจและเลือกผู้แทนคนดังกล่าวเข้ามาอีกหลังจากที่พ้นจากราชการดำรงตำแหน่งไปแล้วด้วย

¹⁴ แหล่งเดิม.

4.3 รูปแบบที่เหมาะสมในการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการปรับใช้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของต่างประเทศ ในบทที่ 3 เพื่อนำมาปรับใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทย โดยจะทำการวิเคราะห์เฉพาะกระบวนการถอดถอนในส่วนที่มีความสำคัญเป็นหลักซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุแห่งการถอดถอน

เหตุแห่งการถอดถอนถือเป็นข้อกล่าวหาที่ประชาชนมีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนเห็นว่าบุคคลนั้นไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ดังนั้น เมื่อได้ศึกษารายละเอียดของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการถอดถอนจากประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ไปแล้ว ในบทที่ 3 ผู้เขียนจะนำกระบวนการดังกล่าวมาวิเคราะห์ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ก. ประเทศแคนาดา

สำหรับเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในประเทศแคนาดา มิได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ยื่นคำร้องจะต้องระบุรายละเอียดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องถูกถอดถอนด้วยเหตุใดเท่านั้น

ข. ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ในมลรัฐต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระดับมลรัฐได้ กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่การไม่กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะและการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การไม่กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยมลรัฐโอเรกอน แคลิฟอร์เนีย อริโซนา โคลราโด เนวาดา มิชิแกน หลุยส์เซียนา นอร์ท คาร์โรต้า วิสคอนซิน ไอดาโฮและนิวเจอร์ซีย์ จึงอาจยื่นคำร้องโดยอาจะระบุเหตุแห่งการถอดถอนใด ๆ ก็ได้ หากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐใด ๆ ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ก็อาจใช้สิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

2. การกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยมลรัฐอลาสก้า มลรัฐจอร์เจีย มลรัฐแคนซัส มลรัฐมินเนสโซต้า มลรัฐมอนทานา มลรัฐโรดไอส์แลนด์

มลรัฐวอร์ชิงตันและมลรัฐเวอร์จิเนีย ผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำร้องจะต้องระบุความประพฤติที่ไม่เหมาะสมและการประพฤติมิชอบ (Malfeasance or Misconduct) ในขณะที่ดำรงตำแหน่งไว้ในคำร้องขอด้วย เช่นมลรัฐโอลาสกา จะกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่ขาดความเหมาะสม (Lack of Fitness) ไม่มีความสามารถ (Incompetence) ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ (Neglect of Duties) หรือคอร์รัปชัน (Corruption)

ค. สาธารณรัฐเวเนซุเอลา

สำหรับเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ในประเทศสาธารณรัฐเวเนซุเอลา บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา มิได้กำหนดให้การถอดถอนไว้แต่อย่างใด ประชาชนจึงสามารถที่จะยื่นคำร้องขอให้มีการลงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ก็สามารถยื่นคำร้องได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองได้อย่างเต็มที่

ในการพิจารณาว่าจะกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนมาใช้ในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนแค่ไหนเพียงไร ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องคำนึงหลักการของแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนเป็นสำคัญ กล่าวคือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนเป็นกระบวนการทางการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง โดยมีสิทธิที่จะถอดถอนผู้แทนหรือนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากผู้แทนหรือนักการเมืองดังกล่าว มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้แทนหรือนักการเมืองผู้นั้น ก็ไม่สมควรที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้เมื่อการเข้ามาสู่ตำแหน่งของผู้แทนโดยอาศัยความไว้วางใจของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกลไกในการสรรหาผู้แทนที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกหรือสรรหาผู้แทนได้มากที่สุดแล้ว เมื่อผู้แทนไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนแล้ว ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิที่จะถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น โดยหลักแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด เพียงแต่อาจกำหนดให้ประชาชนระบุข้อกล่าวหาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาไว้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสที่จะโต้แย้งหรืออธิบายถึงเหตุที่ถูกกล่าวหาได้ ก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม แม้โดยหลักทั่วไปแล้ว จะไม่จำเป็นต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอนไว้ก็ตาม ดังเช่นในประเทศแคนาดาและสาธารณรัฐเวเนซุเอลา แต่ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา ซึ่งบางครั้งอาจถูกร้องขอให้ถอดถอนเพื่อกลั่นแกล้งกันในทางการเมือง หากไม่มีการระบุเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นข้อ ๆ แล้ว

จะมีการใช้เหตุแห่งการถอดถอนที่มีได้กำหนดเป็นการเฉพาะเป็นเครื่องมือในการถอดถอนอย่างพร่ำเพรื่อและไม่เป็นธรรมต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างยิ่ง แม้อาจจะมีโอกาสได้โต้แย้งก็ตาม แต่สุดท้ายแล้ว ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการลงคะแนนเสียงอยู่ดี โดยอาจกำหนดให้มีการระบุเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งปรากฏอยู่ในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น กระทำการฝ่าฝืนคำปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่ง หรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง เป็นต้น

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับเหตุที่ประชาชนใช้เป็นข้อกล่าวอ้างในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เช่นเดียวกัน หากประชาชนเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น “ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป”¹⁵ ก็อาจยื่นคำร้องขอถอดถอนได้ ซึ่งต่างจากเหตุในการร้องขอเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งมีการระบุเหตุในการร้องขอถอดถอนไว้อย่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้กระบวนการถอดถอนเกิดความชัดเจนและเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาควรกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นข้อ ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งหรือชี้แจงข้อกล่าวหาได้ชัดเจน และจะทำให้ประชาชนได้พิจารณาผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อันจะทำการถอดถอนเกิดความบริสุทธิ์ธรรม ไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อทำลายฝ่ายตรงกันข้ามต่อไป

4.3.2 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงที่ประชาชนสามารถยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายหลักที่ประชาชนสามารถที่จะยื่นคำร้องขอเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ จากการศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนจากประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเวเนซุเอลา จะเห็นได้ว่าทั้ง 3 ประเทศ มีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงที่ประชาชนสามารถที่จะยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย ดังนี้

¹⁵ มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง...

ก. ประเทศแคนาดา

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา ได้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีสภาเดียว แตกต่างจากสภานิติบัญญัติแห่งสหพันธรัฐหรือระดับชาติ ซึ่งมี 2 สภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเดิมมี 2 สภา แต่ปัจจุบันได้ลดเหลือเพียงสภาเดียว ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัตินี้ตั้งก่่าวมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนชาวจังหวัดบริติช โคลัมเบีย

ข. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครองประเทศในแบบรัฐรวม (Federal State) โดยที่แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง ตลอดจนสามารถออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนภายในมลรัฐของตนเองได้ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐในมลรัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ จะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ดังนั้น ในมลรัฐส่วนใหญ่ที่มีกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน จึงกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้คือเจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทุกตำแหน่ง ยกเว้นบางมลรัฐ ที่จะกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้ประชาชนสามารถถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐได้บางตำแหน่ง เช่นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้ว่าการรัฐ รองผู้ว่าการรัฐ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และอัยการสูงสุดประจำมลรัฐ ประกอบด้วยมลรัฐนอร์ท คาโรไลน่า นิวเจอร์ซีย์ มินเนโซต้าและโรด ไอส์แลนด์และในบางมลรัฐก็ได้กำหนดข้อยกเว้นมิให้ประชาชนถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งผู้พิพากษาได้ ประกอบด้วยมลรัฐเวอร์จิเนีย มิชิแกน แคนซัส หลุยส์เซียน่า ไอดาโฮและอลาสก้า

ค. สาธารณรัฐเวเนซุเอลา

สาธารณรัฐเวเนซุเอลา ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้ทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและที่เป็นจุดเด่นของการถอดถอนในสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ก็คือการให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้นำประเทศ ซึ่งก็คือตำแหน่งประธานาธิบดีนั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ได้กำหนดสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองไว้เต็มที่ ซึ่งส่งผลให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้เต็มที่อย่างไม่มีข้อจำกัดนั่นเอง

จากที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ทั้ง 3 ประเทศแล้วนั้น จะพบว่าโดยทฤษฎีแล้ว การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนสามารถที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ หากจะพิจารณาว่าควรกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงของประเทศไทย ตำแหน่งใดบ้างที่ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่ง จำเป็นต้องพิจารณาถึงรูปแบบการเมืองการปกครองประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยฝ่ายบริหารมาจากความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาลรูปแบบนี้ คือนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพราะถือว่าสมาชิกรัฐสภามาจากประชาชน ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา เราจึงเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่สอดคล้องประสานและรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ในการบริหารประเทศ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้นำของพรรคการเมืองในรัฐสภาในขณะเดียวกันไปด้วย ซึ่งระบบการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดาจะมีลักษณะเหมือนกับประเทศไทย แต่ก็แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเวเนซุเอลาที่จะปกครองโดยระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับรูปแบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย จึงควรกำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงได้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติได้เท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่สมาชิกวุฒิสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง ก็ไม่สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนได้ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำนั้น กระบวนการถอดถอนโดยประชาชนไม่สามารถที่จะนำมาใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้ออกจากตำแหน่งได้ เนื่องจากที่มาของฝ่ายบริหารในประเทศไทยมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กล่าวคือนายกรัฐมนตรีจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในขณะเดียวกันรัฐมนตรีก็จะมาจากการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับตำแหน่งโดยนายกรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารจึงไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับประชาชนโดยตรง การถอดถอนฝ่ายบริหารจึงไม่อาจกระทำได้โดยกระบวนการรีคอล (Recall) แต่จะต้องใช้กระบวนการถอดถอนโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการทางรัฐสภาหรือ

องค์กรทางการเมืองเป็นผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนองค์กรทางการเมืองด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ นิยมนำมาใช้กับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร

อนึ่ง ขณะที่ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นองค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถูกออกแบบให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่ออันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 450 คน ตามรูปแบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional) ซึ่งเป็นหลักการใหม่¹⁶

ทั้งนี้ นายสมบัติ ชำรงชัญญะ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งระบบนี้ว่า¹⁷ คณะกรรมการยกร่างฯ ให้เหตุผลว่าจะทำให้มีรัฐบาลที่ไม่เข้มแข็งเกินไป ทั้งนี้เพราะระบบนี้มีโอกาสน้อยที่จะมีพรรคการเมืองเดียวได้เสียงข้างมากเด็ดขาด จึงมีโอกาสมิที่พรรคการเมือง 2 - 3 พรรคจะต้องร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม ถ้าเหตุผลนี้เป็นจริงจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารและการพัฒนาประเทศมาก เพราะระบบการเมืองที่ดีจะต้องส่งเสริมให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพแต่ตรวจสอบได้ง่ายคือถ้ารัฐบาลใช้อำนาจมิชอบต้องสามารถตรวจสอบและถอดถอนได้ง่าย การพัฒนาประเทศจึงจะมีประสิทธิภาพ ถ้ารัฐบาลไม่เข้มแข็งจะทำให้ไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจึงมีจุดเสี่ยงที่สำคัญหลายประการได้แก่ จุดเสี่ยงที่ 1 ถ้าไม่มีพรรคใดได้เสียงเกินครึ่งตามเหตุผลของคณะกรรมการยกร่างฯ และต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคแกนนำที่ไม่มีเสียงเกินครึ่งจะไม่มีอำนาจต่อรองกับพรรคร่วมรัฐบาล พรรคร่วมรัฐบาลจะมีอำนาจในการต่อรองผลประโยชน์กับพรรคแกนนำสูง ตำแหน่งรัฐมนตรีต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับแต่ละพรรคว่าจะส่งใครมาดำรงตำแหน่งและพรรคร่วมรัฐบาลจะมีโอกาสต่อรองกระทรวงสำคัญได้มาก นายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคแกนนำจะไม่มีอำนาจในการกำกับกระทรวงที่พรรคร่วมรัฐบาลดูแลลงทำได้เพียงแค่การขอความร่วมมือ นโยบายการบริหารประเทศจึงไม่มีเอกภาพ การขับเคลื่อนประเทศจะไม่มีประสิทธิภาพ การทุจริตคอร์รัปชันจะสูงโดยที่นายกรัฐมนตรีทำอะไรไม่ได้ สภาพการณ์เช่นนี้จะไม่ส่งเสริมให้การพัฒนาประเทศก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ และอาจทำให้ประเทศเสียโอกาสมาก อาจดูตัวอย่างได้คล้าย ๆ กับรัฐบาลอภิสิทธิ์¹⁸

¹⁶ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (นอกสถานที่) ครั้งที่ 54 วันอังคารที่ 24 กุมภาพันธ์ 2558 ณ โรงแรมฮอลิเดย์ อินน์ พัทยา จังหวัดชลบุรี.

¹⁷ สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2558, จาก Prof. Sombat Thamrongthanyawong, facebook

¹⁸ แหล่งเดิม.

จุดเสียงที่ 2 ถ้านายทุนพรรคจับทางได้ว่าถ้าได้คะแนนพรรคเกินครึ่งจะทำให้มีอำนาจสิทธิขาดในการจัดตั้งรัฐบาลก็จะวางแผนทุ่มซื้อคะแนนให้พรรคได้เสียงเกินครึ่งแทนที่จะซื้อ ส.ส. เขตเพราะจำนวน ส.ส. สูงสุดขึ้นอยู่กับคะแนนพรรคเป็นสำคัญ เช่นถ้าได้คะแนนพรรค 54% จะได้ ส.ส. ทั้งหมดจำนวน 243 คนโดยไม่ต้องสนใจว่าจะได้ ส.ส. เขตกี่คน ซึ่ง ส.ส. ครึ่งหนึ่งคือ 225 คน ดังนั้นถ้าพรรคได้ ส.ส. 243 คน ก็จะสามารถตั้งรัฐบาลได้เลย แต่เพื่อให้รัฐบาลมีความมั่นคงไม่เสี่ยงต่อการถูกถอดถอน ก็สามารถเชิญพรรคอื่นมาร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยให้มี ส.ส. ไม่น้อยกว่า 330 คน ซึ่งจะมีพรรคอื่นที่ต้องการร่วมรัฐบาลแน่นอนเพราะไม่ต้องการเป็นพรรคฝ่ายค้าน โดยที่พรรคที่จะมาร่วมรัฐบาลจะไม่มีอำนาจต่อรองแต่อย่างใด เพราะพรรคแกนนำมีเสียงเกินครึ่งเป็นรัฐบาลด้วยตัวเองได้อยู่แล้ว สภาพการณ์นี้นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากสามารถบงการพรรคร่วมรัฐบาลได้โดยง่าย นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจเหนือทั้งฝ่ายบริหารและเหนือสภาฯ สามารถจะบงการได้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดคล้าย"เผด็จการจากการเลือกตั้ง" (Elected Dictator) อาจดูตัวอย่างได้คล้าย ๆ กับรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ที่ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรม¹⁹

จุดเสียงที่ 3 จุดเสียงนี้ดูจะน่าวิตกมากที่สุด ซึ่งผมได้ยืมมาจากนักการเมือง ถ้านักการเมืองทำกันแบบนี้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมจะมีปัญหาหนักกว่าคือบรรดาพรรคใหญ่ที่มีอดีต ส.ส. ที่มีชื่อเสียงที่มั่นใจว่าจะได้รับเลือกตั้งแน่นอน พรรคเหล่านี้จะกำหนดให้อดีต ส.ส. ที่มีชื่อเสียงเหล่านี้ลงสมัครในนามอิสระเพราะการเลือกตั้งตามแนวทางของคณะกรรมการร่างฯกำหนดให้สมัคร ส.ส.อิสระได้ โดยให้หัวหน้าคณะควบคุมให้ประชาชนเลือกพรรคเพียงอย่างเดียว ส่วน ส.ส.เขตให้เลือกจากผู้สมัครอิสระของพรรค ด้วยวิธีนี้พรรคก็จะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อทั้งหมดจากเปอร์เซ็นต์ที่พรรคได้รับเลือกตั้งโดยพรรคอาจให้มี ส.ส. จากเขตเลือกตั้งเล็กน้อยก็ได้ ตัวอย่างถ้าพรรค ก. ได้คะแนนเสียง 40% พรรค ก. จะได้ ส.ส. ทั้งหมด จำนวน 180 คน จาก 450 คน แต่พรรค ก. ได้ ส.ส. จากเขตเลือกตั้งในนามของพรรค ก. เพียง 5 คน ดังนั้นพรรค ก. จะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 175 คน แต่พรรค ก. ได้กำหนดให้อดีต ส.ส. ที่มีชื่อเสียงของพรรคลงสมัครในนามอิสระและได้รับเลือกตั้ง 100 คน ซึ่งหลังการเลือกตั้ง ส.ส. อิสระของพรรคจะให้การสนับสนุน พรรคจะทำให้พรรคมีเสียงสนับสนุนทั้งหมดถึง 280 คน จุดเสียงนี้เป็น โจทย์ใหญ่ที่คณะกรรมการร่างฯต้องไตร่ตรองให้ดี²⁰

¹⁹ แหล่งเดิม.

²⁰ แหล่งเดิม.

สำหรับการยกเว้นรัฐธรรมนูญในส่วนของวุฒิสภา²¹ คณะกรรมาธิการฯ ได้ประชุมครั้งที่ 55 วันพุธที่ 25 กุมภาพันธ์ 2558 ณ โรงแรม สอติเคย์ อินน์ พัทยา จังหวัดชลบุรี โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่เกิน 200 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมหรือการสรรหาจากบุคคล ประกอบด้วย

1. ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภาและประธานศาลฎีกา ไม่เกิน 10 คน
2. ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ข้าราชการฝ่ายทหาร ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพ พนักงานของรัฐในรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ประเภทละไม่เกิน 10 คน แต่ต้องไม่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
3. ผู้แทนองค์กรวิชาชีพหรืออาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาซึ่ง ส.ว. จำนวนไม่เกิน 10 คน
4. องค์กรด้านต่าง ๆ เช่น เกษตรกรรม แรงงาน วิชาการ ชุมชน ท้องถิ่น จำนวนไม่เกิน 50 คน และ
5. ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านต่าง ๆ เช่น การเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ ไม่เกิน 100 คน

โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาบุคคลด้านต่าง ๆ ทำหน้าที่สรรหาบุคคลจำนวนสองเท่าของจำนวนที่กำหนด หรือ 200 คน เพื่อให้สมาชิกพลเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นคัดเลือกให้เหลือ 100 คน นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในเวลา 2 ปี ก่อนเข้ารับตำแหน่ง และจะไปดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้เช่นกัน หากยังไม่พ้นจากวาระไม่เกิน 2 ปี โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระไม่ได้ อย่างไรก็ตามในส่วนของผู้ซึ่งมาจากการเลือกกันเองขององค์กรกรรมาธิการยกเว้นรัฐธรรมนูญฯ ได้คัดค้านสื่อสารมวลชนออกเนื่องจากเห็นว่าสื่อมวลชนควรมีความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ทางการเมืองและเพื่อให้การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเป็นไปอย่างมีอิสระไม่ถูกรบงจากนักการเมืองโดยการเสนอตัดในส่วนนี้ออกได้มีการหารือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องแล้ว

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้น²² คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็น ส.ส. หรือ ส.ว. ซึ่งเท่ากับย้อนกลับไปใช้เหมือนรัฐธรรมนูญปี 2540 หรือรัฐมนตรี

²¹ แถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 52 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2558.

²² แถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 54 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558.

ต้องไม่เคยเป็น ส.ว. ซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดมาแล้วยังไม่เกิน 2 ปี นับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี พร้อมกันนี้ ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการในเรื่องใด ในระยะเวลาใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ อีกทั้งกำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา และให้ถือเป็นภารกิจสำคัญเหนือภารกิจอื่นใด และไม่ได้กำหนดว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส. ซึ่งคณะกรรมการฯ เคยมีมติมาตั้งแต่ต้นว่าจะคงการเลือกนายกรัฐมนตรีแบบเปิดเผยในสภาและคงให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและผู้นำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ พระมหากษัตริย์ เพื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จึงเห็นควรให้เป็นไปตามความต้องการของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ในกรณีอาจจะเกิดวิกฤตและนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส.

กล่าวโดยสรุป หากมีการนำแนวคิดในการกำหนดรูปแบบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติที่ต้องตกอยู่ภายใต้กระบวนการถอดถอนโดยประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น

4.3.3 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ริเริ่มในการยื่นคำร้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ในการริเริ่มเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน จะต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่ในการเตรียมการและดำเนินการจัดทำคำร้องเพื่อนำคำร้องที่เสร็จสมบูรณ์ไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับคำร้องตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ที่มีหน้าที่ในการยื่นคำร้องจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้น โดยเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องที่ที่จะดำเนินการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในท้องที่นั้น ๆ ด้วย

ผู้ที่ทำหน้าที่ในการยื่นคำร้องควรกำหนดให้มีหลายคน เช่น ไม่เกิน 7 - 9 คน เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำเอกสารและตรวจสอบคำร้องให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยก่อนที่จะมีการยื่นคำร้อง ซึ่งบางมตรัฐของสหรัฐอเมริกาเช่นมตรัฐโอโรคอน จะกำหนดให้มีผู้นำในการยื่นคำร้อง (Chief Petitioners) ซึ่งทำหน้าที่ในการเตรียมการและดำเนินการจัดทำคำร้องเพื่อยื่นต่อเลขาธิการแห่งมตรัฐ แผนกการเลือกตั้ง เช่นเดียวกันกับการยื่นคำร้องขอถอดถอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเป็นผู้ริเริ่มเพื่อยื่นคำร้องขอถอดถอน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 6²³ ของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว

ดังนั้น ในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติ ควรกำหนดให้มีประชาชนกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ริเริ่มในการเตรียมการและจัดทำคำร้องขอถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้น

4.3.4 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนนั้น เพื่อเป็นการรับรองว่าประชาชนส่วนหนึ่งเห็นด้วยในเบื้องต้นกับการจัดให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงกำหนดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนจำนวนหนึ่งที่ประสงค์หรือแสดงเจตจำนงที่จะขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นออกจากตำแหน่ง การรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนดังกล่าว จะพิจารณาตามสัดส่วนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่เห็นว่าเหมาะสม

จากการศึกษากระบวนการรวบรวมลายมือชื่อของประเทศต่าง ๆ ในบทที่ 3 จะพบว่ากฎหมายจะกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องขอเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการรวบรวมลายมือชื่อและในบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกาเช่นแคลิฟอร์เนียก็ได้กำหนดให้องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการรวบรวมลายมือชื่อเป็นผู้ดำเนินการ

สำหรับการรวบรวมลายมือชื่อในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย เป็นหน้าที่ของผู้ยื่นคำร้องขอถอดถอนที่จะต้องรวบรวมลายมือชื่อกับผู้เห็นด้วยกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่สมควรอยู่ในตำแหน่ง เช่นเดียวกับการยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ก็จะกำหนดให้มีการเข้าชื่อหรือรวบรวมลายมือชื่อจากประชาชน ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีผู้ยื่นคำร้องประกอบลายมือชื่อของประชาชนในจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำร้องจะต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อด้วยตนเอง

²³ มาตรา 6 คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้...

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง.

ดังนั้นการรวบรวมลายมือชื่อในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนในประเทศไทย จึงต้องเป็นหน้าที่ของผู้ยื่นคำร้องเองที่จะต้องเป็นแสวงหาประชาชนที่ประสงค์เข้าร่วมในการลงชื่อ

4.3.5 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับคำร้อง ตรวจสอบคำร้องและจัดการลงคะแนนเสียง

ในการดำเนินกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติจะต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเป็นกลางเพื่อทำหน้าที่ในการรับคำร้อง ตรวจสอบคำร้อง และจัดการลงคะแนนเสียงให้กระบวนการถอดถอนสำเร็จลุล่วงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งจากการศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในต่างประเทศ จะพบว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ จะกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการในการกระบวนการทางธุรการที่เกี่ยวข้องกับเอกสารต่าง ๆ สำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทางธุรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอน

การเมืองโดยประชาชนมีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกับการเลือกตั้ง แต่แตกต่างกันเพียงกระบวนการถอดถอนเป็นการทำให้ผู้แทนออกจากตำแหน่งไปเท่านั้น ขั้นตอนของกระบวนการทั้งสองจึงมีความคล้ายคลึงกันเช่นการตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและการจัดการลงคะแนนเสียง ซึ่งในประเทศไทยได้มอบหมายหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวให้กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้บริสุทธิ์ยุติธรรมปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง ดังนั้น จึงควรมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ทำหน้าที่ทางด้านธุรการต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติในประเทศไทย

4.3.6 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อห้ามในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจากตำแหน่งโดยประชาชน

กระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อเป็นเงื่อนไขสำคัญให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมลายมือชื่อ จะต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อให้ครบถ้วนและรวบรวมลายมือชื่อให้ทันเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หากผู้รวบรวมลายมือชื่อไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อให้ครบถ้วนหรือไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะส่งผลให้กระบวนการในการยื่นคำร้องถอด

ถอนประสบการณ์กับความล้มเหลวได้ ทั้งนี้ เจื่อนใจเกี่ยวกับจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเวเนซุเอลา มีรายละเอียดดังนี้

ก. ประเทศแคนาดา

บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย (Recall And Initiation Act) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนลายมือชื่อเพื่อยื่นถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องมีจำนวนลายมือชื่อร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภานิติบัญญัติผู้ถูกล่าม้างักค้อยู่ในการเลือกตั้งครั้งหลังสุดและได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้ โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมลายมือชื่อจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้เสร็จสิ้น ภายใน 60 วัน ทั้งนี้ จากผลของการยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติของจังหวัดบริติช โคลัมเบีย มีคำร้องที่ได้รับการอนุมัติจากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง จำนวน 24 คำร้อง แต่ไม่สามารถถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติได้แม้แต่เพียงรายเดียว โดยในจำนวนนี้มี 23 คำร้อง ที่ประสบกับความล้มเหลวอันเนื่องจากการไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

ข. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนลายมือชื่อและระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อที่ค่อนข้างจะแตกต่างกัน โดยจะกำหนดจำนวนลายมือชื่อให้อยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 5 - 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว มลรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดจำนวนลายมือชื่อร้อยละ 25

สำหรับระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ มลรัฐต่าง ๆ จะกำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างแตกต่างกัน แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว จะกำหนดระยะเวลาให้อยู่ในช่วงระหว่าง 60 - 180 วัน

ค. สาธารณรัฐเวเนซุเอลา

บทบัญญัติเกี่ยวกับการรวบรวมลายมือชื่อถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา โดยกำหนดหลักเกณฑ์การรวบรวมลายมือชื่อประชาชน จะต้องมิจำนวนถึงร้อยละ 20 ของประชาชนผู้เข้าชื่อ และผู้ที่เข้าชื่อจะต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว จึงจะสามารถลงลายมือชื่อได้

สำหรับระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้ เพียงแต่กำหนดเงื่อนไข

ว่าจะต้องมีลายมือชื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้น ผู้รวบรวมลายมือชื่อจึงมีหน้าที่เพียงแต่รวบรวมลายมือชื่อให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องกำหนดไว้เป็นจำนวนขั้นต่ำที่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้ หากกำหนดจำนวนร้อยละของจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากเกินไปก็จะทำให้ไม่สามารถรวบรวมลายมือชื่อได้ครบ ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศแคนาดา ซึ่งกำหนดจำนวนลายมือชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนร้อยละ 40 ส่งผลให้ไม่สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การกำหนดจำนวนลายมือชื่อดังกล่าวถือว่าสูงเกินควร เพื่อให้มีเวลาเพียงพอที่ผู้รวบรวมลายมือชื่อสามารถที่จะรวบรวมลายมือชื่อได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของมลรัฐส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะกำหนดจำนวนลายมือชื่ออยู่ที่ร้อยละ 25 ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนลายมือชื่อของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ซึ่งกำหนดจำนวนลายมือชื่อไว้ที่ร้อยละ 20 ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำที่ผู้รวบรวมลายมือชื่อสามารถที่จะรวบรวมลายมือชื่อได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ควรกำหนดให้มีจำนวน 1 ใน 4 หรือ 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ต่อไป

สำหรับการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้ เพื่อเป็นเงื่อนไขให้ผู้รวบรวมลายมือชื่อจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ครบระยะตามที่กำหนด หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้ อาจทำให้ผู้ริเริ่มหรือผู้ร้องขอไม่กระตือรือร้นในการแสวงหาลายมือชื่อหรืออาจทำให้กระบวนการในการรวบรวมลายมือชื่อยืดเยื้อออกไปจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ การกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อจึงทำให้ขั้นตอนมีความชัดเจนและเกิดความแน่นอนขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อที่เหมาะสมควรจะอยู่ระหว่าง 60 - 180 วัน หรือ 2 - 6 เดือน ซึ่งจะทำให้ผู้รวบรวมลายมือชื่อมีระยะเวลาเพียงพอต่อการรวบรวมลายมือชื่อได้ เพราะระยะเวลาดังกล่าวถือว่าไม่น้อยหรือไม่มากเกินไป

สำหรับข้อห้ามในการยื่นคำร้องหรือเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดห้ามมิให้ยื่นคำร้องหรือเข้าชื่อภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นการคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้แสดงความรู้ความสามารถในช่วงที่ผ่านการเลือกตั้งมาแล้ว

ประเทศแคนาดา ได้กำหนดข้อห้ามดังกล่าวไว้ โดยห้ามมิให้ยื่นคำร้องหรือเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องในช่วงระยะเวลา 18 เดือนแรก หลังจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง มิได้กำหนดข้อห้ามในการยื่นคำร้องหรือเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนจึงสามารถใช้สิทธิในการยื่นคำร้องหรือเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องได้ตลอดเวลาภายหลังจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับการเลือกตั้ง

สาธารณรัฐเวเนซุเอลา ได้กำหนดข้อห้ามในการยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง โดยจะยื่นคำร้องถอดถอนได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งไปแล้ว ครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง (One - Half Of The Term Of Office) ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งไปแล้ว ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง จึงต้องห้ามมิให้มีการยื่นคำร้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อห้ามดังกล่าว เป็นการรับรองสิทธิของการเป็นผู้แทนในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งพิสูจน์ความรู้ความสามารถ ตลอดจนเพื่อเป็นการคุ้มครองการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้เห็นว่าคุณแทนดังกล่าว สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้หรือไม่ จึงควรกำหนดข้อห้ามในการยื่นคำร้องดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ อาจกำหนดประชาชนยื่นคำร้องถอดถอนได้ ภายหลังจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ารับตำแหน่งแล้ว 1 ปี หรือ 2 ปี ก็ได้

4.3.7 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับรูปแบบของการกระบวนการที่ใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

รูปแบบของกระบวนการที่ใช้ในการถอดถอนคือการสร้างกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อชี้ให้เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เช่น การให้ประชาชนลงคะแนนเสียงผ่านบัตรลงคะแนนหรือการลงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

ทั้งนี้ รูปแบบของกระบวนการที่ใช้ในการถอดถอนของประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา และเวเนซุเอลา จะมีรูปแบบที่ค่อนข้างแตกต่างกัน ดังนี้

ก. ประเทศแคนาดา

บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย (Recall And Initiation Act) ของจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ได้กำหนดรูปแบบของกระบวนการที่ใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ลงทะเบียนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง สามารถยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ พ้นจากตำแหน่งได้ โดยผู้ยื่นคำร้องจะต้องยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอน ไปยังหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง โดยในคำร้องจะต้องมีผู้ลงลายมือชื่อมากกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนผู้มีสิทธิลงลายมือชื่อในคำร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ กล่าวคือบุคคลที่สามารถลงลายมือชื่อในคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภานิติบัญญัติผู้นั้นได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติครั้งล่าสุดและในวันที่ได้ลงลายมือชื่อในคำร้อง บุคคลผู้ลงลายมือชื่อกว่า จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ด้วย ทั้งนี้ หากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง ตรวจสอบแล้วว่า มีลายมือชื่อครบตามที่กฎหมายกำหนด และได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง ก็จะชี้ขาดว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะต้องพ้นจากตำแหน่งและให้ตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นว่างลง

ข. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้นำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาใช้ จะกำหนดรูปแบบของกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยใช้กระบวนการในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าสู่คูหาเพื่อลงคะแนนเสียงว่าสมควรจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากคะแนนเสียงมีจำนวนมากกว่าคะแนนเสียงของผู้ที่ถูกกล่าวหาในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด ก็ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและตำแหน่งนั้นก็จะว่างลง

ค. สาธารณรัฐเวเนซุเอลา

ของกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา จะกำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องขอให้มีการลงประชามติ เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง (Officials Mandate) โดยประชาชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง จะต้องยื่นคำร้องขอให้มีการลงประชามติเมื่อลายมือชื่อครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ตลอดจนผ่านขั้นตอนการตรวจสอบ

ความถูกต้องแล้ว ซึ่งหากมีความครบถ้วน ก็จะนำไปสู่การจัดให้มีการลงประชามติเพื่อลงคะแนนเสียงต่อไป

สำหรับเงื่อนไขของการพ้นจากตำแหน่ง แบ่งออกเป็น 2 เงื่อนไข ดังนี้

ประการแรก การจะถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยประชาชนคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่ง คะแนนเสียงที่จะต้องใช้ในการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐให้ออกจากตำแหน่ง จะต้องใช้คะแนนเสียงเท่ากับหรือมากกว่าคะแนนเสียงที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาเคยได้รับจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับความเห็นชอบให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Vote In Favour Of The Recall)

ประการที่สอง หากคะแนนเสียงที่ได้รับนั้น เท่ากับหรือมากกว่าคะแนนเสียงที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาเคยได้รับจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง จะต้องพิจารณาต่อไปว่าสัดส่วนของผู้สิทธิออกเสียงด้วยว่าการลงคะแนนเสียงเพื่อเห็นชอบให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ออกจากตำแหน่ง ในครั้งนั้น เป็นคะแนนเสียงที่มีจำนวนมากถึงร้อยละ 25 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดหรือไม่ หากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนทั้งหมดของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีการลงทะเบียนและออกเสียงในการลงประชามติเพิกถอนนั้น ก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของกระบวนการที่ใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเวเนซุเอลา จะมีลักษณะเหมือนกันคือ กำหนดให้มีการจัดวันลงคะแนนเสียงหรือลงประชามติ และหากผลของการลงคะแนนเสียงหรือการลงประชามติเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายของทั้งสองประเทศกำหนดแล้ว ก็จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งต่างจากจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ของประเทศแคนาดา ที่จะกำหนดให้ถือเอาจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏตามคำร้องขอถอดถอนเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจว่ามีจำนวนลายมือชื่อครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากมีการรวบรวมลายมือชื่อครบแล้ว และถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป

ดังนั้น หากจะนำรูปแบบของกระบวนการที่ใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ ควรต้องพิจารณาว่าประชาชนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนได้มากน้อยเพียงไร โดยผู้เขียนเห็นว่าควรใช้กระบวนการในการลงคะแนนเสียงเป็นเครื่องมือในการดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน หากผลการลงคะแนนเสียงปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ได้ลงคะแนนเสียงให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาแล้ว ก็ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ กระบวนการในการ

ลงคะแนนเสียงยังถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกันกับการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนมีความเคยชินกับกระบวนการดังกล่าวแล้ว และสามารถที่จะเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวได้สะดวกกว่าวิธีการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดบริติช โคลัมเบียอีกด้วย

4.3.8 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลแห่งการถอดถอนและรูปแบบการสรรหาผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทน

เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงหรือลงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาแล้ว โดยทั่วไปหากคะแนนเสียงมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบุคคลนั้นได้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวก็จะอยู่ในตำแหน่งต่อไป และหากจำนวนคะแนนเสียงเท่ากับหรือมากกว่าจะจำนวนคะแนนเสียงที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ถูกกล่าวหาได้รับในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น ก็จะถูกถอนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ รูปแบบของการดำเนินการเพื่อสรรหาผู้เข้ารับตำแหน่งแทนของทั้ง 3 ประเทศ จะมีความแตกต่างกัน ดังนี้

ก. ประเทศแคนาดา

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว ในข้อ 4.3.5 ว่าหากมีจำนวนลายมือชื่อของประชาชนในคำร้องขอมากกว่าร้อยละ 40 และได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อจากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งก็จะชี้ขาดว่าคำร้องขอถอดถอนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สมาชิกสภานิติบัญญัติผู้ที่ถูกยื่นถอดถอนก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง และให้ตำแหน่งดังกล่าวว่างลง

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติว่างลงด้วยเหตุของคำร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก็จะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อหาผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลง

ดังนั้น การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติด้วยกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา จึงมิได้พ้นจากตำแหน่งโดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนแต่อย่างใด เป็นเพียงการรวบรวมลายชื่อประชาชนให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและเมื่อครบถ้วนแล้ว ก็ให้ถือว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบกับการถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ถูกกล่าวหา

ข. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนจึงต้องมีที่มาจากประชาชน โดยอาศัยกระบวนการในการเลือกตั้งเพื่อหาผู้ที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าสมควรเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น ในมลรัฐต่าง ๆ ที่นำ

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนมาบังคับใช้ จึงกำหนดให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ชี้ขาดว่าผู้แทนที่ได้เลือกมานั้น สมควรอยู่ในตำแหน่งหรือไม่และเมื่อประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าผู้แทนไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ก็จะลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง หากเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าสมควรถอดถอนออกจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นก็จะพ้นจากตำแหน่ง ทำให้ตำแหน่งนั้นว่างลง

สำหรับกระบวนการในการสรรหาผู้เข้ารับตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในมลรัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทน แต่ก็มีบางมลรัฐที่จะมีกระบวนการในการสรรหาผู้เข้ารับตำแหน่งแทน เช่นในมลรัฐแคนซัสและไอดาโฮ ที่ผู้เข้ารับตำแหน่งแทน จะมาจากการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ โดยจะต้องเป็นสมาชิกที่สังกัดอยู่ในพรรคการเมืองเดียวกันกับผู้ถูกถอดถอนและต้องถูกเลือกจากรายชื่อที่ยื่น โดยคณะกรรมการพรรคการเมืองของบุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

ก. สาธารณรัฐเวเนซุเอลา

บทบัญญัติมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา กำหนดเงื่อนไขแห่งการพ้นจากตำแหน่งโดยกระบวนการลงประชามติของประชาชนไว้ว่า จำนวนคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนเสียงจะต้องมีจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนคะแนนเสียงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาที่ได้รับจากการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา และจำนวนคะแนนเสียงนั้น จะต้องเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด จากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้มีการลงทะเบียนและออกเสียงในการลงประชามติในการถอดถอนในคราวดังกล่าวด้วย ก็ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่าแม้สาธารณรัฐเวเนซุเอลาจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการลงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ก็ตาม แต่การกำหนดเงื่อนไขของคะแนนเสียงดังกล่าว ก็ค่อนข้างยากที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองได้ แม้ประชาชนจะลงคะแนนเสียงเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนคะแนนเสียงที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาได้รับก็ตาม ก็จะต้องพิจารณาอีกว่าคะแนนเสียงที่ประชาชนมาลงประชามตินั้น เท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 25 หรือ 1 ใน 4 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ได้ลงทะเบียนและออกเสียงประชามติในครั้งนั้นด้วย

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการลงประชามติแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลาก็ได้กำหนดให้มีการดำเนินการโดยพลัน (Immediate Action) เพื่อหาบุคคลที่เข้ารับตำแหน่งแทน โดยจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป

ผู้เขียนเห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว เมื่อได้ดำเนินกระบวนการในการชี้ขาดเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการลงคะแนนเสียง ในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการลงประชามติถอดถอนในสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ตลอดจนการรวบรวมลายมือชื่อในประเทศแคนาดา หากจำนวนลายมือชื่อหรือจำนวนคะแนนเสียงครบเงื่อนไขที่จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้มีการนับจำนวนคะแนนเสียงหรือตรวจสอบลายมือชื่อว่ามีจำนวนคะแนนเสียงหรือลายมือชื่อครบถ้วน ถึงเกณฑ์ที่จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งได้แล้ว ก็จะต้องทำการประกาศผลคะแนนเสียงหรือผลการตรวจสอบว่ามีจำนวนเท่าไร เพื่อให้ประชาชนทราบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งแล้ว

สำหรับรูปแบบในการสรรหาผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อที่มาของผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนที่จึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกบุคคลที่สมควรเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน เพื่อเป็นการสะท้อนถึงสิทธิของประชาชนในการเลือกผู้แทนตามแนวคิดประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ที่ประชาชนจะได้มีโอกาสเลือกบุคคลที่ตนเองไว้วางใจเข้าไปทำหน้าที่แทนตนต่อไป

ในส่วนของระยะเวลาในการเลือกตั้งผู้เข้ารับตำแหน่งแทนที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดความต่อเนื่องและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง จึงควรจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไปพร้อมกันกับการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง

4.3.9 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชน

ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน มีกระบวนการหลายขั้นตอนที่จะต้องมีการใช้จ่ายเงินเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามขั้นตอนทั้งหลายเหล่านี้ เช่นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การรวบรวมลายมือชื่อ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะตกเป็นภาระของผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อรวบรวมลายมือชื่อทั้งสิ้น

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนนับได้ว่าเป็นการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและร่วมกันปกป้องคุ้มครองมิให้กระบวนการทางประชาธิปไตยโดยถูกทำลายโดยนักการเมืองที่อาศัยกระบวนการการเลือกตั้งเข้ามาแสวงหาประโยชน์และทำลายความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อสถาบันตัวแทนให้สั่นคลอนลง รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนอย่างเต็ม คั่งนั้น เพื่อให้กระบวนการถอดถอนถูกขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพจึงควรให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกระบวนการถอดถอนที่ถูกจัดขึ้น เฉกเช่นในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดาและในบางมลรัฐ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กฎหมายได้กำหนดให้มีการสนับสนุนเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการถอดถอน แต่การใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ยังมีเงื่อนไขหรือกลไกในการควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เกิดประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้ผู้ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายนำเงินที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในทางอื่น ๆ

อนึ่ง จากการศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในประเทศไทย พบว่าในกระบวนการถอดถอนจะไม่มี การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากภาครัฐไว้แต่อย่าง ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการจึงเป็นความรับผิดชอบของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการยื่นคำร้องและรวบรวมรายชื่อเพียงอย่างเดียว ซึ่งถือได้ว่าเป็นการผลักภาระไปให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น แต่จะต้องกำหนดเงื่อนไขและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินไว้อย่างเข้มงวดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

4.3.10 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการตรวจสอบหรือทบทวนกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานเพื่อเข้ามาดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ จนถึงที่สุดกระบวนการ ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านั้น อาจใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจจนอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนได้ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์กรอื่น ๆ เข้าตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนเป็นไปโดยชอบตาม

กฎหมายและบรรลุลผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การพิจารณาถึงการตรวจสอบหรือทบทวน กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการ ดังกล่าวเป็นอย่างมาก

ประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบและทบทวนเหตุแห่งการถอดถอน จากที่ได้ศึกษาแล้ว ในบทที่ 3 จะพบว่าในประเทศแคนาดาและสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเหตุ แห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะหรือรายละเอียดแห่งข้อกล่าวหาเป็นข้อ ๆ แต่อย่างไร ทำให้ ประชาชนของทั้งสองประเทศดังกล่าว สามารถที่จะยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป โดยไม่ต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่ถูกกล่าวหา ซึ่งต่างจากบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่จะกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้อง ขอจะต้องระบุเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและโต้แย้งข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ แม้จะถือได้ว่าโดยหลักแล้ว กระบวนการถอดถอนเป็นกลไกหนึ่งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในการควบคุมผู้แทนของตนและ ยินยอมให้ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ ดังนั้น โดยสภาพแล้ว ผู้ยื่นคำร้องขอ จึงไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลแห่งการถอดถอนก็ได้หรือหากมีเหตุผล ผู้ที่ถูกกล่าวหาที่มีอาจร้องขอให้ ศาลพิจารณาคดีได้ ซึ่งกระบวนการถอดถอนดังกล่าวถือว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยแท้

อย่างไรก็ตาม มีบางมลรัฐ เช่นมลรัฐจอร์เจียและมินเนส โซต้าที่เปิดโอกาสให้ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา สามารถร้องขอให้ศาลทบทวนความชอบด้วยกฎหมายแห่งเหตุ ที่ใช้เป็นข้ออ้างในยื่นถอดถอน ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจเป็นเรื่องที่กฎหมายของมลรัฐดังกล่าว ต้องการที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าคำร้องขอถอดถอนอาจถูกยื่นเข้ามาเป็นการกั่นกั้นกันในทาง การเมืองหรือเป็นข้อกล่าวหาที่เลื่อนลอยไม่อาจเชื่อถือได้ จึงต้องเปิดโอกาสให้ศาลได้เข้าตรวจสอบ และคุ้มครองสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรมนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุป หากมิได้มีการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ ประชาชน ก็จะมีสิทธิที่จะอ้างข้อกล่าวหาใด ๆ ก็ได้ หากเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สมควรอยู่ใน ตำแหน่งต่อไป ศาลจึงไม่อาจเข้ามาตรวจสอบเหตุแห่งการถอดถอนได้ เพราะถือว่าการกำหนดเหตุ แห่งการถอดถอน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการถอดถอน ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยแท้ ศาลจึงไม่อาจตรวจสอบได้

หากมีการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ก็อาจกำหนดให้ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา สามารถที่จะต้องขอให้ศาลตรวจสอบเหตุแห่งข้อกล่าวหา ดังกล่าวได้ เพื่อป้องกันการกั่นกั้นกันในทางการเมืองและตรวจสอบความชอบด้วยเหตุแห่งข้อ

กล่าวหาว่า... ว่ามีความเชื่อถือได้หรือไม่ อันจะทำให้กระบวนการในการถอดถอนเกิดความชอบธรรมต่อไป

ประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบและทบทวนการคัดค้านผลแห่งการลงคะแนนเสียงถอดถอน หากมีการร้องเรียนว่าการลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม มีการทุจริตในกระบวนการลงคะแนนเสียง ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะร้องขอให้ศาลเป็นผู้ทำการตรวจสอบและทบทวนกระบวนการจัดการลงคะแนนเสียงนั้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรอิสระและไม่มีส่วนได้เสียกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง โดยไม่ควรให้ผู้คัดค้านยื่นเรื่องต่อองค์กรที่ดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อขอให้ทบทวนกระบวนการลงคะแนนเสียงใหม่ เนื่องจากองค์กรที่จัดการลงคะแนนเสียงดังกล่าวถือว่ามีส่วนได้เสียกับการลงคะแนนเสียงจึงมีอาจให้องค์กรดังกล่าวเข้ามาทบทวนการดำเนินการของตนเอง

อนึ่ง สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติในข้อปลีกย่อยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยมาเทียบเคียงเพื่อบังคับใช้ ตลอดจนการพิจารณานำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาชิกวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติต่อไป

4.3.11 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษในกระบวนการถอดถอน

กระบวนการถอดถอนมีหลายขั้นที่จะอาจมีการกระทำการทุจริตเพื่อจงใจให้ประชาชนเอนเอียงหรือเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็เป็นไปได้ เช่นการปลอมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หลอกลวงให้ลงชื่อในคำร้อง สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือสิ่งของเพื่อจงใจให้ลงชื่อในคำร้อง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากระบวนการถอดถอนของประชาชน เป็นผลมาจากการใช้สิทธิในการเข้าชื่อและการลงคะแนนเสียง หากการใช้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นโดยการฉ้อฉลแล้ว ก็อาจเป็นผลร้ายต่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาได้ และไม่เป็นไปตามหลักการใช้สิทธิโดยสุจริตตลอดจนทำให้กระบวนการถอดถอนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การกำหนดบทลงโทษไว้จึงถือเป็นเครื่องที่จะช่วยยับยั้งมิให้มีการกระทำผิดได้อีกทางหนึ่ง เช่นในจังหวัดบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา ที่กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ให้เงินสนับสนุน โดยมีเจตนาที่จะทำให้การถอดถอนไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม และในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งรายการอันเป็นเท็จจริงหรือแถลงข้อความอันเป็นเท็จ โดยเจตนาเพื่อจะให้ได้ลายมือชื่อ หรือเจตนาขึ้นคำร้องที่มีลายมือชื่อปลอมหรือใช้การยื่นคำร้องขอ

เพื่อถอดถอนเป็นเครื่องมือในการขู่เชิญเพื่อให้ได้มาซึ่งเงิน²⁴ เพื่อเป็นบทลงโทษแก่ผู้ที่มีเจตนาที่จะทำให้กระบวนการถอดถอนไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 22 - 27 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำให้กระบวนการถอดถอนไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

4.3.12 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการบัญญัติแนวทางการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชนไว้ในกฎหมาย

แนวทางการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือระดับชาติโดยประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับชาติ ซึ่งสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน (Status Activus)²⁵ และบุคคลที่ตกเป็นผู้ที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก็เป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้นอกจากตำแหน่งจึงต้องบัญญัติสิทธิในทางการเมืองดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) โดยจะบัญญัติสิทธิของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงไว้อย่างกว้าง ๆ แต่จะกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กระบวนการ ตลอดจนข้อยกเว้นต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายเฉพาะที่ออกมาในรูปของกระบวนการนิติบัญญัติทางรัฐสภา

เช่น ในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่ถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ก็จะบัญญัติสิทธิในการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเพื่อรองรับสิทธิในทางการเมืองของประชาชน รวมไปถึงสาธารณรัฐเวเนซุเอลาและจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดาด้วยเช่นกัน โดยในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย จะกำหนดรายละเอียดของกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติโดยประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนและการเสนอชื่อกฎหมาย (Recall And Initiative Act) สำหรับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระดับ

²⁴ From *Direct Democracy-The Politics of Initiative, Referendum and Recall* (p. 153), by Thomas Cronin, 1999, Harvard University Press and *The Recall-Tribunal of the People* (p. 51), by Joseph Zimmerman, 1997, Praeger.

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. (ม.ป.ป.). *ความเสมอภาคในการสอบเพื่อเข้ารับราชการ, PUBLIC LAW NET* เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=695>

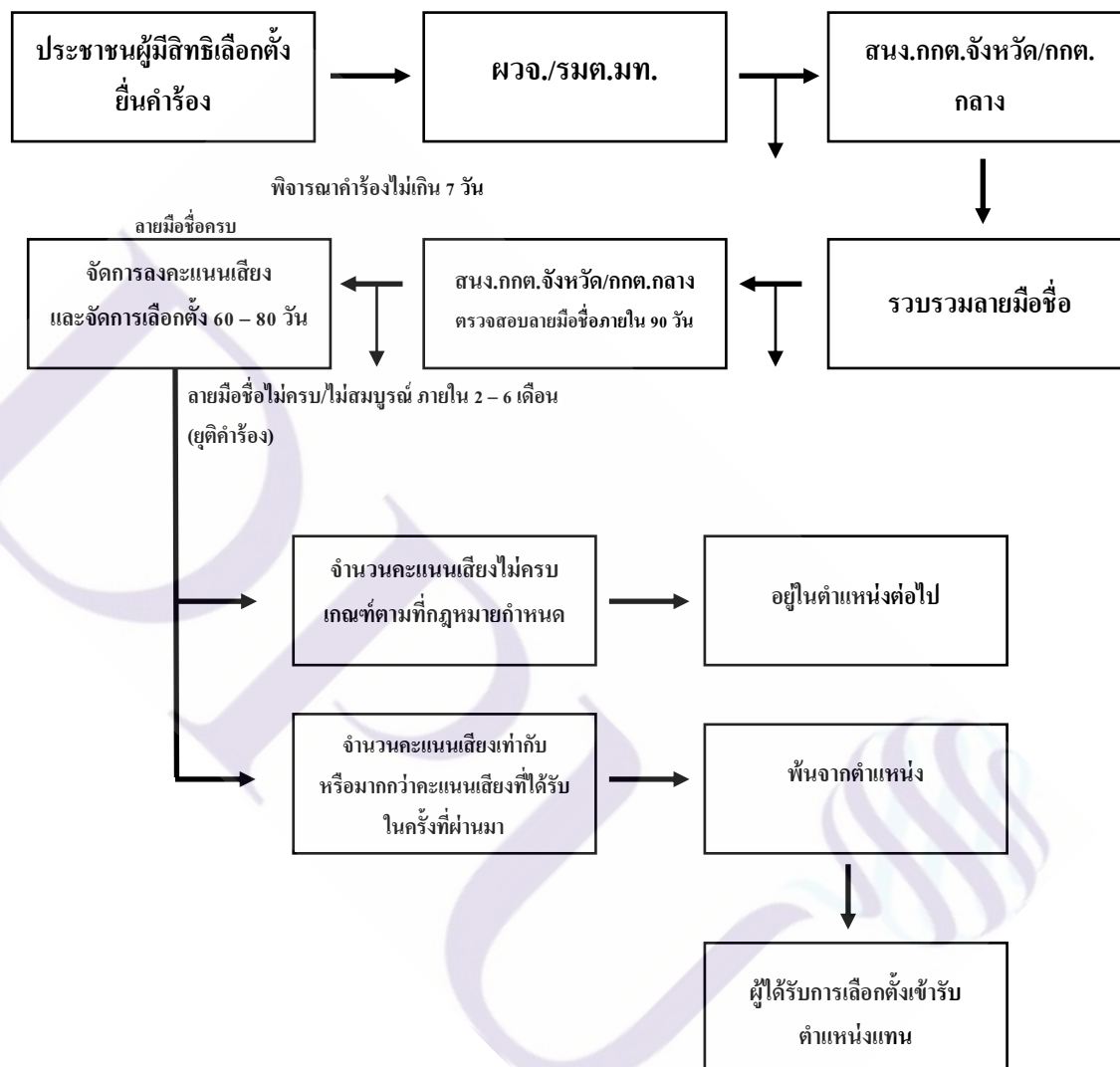
ท้องถิ่นของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²⁶ และ 2550²⁷ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน และได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

²⁶ มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น

พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด.

²⁷ มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

4.3.13 แผนผังแสดงขั้นตอนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชน
โดยสังเขป



ภาพที่ 4.1 แผนผังแสดงขั้นตอนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชน
โดยสังเขป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเมืองการปกครองของประเทศไทยปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าบทบาทของภาคประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่หลายเรื่อง แต่ก็ยังคงถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการริเริ่มเท่านั้น การตัดสินใจชี้ขาดหรือมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนสุดท้ายยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ จึงมีอาจถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงได้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์จึงต้องมีการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ มิติ และกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดต้องเป็นอำนาจของประชาชนด้วย การตัดสินใจเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนรวมทั้งการยกเลิกหรือเพิกถอนการทำหน้าที่ของผู้แทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนจึงควรที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้ตัดสินใจด้วยเช่นเดียวกัน

5.1 บทสรุป

จากที่ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในบทที่ 4 ไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยทางผู้แทนที่ประสบอยู่ในปัจจุบันนี้ ทั้งในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มักจะประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว มักเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเองหลายประการ เช่น การคอร์รัปชัน การแสวงประโยชน์ของนักการเมือง ตลอดจนการประพฤติปฏิบัติตัวที่ไม่เหมาะสมของนักการเมือง ส่งผลให้ต้องประเทศต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนเหล่านั้น โดยใช้กลไกทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเข้าไปจัดการกับนักการเมือง แต่กลไกต่าง ๆ เหล่านี้กลับไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ด้านนักการเมืองเองก็อาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการตรวจสอบหรือถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าเมื่อกลไกการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่ประสบกับความล้มเหลวแล้ว จึงสมควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง และเป็นผู้ที่ได้เลือกตัวแทน

เหล่านั้นเข้าไปทำหน้าที่ สามารถที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ของตนเข้าไปถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงเหล่านั้นให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ เพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องปรามมิให้ผู้แทนกระทำการอันเป็นการขัดแย้งหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของประชาชน ตลอดจนเพื่อให้ประชาชนได้เห็นคุณค่าของการลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนในแต่ละครั้งด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษามาตราทางการกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชนมาใช้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม ตลอดจนได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาการเมืองการปกครองของประเทศไทย ภายใต้แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศที่ผ่านมาแล้วนั้น พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่เพื่อใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงยังขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองด้วยการให้อำนาจประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชนเฉกเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงได้และประสบความสำเร็จในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงได้พอสมควร ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชน ดังนี้

- 1) ควรกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยประชาชน (Recall) เพื่อรองรับสิทธิเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเวเนซุเอลา อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตัดสินใจถอดถอนนักการเมืองที่ประพฤติมิชอบ แสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการทั้งต่อตนเองและพวกพ้อง ก่อนที่นักการเมืองดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่ง เพื่อป้องปรามและยังยั้งมิให้นักการเมืองกระทำการอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชน และยับยั้งชั่งใจก่อนที่จะมีการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อไป

2) ควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ ข้อยกเว้นต่าง ๆ ในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยประชาชน (Recall) ไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยการนำรูปแบบกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนจากต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเวเนซุเอลา มาประยุกต์ใช้กับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) เพื่อให้กระบวนการถอดถอนมีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าจะมีความโปร่งใส ถูกต้องและเป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง จนทำให้กระบวนการถอดถอนเกิดอุปสรรคจนไม่อาจประสบความสำเร็จในการถอดถอนได้

3) ควรพิจารณาทบทวนและแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ให้กระบวนการถอดถอนดังกล่าวสามารถนำมาใช้และบรรลุผลได้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมือง อันจะทำให้การถอดถอนประสบกับความล้มเหลวดังที่ได้ปรากฏขึ้นมาแล้วในอดีต ซึ่งกระบวนการถอดถอนที่ผ่านมาเป็นเพียงการชักฟอกนักการเมืองที่กระทำผิดให้บริสุทธิ์ขึ้นมาเท่า ไม่สามารถที่จะนำกระบวนการถอดถอนดังกล่าวมาถอดถอนนักการเมืองที่กระทำผิดได้แม้แต่เพียงรายเดียว ถึงแม้ว่านักการเมืองคนนั้น จะถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วก็ตาม ซึ่งหากไม่เร่งรีบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจเกิดความไม่พอใจของประชาชนจนทำให้เกิดปัญหาการเรียกร้องหรือประท้วง ถึงขั้นนำไปสู่ปัญหาการเมืองที่ประสบอยู่กับจนถึงทุกวันนี้ก็เป็นไปได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมล สมวิเชียร. (2520). *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย ไทยวัฒนาพานิช*. กรุงเทพฯ.
- กองบรรณาธิการ ASTV – ผู้จัดการ. (2556). *คำวินิจฉัยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๖* เปิดโปงเผด็จการรัฐสภา: กรณีแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ที่มา สว. 20 พฤศจิกายน 2556).
- กานดา สิริฤทธิภักดี. (2538). *การนำ “ระบบอิมพีทเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2552). *การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (ม.ป.ป.). *แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส, Public Law Net* เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (ม.ป.ป.). *แนวคิดอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, Public Law Net* เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย (ออนไลน์). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=240>
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2550). *การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน*. กรุงเทพฯ: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. (ม.ป.ป.). *6 บทสรุป: สมัชชาสุขภาพ นโยบายสาธารณะกับประชาธิปไตยแบบไต่ตรอง*. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557, จาก http://www.academia.edu/5962391/6_
- คณินิจ แซ่เฮง. *ความคิดความเห็นทางกฎหมาย ท้องเที่ยว เก็บเกี่ยวรายทาง*. สืบค้น 18 มกราคม 2558, จาก <http://khanuengnit.blogspot.com/2010/11/blog-post.html>
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- จเร พันธุ์เปรื่อง. (ม.ป.ป.). *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้น 16 กันยายน 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/>

- จุดสารสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). การเมืองภาคประชาชนในระบอบ
ประชาธิปไตย. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557, จาก
http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/downloadarticle/article_20110615111440.pdf
- เจมส์ แอล. เครย์ตัน. (2551). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม* แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลาดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น: ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.
- ไชยยนต์ ไชยพร. (ม.ป.ป.). “แนวคิดประชาธิปไตย 1: ประชาธิปไตยจากโบราณสู่สมัยใหม่”
ในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *แนวคิดทางการเมืองและสังคม (หน่วยที่ 8)*.
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2508). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ.
- ตรีรัตน์ จุยมณี. (2542). *มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542 มาตรา 285 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ทุกคนเป็นนักข่าวได้ OK NATION.NET. จอห์น ล็อกกับประชาธิปไตย. สืบค้น 16 กันยายน 2557,
จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=474078>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557, 30 สิงหาคม). *จริยธรรมนักการเมืองไทย อยู่อันดับ 107 ของโลก*. สืบค้น
28 สิงหาคม 257 จาก <http://www.thairathco.th/content/368660>
- ชนศักดิ์ วรรณสุข. (2544). *การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกและประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และชาย ไชยจิต. (2552, กันยายน – ธันวาคม). “การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงใหม่,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 7(3).
สืบค้น 18 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (ม.ป.ป.). *การปกครองท้องถิ่นในจังหวัดบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา (เอกสารวิชาการ ลำดับที่ 78)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (ม.ป.ป.). *รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา, PUBLIC LAW NET*
เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=966>

- นิจารีย์ ภาคินปริพรห. (2555). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหาร
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง, สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้น 20 มกราคม
2558, <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/>
- นิมรัฐอมฤต, พรชัยเทพปัญญา, และชาญชัยลิวตริงสิมา. (2520). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ
อังกฤษสหรัฐอเมริกาญี่ปุ่นฝรั่งเศสสหภาพโซเวียต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- แนวความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ. (ม.ป.ป.). สภากลเมือง: ประชาธิปไตยแบบ
ปรึกษาหารือของทุกคน. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557, จาก thaipublica.org/.../the-peoples-parliament-and-deliberative-democracy/
- บทสรุปผู้บริหาร Executive Summary. (ม.ป.ป.). โครงการสถาบันการเมืองกับการพัฒนา
ประชาธิปไตย ศึกษากรณีการดำเนินงานของรัฐสภาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพ
รัฐสภา (Inter – Parliament Union: IPU). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรเจิด ลิงคะเนติ. (ม.ป.ป.). ความเสมอภาคในการสอบเพื่อเข้ารับราชการ, PUBLIC LAW NET
เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=695>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2554). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย
สาธารณะ (รายงานการศึกษา) (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และ
การพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory
Democracy). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญเสริม นาคสาร. (ม.ป.ป.). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติ
เมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง (PUBLIC LAW NET เครือข่ายกฎหมาย
มหาชนไทย). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697>
- ประชาธิปไตยทางตรง. (ม.ป.ป.). วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557, จาก
<http://th.wikipedia.org/>
- ประชาธิปไตยเอเชนส์. (ม.ป.ป.). Direct Democracy ว่าด้วยประชาธิปไตยทางตรง.
สืบค้น 18 สิงหาคม 2557, จาก <http://directdemocracy.exteen.com/20090913/entry-1>

ปริญญา เทวนฤมิตรกุล. (2541). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง* (เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 10 ธันวาคม 2541). กรุงเทพฯ.

ปิยวรรณ ปานโต. (ม.ป.ป.). *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

มนตรี เจนวิทย์การ. (2549, มกราคม – เมษายน). “แนวคิดเรื่องความชอบธรรมกับการต่อสู้ทางการเมืองยุคทักษิณ,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 4(1).

มนตรี เจนวิทย์การ. (2553, มกราคม – เมษายน). กลไกและกฎเกณฑ์ในการสร้าง “ความพร้อมรับคิดทางการเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยของไทย, *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 6(1).

มานิตย์ จุมปา. (2543). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (ความรู้เบื้องต้น). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

มานิตย์ จุมปา. (2556, กันยายน). “แนวคิดและพัฒนาการของการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน,” *รัฐสภาสาร*, 61(9).

ราชบัณฑิตยสถาน. (ม.ป.ป.). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557, จาก

<http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=3104>

วรวิทย์ ทิพย์ธรรมชารา. (ม.ป.ป.). *กระบวนการถอดถอน: ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับกฎหมายต่างประเทศ* (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส)” รุ่นที่ 14). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม

วัชรวิชัย สาร. (ม.ป.ป.). *พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และพหุการเมือง: การเมืองภาคประชาชน, รัฐสภาคู่ประชาชน Parliament and People*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557, จาก

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_news

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). *ประเทศแคนาดา*. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. สืบค้น 4 กันยายน 2557, จาก http://www.th.wikipedia.org/.../รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศักราช_2540

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). สืบค้น 31 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). สืบค้น 31 กรกฎาคม 2557, จาก

http://th.wikipedia.org/wiki/Recall_election

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). การถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง. สืบค้น 2 สิงหาคม 2557, จาก

<http://th.wikipedia.org/wiki/การถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). การออกเสียงประชามติ. สืบค้น 16 กันยายน 2557, จาก

<http://th.wikipedia.org/wiki/>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). อำนาจอธิปไตย. สืบค้น 16 กันยายน 2557, จาก

<http://th.wikipedia.org/wiki/>

วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บรรณาการ.

วีระ โลจายะ, สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุฒิ, และอุสา โกมลปานิก. (2552). *ระบอบการเมือง* (เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 4) (พิมพ์ครั้งที่ 42). นนทบุรี: สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สถิติการถอดถอน – วุฒิสภา. (ม.ป.ป.). สืบค้น 19 สิงหาคม 2557, จาก

<http://www.senate.go.th/w3csenate/>

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2550). *โครงการการสร้างองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปการเมือง* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยสนับสนุนการวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สมนึก กลุมณี. (2533, ตุลาคม – ธันวาคม). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political Participation) (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง),” *วารสารศูนย์การเรียนรู้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ 2*(8).

สมยศ เชื้อไทย, และวรวพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2528). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.

สุนทรชัย ชอบบศ, และรจนา คำดีเกิด. (2556, พฤษภาคม). “การเมืองภาคพลเมือง: การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย,” *รัฐสภาสาร*, 61(5).

อมร สุวรรณโรจน์. (2556). *ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อัญชลี พูลเต็ม. (2553). *หลักประชาธิปไตยด้วยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอลิซแคทซ์. (ม.ป.ป.). *การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา* (Document in Translation) (เอกสารเผยแพร่ของสถานทูตอเมริกันประจำประเทศไทย). กรุงเทพฯ.

ภาษาต่างประเทศ

2002 CENSUS OF GOVERNMENT. Retrieved August 20, 2014, from

www.census.gov/gous/cog/2002COGprelim_report.pdf

Anne Twomey. (n.d.). *The Recall and Citizens' Initiated Elections Options for New South Wales Report No 1*. Constitutional Reform Unit: Sydney Law School

BALLOTPEADIE and interaction almanac of U.S. politics. (1995). Retrieved September 15, 2014, from http://ballotpedia.org/Paul_Horcher_recall,_California_

BALLOTPEADIA. *Laws governing recall*. Retrieved August 20, 2014 form

http://ballotpedia.org/Laws_governing_recall

Berman, David R. (1994). *State and Local Politics* (7th ed.). Iowa: Wm. C. Brown Communication.

Chandler, J.A., editor. (2000). *Comparative Public Administration*. Cambridge: United Kingdom atUniversity Press.

CONSTITUTION OF THE STATE OF MINNESOTA.

Direct Democracy. (n.d.). *The International IDEA Handbook*. Retrieved August 20, 2014, from

http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf

Dye, Thomas R. (1997). *Politic in State and Communities*. New Jersey: Prentice Hall.

Encyclopædia Britannica. *Recall election*. Retrieved August 20, 2014 form

<http://global.britannica.com/EBchecked/topic/493351/recall-election>

Gray Davis: From Wikipedia, the free encyclopedia.

History Learning Site. Retrieved August 20, 2014 form

http://historylearningsite.co.uk/recall_elections.htm

National Conference of State Legislatures Website Feedback. *RECALL OF STATE OFFICIALS*.

Retrieved August 20, 2014 form <http://ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>

Recall Manual 2 0 1 4 , Secretary of StateKate Brown. Retrieved August 2, 2014, from

<http://sos.oregon.gov/elections/Documents/RecallManual.pdf>

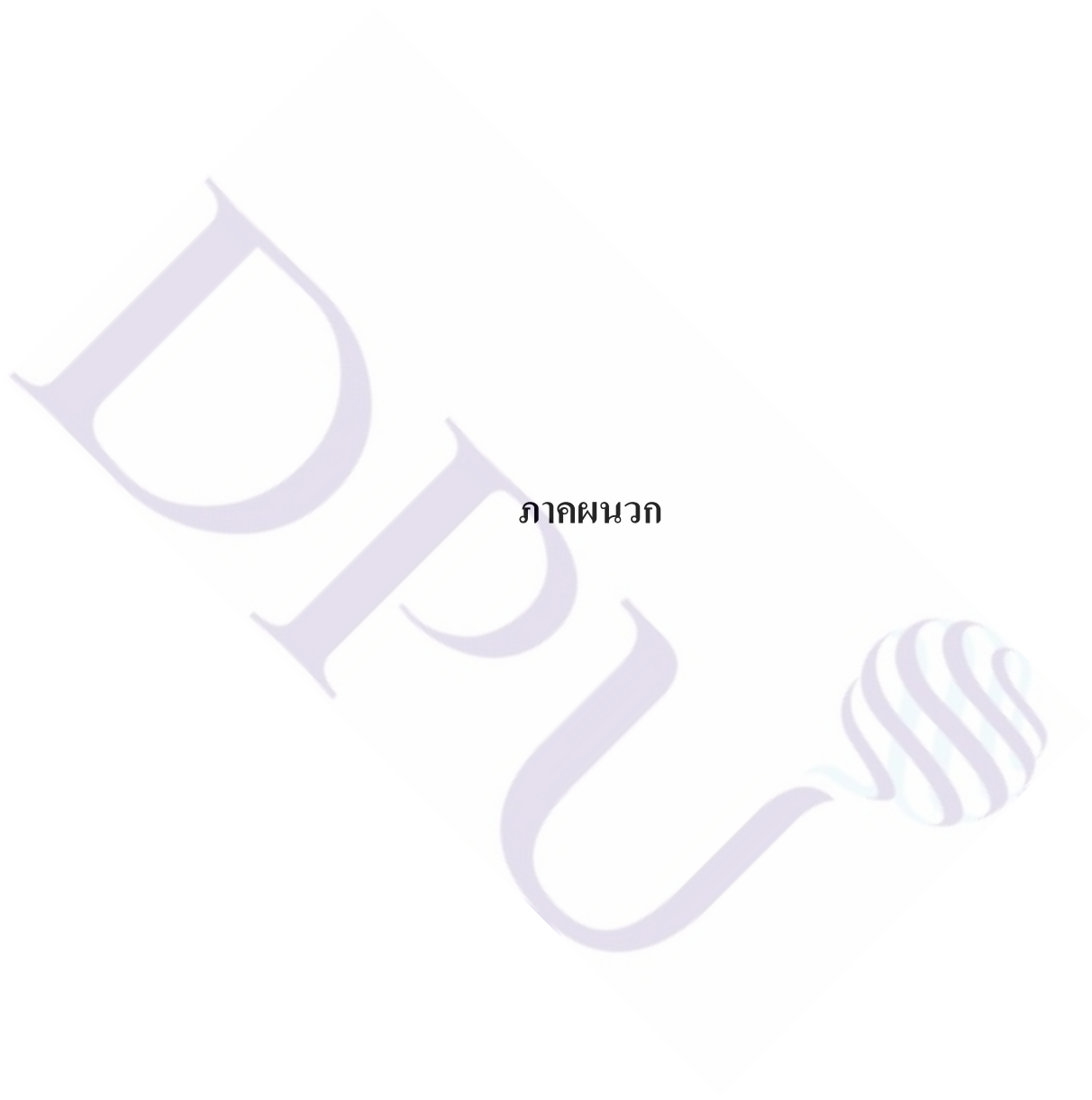
Source: National Conference of State Legislatures, July 2011

The International IDEA Handbook, Direct Democracy.

Wikipedia. *Recall election*. Retrieved August 20, 2014 from

http://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election



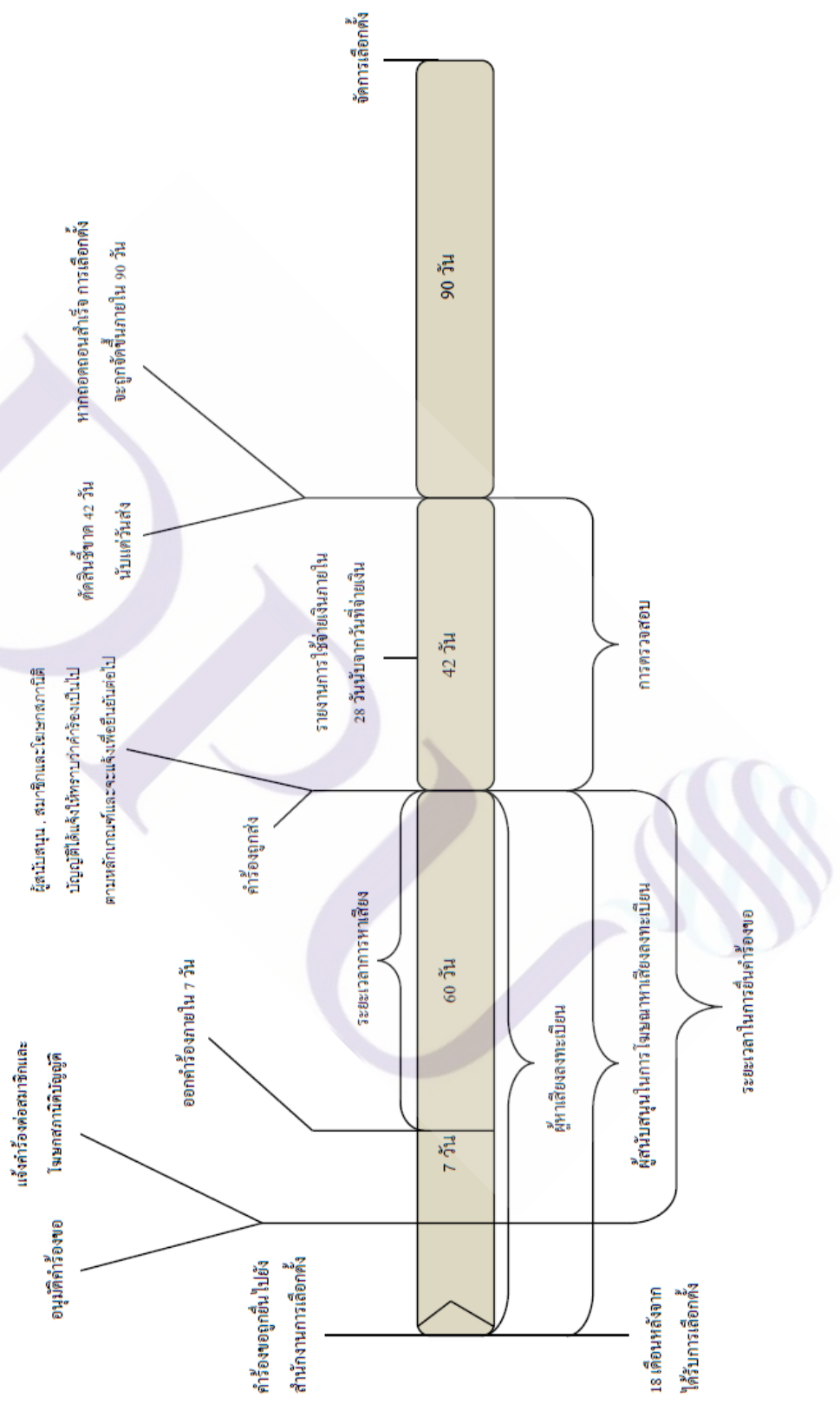


ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แผนผังกรอบระยะเวลากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองโดยประชาชนในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา

แผนผังกรอบระยะเวลากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา



หมายเหตุ ตัดแปลงจาก Recall Petition Timeline

ภาคผนวก ข

บทสรุปผลการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในจังหวัดบริ
ติช โคลัมเบียประเทศแคนาดา (Summary of Recall Petitions)

Summary of Recall Petitions
(Chronological by Date Issued)

Electoral District	Year	MLA	Affiliation	Proponent	Petition Number	Date Issued	Date Due	Number of Signatures Required	Number of Signatures Returned	Number of Signatures Valid	Number of Registered Canvassers	Status of Petitions
Burnaby North	2015	Richard T. Lee	BC Liberal Party	Loren Letourneau	RP-BNN-2015-002	2015-04-15	2015-06-15	16,494			91	Failed - not submitted
Maple Ridge-Mission	2015	Marc Dalton	Independent	Yvonne Hale	RP-MRM-2015-001	2015-04-15	2015-06-15	15,410			115	Failed - petition withdrawn
Maple Ridge-Mission	2011	Marc Dalton	BC Liberal Party	Wilfred McInyre	RP-MRM-2011-003	2011-03-10	2011-05-09	14,082			67	Failed - petition withdrawn
Kamloops-North Thompson	2011	Dr. Terry Lake	BC Liberal Party	Chad Byron Moats	RP-KAN-2011-002	2011-02-03	2011-04-04	15,299			99	Failed - not submitted
Comox Valley	2011	Don McRae	BC Liberal Party	Kathryn Jean Elizabeth Askew	RP-CHK-2011-001	2011-01-21	2011-03-22	19,348	5,181		139	Failed - insufficient signatures
Oak Bay-Gordon Head	2010	Ida Chong	BC Liberal Party	Michael Roy Hayes	RP-OBG-2010-002	2010-12-06	2011-02-04	15,368	8,870		289	Failed - insufficient signatures
Vancouver-Burrard	2003	Lorne Mayencourt	BC Liberal Party	Alec Robert Zuke	RP-VBU-2003-008	2003-04-02	2003-06-02	14,961			76	Failed - not submitted
Vancouver-Point Grey	2003	Gordon Campbell	BC Liberal Party	Eric Simons	RP-VPG-2003-007	2003-03-13	2003-05-12	14,623			154	Failed - not submitted
Victoria-Beacon Hill	2003	Jeff Bray	BC Liberal Party	Sybil Rowe	RP-VTB-2003-006	2003-02-28	2003-04-29	14,711			147	Failed - not submitted
Nelson-Creston	2003	Blair Suffredine	BC Liberal Party	Birthe Wilson-Achtner	RP-NEL-2003-005	2003-02-27	2003-04-28	11,695			394	Failed - not submitted
Columbia River-Revelstoke	2003	Wendy McMahon	BC Liberal Party	Joylaine Orr	RP-CLR-2003-004	2003-02-26	2003-04-28	8,068			193	Failed - not submitted
Alberni-Qualicum	2003	Gillian Trumper	BC Liberal Party	John Olsen	RP-ALQ-2003-001	2003-02-24	2003-04-25	13,215			58	Failed - not submitted
Nanaimo	2003	Mike Hunter	BC Liberal Party	George C. Addison	RP-NAN-2003-002	2003-02-21	2003-04-22	12,566			186	Failed - not submitted
Nanaimo-Parksville	2003	Judith Reid	BC Liberal Party	Elizabeth Fox	RP-NAP-2003-003	2003-02-20	2003-04-22	14,857			177	Failed - not submitted
Delta South	2002	Val Roddick	BC Liberal Party	John Bayne	RP-DLS-2002-001	2002-11-26	2003-01-27	11,949	13,168	9,999	175	Failed - insufficient valid signatures
Port Coquitlam	1999	Michael Farmworth	BC NDP	Mark R. Francioli	R99001-PCT	1999-05-20	1999-07-19	17,417			10	Failed - not submitted
Prince George North	1998	Paul Ramsey	BC NDP	Bob Viergever	R98007-PRN	1998-10-07	1998-12-07	8,908			72	Failed - not submitted
Comox Valley	1998	Evelyn Gillespie	BC NDP	Robert Saint Amour	R98006-CHX	1998-07-28	1998-09-28	17,048			0	Failed - not submitted
Parksville-Qualicum	1998	Paul Reitsma	BC Liberal Party	Mark Robinson	R98005-PAR	1998-04-15	1998-06-15	17,020	25,430		193	Failed*
Comox Valley	1998	Evelyn Gillespie	BC NDP	Robert Saint Amour	R98004-CHX	1998-02-12	1998-04-14	17,048			60	Failed - not submitted
Fort Langley-Aldergrove	1998	Rich Coleman	BC Liberal Party	Walter Bueckert	R98003-FTL	1998-01-27	1998-03-30	13,409			0	Failed - not submitted
Prince George North	1998	Paul Ramsey	BC NDP	James Loughery	R98002-PRN	1998-01-16	1998-03-17	8,908			0	Failed - not submitted
Vancouver-Point Grey	1998	Gordon Campbell	BC Liberal Party	Robert D. Bradley	R98001-VPG	1998-01-13	1998-03-16	14,643			0	Failed - not submitted
Skeena	1997	Helmut Giesbrecht	BC NDP	John How	R97003-SKN	1997-12-12	1998-02-10	7,558			1	Failed - not submitted
Skeena	1997	Helmut Giesbrecht	BC NDP	G. Lorne Sexton	R97002-SKN	1997-12-05	1998-02-03	7,558			152	Failed - not submitted
Prince George North	1997	Paul Ramsey	BC NDP	Pertti Hakonen	R97001-PRN	1997-12-05	1998-02-03	8,908	8,323		190	Failed - insufficient signatures

* The petition to recall Paul Reitsma, MLA for Parksville-Qualicum, failed as a result of the MLA's resignation during petition verification.

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา
ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ

โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและ

ยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง
เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒"

มาตรา ๒* พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราช
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

*[ร.ก.๒๕๕๒/๑๐๔ก/๑๒/๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒]

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า กรุงเทพมหานคร องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
ที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

"หน่วยลงคะแนนเสียง" หมายความว่า ท้องถิ่นที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเสียง

"ที่ลงคะแนนเสียง" หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเสียง

"ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง" หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
ผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิก
สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

"ศาลากลางจังหวัด" หมายความว่า ศาลากลางกรุงเทพมหานคร

“ที่ว่าการอำเภอ” หมายความว่ารวมถึง ที่ว่าการกิ่งอำเภอและสำนักงานเขต
“สำนักงานเทศบาล” หมายความว่ารวมถึง ศาลาว่าการเมืองพัทยา

มาตรา ๔ ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าเป็นการดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๕ การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

- (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
 - (๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
 - (๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
 - (๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

มาตรา ๖ คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕ ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
- (๒) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป
- (๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๓) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๗ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา ๕ ให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้อง และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำร้องให้ทราบตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนด แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป พร้อมทั้งจัดส่งคำร้องตามมาตรา ๕ และคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาถ้าหากมีไปด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งตามวรรคสองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลนั้นดำเนินการต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมทั้งคำร้องตามมาตรา ๕ คำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถ้าหากมี และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับกับการเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อต่อบุคคลที่คณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๙ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงที่จะพึงมี
ในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียง และกำหนดที่ลงคะแนนเสียงของ
หน่วยลงคะแนนเสียงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงจำนวนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในแต่ละหน่วย
ลงคะแนนเสียงและความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงและประกาศให้ผู้มีสิทธิ
ลงคะแนนเสียงทราบไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง

ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียง
ตามประกาศในวรรคหนึ่งเป็นสถานที่อื่นตามที่เห็นเหมาะสมก็ได้ โดยต้องประกาศการเปลี่ยน
แปลง
ที่ลงคะแนนเสียงให้ทราบก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าห้าวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉินจะประกาศ
การเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงน้อยกว่าระยะเวลาดังกล่าวก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งหรือ
หลายคนเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือกำกับดูแลการลงคะแนนเสียงตามที่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่
ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่งไม่น้อยกว่าห้าคน เพื่อทำหน้าที่ในที่ลงคะแนนเสียงนั้น
การแต่งตั้งกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง
แต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นเป็นประธานกรรมการหนึ่งคน และ
กรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คน ถ้าในวันลงคะแนนเสียงกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมา
ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถึงห้าคน ให้กรรมการที่เหลืออยู่แต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนน
เสียงนั้นเป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจนครบห้าคน

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่มาปฏิบัติหน้าที่หรือไม่อยู่ในที่ลงคะแนนเสียงหรือ
ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแทนหรือปฏิบัติ
หน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าประธานกรรมการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แล้วแต่กรณี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๒ ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีหน้าที่ดำเนินการและรักษา
ความเรียบร้อยในการลงคะแนนเสียงและการนับคะแนนเสียงในที่ลงคะแนนเสียง และมีหน้าที่อื่น
ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่ผู้ใดขัดขวางการลงคะแนนเสียง ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง
มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ลงคะแนนเสียงนั้น แต่ต้องไม่ขัดขวางต่อการที่ผู้มีสิทธิลงคะแนน
เสียงจะใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๓ การลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ

การออกเสียงลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงในช่องที่ "เห็นด้วย" หรือ "ไม่เห็นด้วย" กับการให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน

ลักษณะและขนาดของบัตรลงคะแนนเสียงและหีบบัตรลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๔ ในวันลงคะแนนเสียงให้เปิดการลงคะแนนเสียงตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐

นาฬิกา ถึงเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๕ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในที่ลงคะแนนเสียงใด ให้ลงคะแนนเสียง ณ ที่ลงคะแนนเสียงนั้น

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ลงคะแนนเสียงในที่ลงคะแนนเสียงที่ตนมีสิทธิได้เพียงแห่งเดียว

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๖ ก่อนเริ่มเปิดให้มีการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลง

คะแนนเสียงนับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงทั้งหมดของหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น และปิดประกาศจำนวนบัตรทั้งหมดในที่ลงคะแนนเสียงไว้ในที่เปิดเผย และเมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเสียงให้

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงเปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงในที่เปิดเผยแสดงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งอยู่ ณ ที่ลงคะแนนเสียงนั้นเห็นว่าเป็นหีบเปล่า แล้วปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียง

และให้ทำการบันทึกการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองคนซึ่งอยู่ในที่ลงคะแนนเสียงในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย เว้นแต่ไม่มีผู้ลงคะแนนเสียง

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

อยู่ในขณะนั้น

มาตรา ๑๗ ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนเสียงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ที่ประสงค์จะลงคะแนนเสียงไปแสดงตนต่อกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทาง

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

เมื่อคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน

เสียงแล้วให้อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้นั้นดัง ๆ ถ้าไม่มีผู้ใดทักท้วงให้หมายเหตุไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงโดยให้จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตร และให้ผู้มีสิทธิลงคะแนน

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

เสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเป็นหลักฐานตามที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมอบบัตรลงคะแนน

สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

เสียงให้แก่ผู้นั้นเพื่อไปลงคะแนนเสียง
 ในกรณีที่ผู้ทักท้วงหรือกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงสงสัยว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งมาแสดงตนนั้นไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยเป็นผู้ที่มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่ และในกรณีที่คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงวินิจฉัยว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงทำบันทึกคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อไว้ด้วย และให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่การลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงใดไม่สามารถกระทำได้นั้นเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย หรือเหตุสุดวิสัยอย่างอื่น ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่ที่ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงสามารถไปลงคะแนนเสียงได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่ได้ให้ประกาศตลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการเลือกตั้งโดยด่วน

ในกรณีที่เหตุตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวันที่ลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศตลงคะแนนในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการเลือกตั้งโดยด่วน

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนเสียงใหม่ในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบเหตุที่ทำให้ไม่อาจลงคะแนนได้นั้นสงบลงแล้ว และต้องประกาศก่อนวันลงคะแนนเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

มาตรา ๑๙ เมื่อถึงเวลาปิดการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงประกาศปิดการลงคะแนนเสียงและงดจ่ายบัตรลงคะแนนเสียง และให้ทำเครื่องหมายในบัตรที่เหลืออยู่ให้เป็นบัตรที่ใช้ลงคะแนนเสียงไม่ได้ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และจัดทำรายงานเกี่ยวกับจำนวนบัตรลงคะแนนเสียงทั้งหมด จำนวนผู้มาแสดงตนและบัตรลงคะแนนเสียงและจำนวนบัตรที่เหลือ โดยให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้นทุกคนลงลายมือชื่อไว้และประกาศให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งอยู่ที่นั่นทราบ

มาตรา ๒๐ เมื่อปิดการลงคะแนนเสียงให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่งนับคะแนน ณ ที่ลงคะแนนเสียงนั้นโดยเปิดเผยจนแล้วเสร็จ

เมื่อนับคะแนนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงนำบัตรลงคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดใส่ไว้ในหีบบัตรลงคะแนนเสียงพร้อมทั้งรายงานผลการนับคะแนน แล้วปิดหีบบัตรจัดส่งไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง

วิธีการนับคะแนนและการจัดส่งหีบบัตรให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ

สำนักงาน การเลือกตั้งกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๑ บัตรลงคะแนนเสียงดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย

(๑) บัตรปลอม

สำนักงาน (๒) บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายลงคะแนน

สำนักงาน

(๓) บัตรที่ทำเครื่องหมายจนไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนเสียงในทางใด

สำนักงาน (๔) บัตรที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดว่าเป็นบัตรเสีย

ให้คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงสลักหลังในบัตรที่มีลักษณะตาม

วรรคหนึ่งว่า "เสีย" พร้อมทั้งระบุเหตุผลว่าเป็นบัตรเสียตามอนุมาตราใด แล้วลงลายมือชื่อกำกับ

ไว้ไม่น้อยกว่าสองคน และห้ามมิให้นับบัตรเสียเป็นคะแนน

สำนักงาน

สำนักงาน

มาตรา ๒๒ เมื่อได้ผลการนับคะแนนจากที่ลงคะแนนเสียงทุกแห่งแล้ว ให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียงและจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

มาตรา ๒๓ การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะ
มีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนน

เสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควร
ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

มาตรา ๒๔ เมื่อมีการประกาศผลการลงคะแนนเสียงแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าการลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วย

กฎหมาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน
สามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยเร็ว

ถ้าเห็นว่าการลงคะแนนเสียงนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้จัดให้มีการ

ลงคะแนนเสียงใหม่ เว้นแต่การลงคะแนนเสียงใหม่จะไม่ทำให้ผลการลงคะแนนเสียงเปลี่ยนแปลง
ไป ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านนั้นเสีย

วิธีพิจารณาการคัดค้านการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะ

กรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

มาตรา ๒๕ ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างผู้ใดขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวหรือไม่ให้ความสะดวกพอสมควรต่อการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๖ ผู้ใดกระทำการในระหว่างระยะเวลาการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงในลักษณะดังต่อไปนี้

- (๑) ลงคะแนนเสียงหรือพยายามลงคะแนนเสียงโดยมิใช่เป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง
 - (๒) ใช้บัตรอื่นที่มิใช่บัตรลงคะแนนเสียงมาลงคะแนนเสียง
 - (๓) นำบัตรลงคะแนนเสียงออกไปจากที่ลงคะแนนเสียง
 - (๔) ทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตโดยวิธีใด ไร่ที่บัตรลงคะแนนเสียง
 - (๕) จงใจกระทำการด้วยประการใด ๆ ให้บัตรลงคะแนนเสียงชำรุด หรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำด้วยประการใด ๆ แก่บัตรเสียให้เป็นบัตรที่ใช้ได้
 - (๖) นำบัตรลงคะแนนเสียงใส่ในหีบบัตรลงคะแนนเสียงโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการใดในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงว่ามีผู้มาแสดงตนเพื่อลงคะแนนเสียงโดยผิดไปจากความจริง หรือกระทำการใดอันเป็นเหตุให้มีบัตรลงคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นจากความจริง
 - (๗) กระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงสามารถใช้สิทธิได้ หรือขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปที่ลงคะแนนเสียงหรือเข้าไป ณ ที่ลงคะแนนเสียง หรือมิให้ไปถึง ณ ที่ดังกล่าว ภายในกำหนดเวลาที่ลงคะแนนเสียง
 - (๘) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงนั้นลงคะแนนเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรืองดลงคะแนนเสียง
 - (๙) เรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อจะลงคะแนนเสียง หรืองดลงคะแนนเสียง
 - (๑๐) ก่อความวุ่นวายขึ้นในที่ลงคะแนนเสียง หรือกระทำการใดอันเป็นการรบกวนหรือเป็นอุปสรรคแก่การลงคะแนนเสียง หรือฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง
 - (๑๑) เปิด ทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพ ทำให้สูญหาย ทำให้ไร้ประโยชน์ หรือนำไปซึ่งหีบบัตรลงคะแนนเสียงหรือบัตรลงคะแนนเสียง เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย
- ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๗ กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงผู้ใดจงใจนับบัตรลงคะแนนเสียง หรือคะแนนในการลงคะแนนเสียงให้ผิดไปจากความจริง หรือรวมคะแนนให้ผิดไป หรือกระทำ ด้วยประการใด ๆ โดยมีได้มีอำนาจกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้บัตรลงคะแนนเสียงชำรุด หรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ แก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตร ที่ใช้ได้ หรืออ่านบัตรลงคะแนนเสียงให้ผิดไปจากความจริง หรือทำรายงานการลงคะแนนเสียง ไม่ตรงความเป็นจริง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึง สองแสนบาท

มาตรา ๒๘ ในระหว่างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมิได้ควบคุมและ ดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามพระราชบัญญัตินี้เป็น อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับการดำเนินการในกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๒๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราช

บัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๒๘๖ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเสียงว่าสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ต่อไป เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ปรียนันท์/แก้ไข

๒๒ / ๒ / ๕๕

ภาคผนวก ง

RECALL AND INITIATIVE ACT (RSBC 1996) CHAPTER 398

Recall Manual

Published by

Elections Division
255 Capitol St NE Suite 501
Salem OR 97310-0722

☎ 503 986 1518
fax 503 373 7414
tty 1 800 735 2900
www.oregonvotes.gov



2014 Rev. 02/14

Secretary of State
Kate Brown

Contents

Getting Started	3	Petition Guidelines and Requirements	10
Chief Petitioners	4	Cover and Signature Sheets	10
Campaign Finance Reporting	4	Guidelines for Circulation: Circulator Requirements	10
Recall Petition Process	5	Guidelines for Circulation: Circulator Prohibitions	11
The Recall	6	Guidelines for Circulation: Signer Requirements	11
Filing a Prospective Petition	6	Guidelines for Circulation: Signer Prohibitions	11
Approval to Circulate	7	Circulator Certification	12
Gathering Petition Signatures	8	Revision Table	14
Completing a Petition	8	Forms	15
Signature Verification	8		
Public Officer Options	9		
Recall Election	9		
Withdrawing a Recall Petition	9		

Getting Started

This manual explains the procedures and regulations necessary to file a recall petition. It is very important to review the procedures thoroughly and follow the instructions completely.




Failure to follow the instructions contained in this manual may invalidate the recall petition.


The filing officer for a state recall petition is the Elections Division of the Secretary of State's Office and in this manual is referred to as the Elections Division. The filing officer for a county recall petition is the County Elections Official, for a city recall petition the City Elections Official and for a district recall petition the County Elections Official of the county where the administrative office of the district is located. In this manual the County or City Elections Official is referred to as the local elections official.

For assistance, contact:

Elections Division
255 Capitol St NE Suite 501
Salem OR 97310


 503 986 1518
fax 503 373 7414

 elections.sos@state.or.us
www.oregonvotes.gov

 1 866 673 VOTE/673 8683
se habla español

tty 1 800 735 2900
for the hearing impaired

or

 Local elections official

Icons used in this manual



alert icon
indicates alert; warning; attention needed



deadline icon
indicates a deadline



form icon
indicates a reference to a form



info icon
indicates additional information



petition sheet icon
indicates a reference to a signature sheet



search icon
indicates information located elsewhere



The 2014 Recall Manual and associated forms are adopted by Oregon Administrative Rule No. 165-014-0005.

Getting Started (cont.)

The Oregon Constitution and state statutes allow for any non-federal public office holder, whether appointed or elected, to be removed from office before the term has expired. If a petition is submitted containing the required number of signatures and the office holder does not resign an election will be held for voters to decide whether the person should be recalled from office.

Public offices that are subject to recall include:

State Public Offices

- Governor, Secretary of State, State Treasurer, Attorney General, State Senator, State Representative, Commissioner of the Bureau of Labor and Industries (Labor Commissioner), Judge (Supreme Court, Court of Appeals, Tax Court, Circuit Court and a County Judge who exercises judicial functions) and District Attorney

Local Public Offices

- County Commissioner, Justice of the Peace, County Clerk, County Assessor, County Treasurer, Sheriff, elective city positions and elective special district positions



The United States Constitution does not provide for the recall of the President or Vice President of the United States, or any United States Senator or Representative in Congress.

Chief Petitioners

A recall has one chief petitioner who is the individual responsible for the preparation and organization of the petition.



The chief petitioner of a recall petition must be a registered voter in the district where the public officer was elected or appointed.

Chief petitioner responsibilities include:

- signing and filing a statement providing the reasons for demanding the recall
- designating whether petition circulators will be paid or unpaid
- establishing a petition committee prior to approval to circulate

- educating and monitoring circulators
- collecting signatures
- submitting signatures

If the chief petitioner resigns, the recall must be re-filed.

Campaign Finance Reporting

Oregon campaign finance law requires the chief petitioner to establish a campaign account and file a Statement of Organization designating a treasurer within **three business days** of first receiving a contribution or making an expenditure after filing a prospective petition with the local elections official.



A separate petition committee must be established for each recall.

The chief petitioner of a recall petition files:



Form SEL 222 Statement of Organization Petition Committee

and



Form SEL 223 Campaign Account Information



The elections official will not approve cover and signature sheets for circulation until a petition committee has been established.

Campaign finance law also requires the filing of campaign finance transactions electronically.



The Secretary of State developed ORESTAR a secure web-based electronic reporting system that committees must use to file campaign finance transactions unless the committee is eligible to file a Certificate of Limited Contributions and Expenditures.



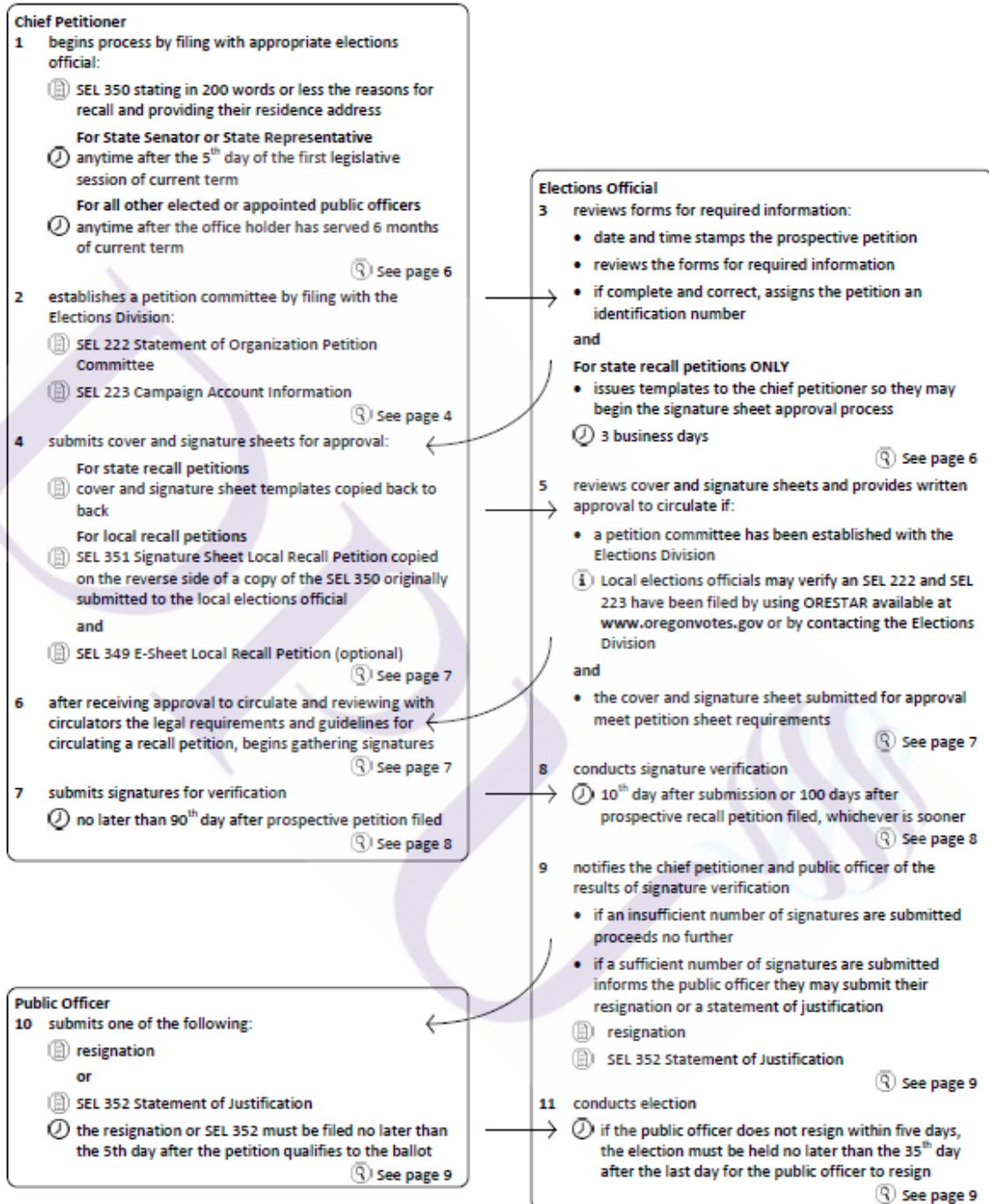
After filing a prospective recall petition the chief petitioner must disclose campaign finance transactions within seven days of their occurrence.

For further detail on campaign finance reporting requirements:



See the Campaign Finance Manual and the ORESTAR User's Manuals available at www.oregonvotes.gov.


Recall Petition Process





i To calculate deadlines, day one is the day after a document is filed or is due. If a statutory deadline, such as the deadline for the public officer to submit a statement of justification, falls on a Saturday, Sunday or holiday, the deadline becomes the following business day as provided for in ORS 246.021. However, constitutional deadlines, such as the deadline for the public officer to resign, that fall on a Saturday, Sunday or holiday, becomes the previous business day.

The Recall

The procedures for filing a recall petition are explained in the following sections. It is very important to review the procedures thoroughly and follow the instructions completely.

 Please note that any notification an elections official is required to send in writing may also be sent to the affected individuals by email.

 A prospective petition will be invalidated if the chief petitioner or treasurer of the petition committee intentionally or willfully violates these requirements.


 All required forms are available online at www.oregonvotes.gov.


1 Filing a Prospective Petition


Before gathering signatures to place a recall on the ballot, the chief petitioner must file a prospective petition with the appropriate elections official.


Chief Petitioner

A prospective recall petition consists of:

 Form SEL 350 Prospective Petition – Recall completed and signed by the chief petitioner designating circulator pay status and stating in 200 words or less the reasons for demanding the recall


 The factual information provided in the chief petitioner's statement must be true.

 Supplying false information may result in conviction of a felony with a fine of up to \$125,000 and/or prison for up to 5 years. ORS 260.715


 If any information provided on form SEL 350 changes, including circulator pay status, an amended form SEL 350 must be filed within 10 calendar days of the change.

Simultaneous to filing the prospective petition the chief petitioner is also encouraged to:

- establish a campaign account and file a Statement of Organization designating a treasurer with the Elections Division

 See the Campaign Finance Manual and the ORESTAR User's Manuals available at www.oregonvotes.gov.


- authorize individuals to act on their behalf in most matters regarding the petition process by completing and filing

 Form SEL 307 Agent Authorization

and

For local recall petitions ONLY

- begin the signature sheet approval process

 See the Approval to Circulate process on page 7.

Elections Official

After receiving the prospective recall petition the elections official:

- date and time stamps the prospective petition
- reviews the forms for required information
- if complete and correct, assigns the petition an identification number

and

For state recall petitions ONLY


- provides the chief petitioner with official cover and signature sheet templates

Official templates include:

- ten line signature sheet, which requires the circulator to complete the certification
- an electronic signature sheet or e-sheet, which has space for one voter to sign and does not require a circulator certification be completed

and

- a cover sheet which contains the information provided on form SEL 350


 Chief petitioners may request modification of the official templates at any time. The Elections Division will review all requests made and provide modified templates if necessary.


2 Approval to Circulate

Cover and signature sheets for a prospective recall petition must be approved in writing by the elections official before the chief petitioner may begin circulating the petition.

Chief Petitioner

The chief petitioner prepares and submits cover and signature sheets to the appropriate elections official exactly as they will be circulated, including weight, style and color of paper.

 See Petition Guidelines and Requirements on page 10.


 Cover and signature sheets may only be submitted for approval by a chief petitioner or authorized agent.

To prepare cover and signature sheets the chief petitioner:


For state recall petitions


→ must use the official templates provided by the Elections Division

For local recall petitions

 Form SEL 351 Signature Sheet – Local Recall Petition completed and copied onto the reverse of form SEL 350 as originally submitted to the local elections official

and

 Form SEL 349 E-Sheet – Local Petition which has space for one voter to sign and does not require circulator certification


 Submission of the e-sheet template or form SEL 349 is optional but if approved circulators are prohibited from using the e-sheet to gather signatures.

Elections Official

After receiving cover and signature sheets from the chief petitioner or their authorized agent, the elections official:

→ verifies the chief petitioner has established a petition committee and filed a Statement of Organization by contacting the Elections Division or using ORESTAR available at www.oregonvotes.gov

→ reviews cover and signature sheets for compliance with petition requirements

 See Petition Guidelines and Requirements on page 10.

and


Cover and signature sheets do not comply


→ provides written notification of all required corrections

or

Cover and signature sheets do comply

→ provides written approval to circulate the petition that includes the number of required signatures and the last day to submit signatures for verification

 The required number of valid signatures is 15% of the votes cast for governor in the public officer's district during the last gubernatorial election. Votes cast includes miscellaneous write-in votes, but not over votes or under votes.

 Signatures are due no later than 5 pm 90 days after a prospective petition is filed with the elections official.

The 90th day is calculated from the date and time stamp on:

- original forms if required information is complete and correct

or

- amended forms filed to make original forms complete and correct

not

- from the date the elections official reviews the forms for required information

The Recall (cont.)

3 Gathering Petition Signatures

Once the petition has been approved to circulate, but before collecting any signatures, the chief petitioner must review with circulators the legal requirements and guidelines for circulating the recall petition.



See Guidelines for Circulation on pages 10-11.



Petition sheets that do not comply with the legal requirements and guidelines will be rejected.

The chief petitioner is advised to obtain more than the required number of signatures to ensure the petition contains a sufficient number of valid signatures.

4 Completing a Petition

Only the chief petitioner may submit signature sheets for verification. Signature sheets will not be accepted from circulators, authorized agents, circulator companies or any other entity unless the chief petitioner is personally present at the time the signatures are submitted to the elections official.

The chief petitioner may also submit signatures through the US Postal Service or a parcel service.

To complete the filing process the chief petitioner must:

- ensure each signature sheet certification is signed and dated by the circulator
- number each signature sheet sequentially in the space provided
- submit signature sheets containing at least 100% of required number of signatures to the appropriate elections official for verification either personally or through the mail
- and
- provide the number of signatures submitted for verification by completing and filing



Form SEL 339 Petition Submission

5 Signature Verification

Signature verification will only be conducted if the elections official determines the petition signature sheets accepted for verification contain a number of unverified signatures equal to or greater than the required number of signatures.

The elections official processes signature sheets submitted for verification by:

- comparing the submitted cover and signature sheets to approved versions
- verifying sheets are numbered sequentially
- determining if the circulator's certification is sufficient
- and
- verifying original signatures using voter registration records
- or

For city and district recall petitions ONLY

- coordinating with the county elections official for the verification of original signatures



If the petition requires more than 4,500 signatures, the statistical sampling process described in OAR 165-014-0110 will be used to determine if the petition contains the required number of signatures.




See OAR 165-014-0110 online at www.oregonvotes.gov.



If the petition does not contain the required number of valid signatures and the filing deadline has not passed, the chief petitioner may submit additional signatures.

The elections official provides in writing to both the chief petitioner and the public officer:

- results of signature verification
- final number of signatures determined to be valid
- and
- For petitions not qualified to the ballot
- information on how to submit additional signatures if the filing deadline has not passed

 Recall petitions which do not contain enough valid signatures after the filing deadline has passed are void.


or

For petitions qualified to the ballot
→ the deadline for the public officer to resign or submit a Statement of Justification


Public Officer


If the recall petition contains the required number of valid signatures and the public officer submits:


→ a written resignation to the elections official


 The resignation is accepted and takes effect on the day it is offered.

or


 Form SEL 352 Statement of Justification explaining, in 200 words or less, the public officer's course in office

 The factual information provided in the public officer's statement must be true.

 Supplying false information may result in conviction of a felony with a fine of up to \$125,000 and/or prison for up to 5 years. ORS 260.715

 The elections official schedules the recall election. A recall election will be scheduled even if the public officer fails to submit an SEL 352.

The public officer continues to perform the duties of the office until the result of the election is officially declared by the elections official.

 See the Recall Petition Process outlined on page 5 for the deadline to submit resignation or SEL 352.

6 Recall Election

The elections official completes the recall process by coordinating with the county elections official to schedule and conduct the election.

Each recall ballot will include all of the following:

- reasons for demanding the recall exactly as submitted by the chief petitioner on form SEL 350
- public officer's statement of justification exactly as submitted on form SEL 352
- the question –
Do you vote to recall _____
from the office of _____?
With the elected official's name printed in the first blank space and the public office held by the elected official printed in the second blank space

and

- area to record yes or no vote


The elections official will provide a copy of the results to the public officer.

If the recall election:

- is successful the position becomes a vacancy in office and is filled in accordance with state statute or local charter or ordinance
- is unsuccessful, any additional recall petitions that are filed against the same person must be accompanied by a deposit that is equal to the cost to conduct the first recall election

Withdrawing a Recall Petition

To withdraw a recall petition the chief petitioner must complete, sign and file:

 Form SEL 375 Withdrawal - Petition

The recall petition can only be withdrawn if the chief petitioner has not submitted the total number of signatures required for verification.

Once withdrawn the recall petition cannot be re-activated. The chief petitioner may re-file the recall petition and begin the process again.

Petition Guidelines and Requirements

The guidelines and requirements for producing and circulating recall cover and signature sheets are explained in the following sections.

Cover and Signature Sheets

ORS 249.031, 249.061, 249.064

Each signature sheet must be an exact replica of an official template provided to the chief petitioner of a state recall or of form SEL 351 completed by the chief petitioner of a local recall petition copied on the reverse of the SEL 350.

Recall cover and signature sheets must meet the following formatting requirements:

- standard 8½" x 11" size paper
- at least 20 pound uncoated paper
and
- For state recall petitions
 - white paper stock is only to be used for petition sheets gathered by volunteer circulators and e-sheets
 - colored paper stock is for petition sheets gathered by paid circulators



Logos, slogans, advertisements, party affiliation, etc. or any symbol or language which may be construed as advocacy will not be permitted on the official templates.

or

For local recall petitions

- printed on white or colored paper stock to enable elections officials to readily verify signatures.
- If at any time after receiving approval to circulate the residence address of the chief petitioner changes or if the circulator pay status changes:
- the chief petitioner must submit updated cover and signature sheets for approval
and
 - once new cover and signature sheets are approved, chief petitioners will have 30 days to remove the previous version from circulation



Any proposed variation to the approved signature sheets must be resubmitted and approved in writing by the elections official before circulating. Signatures collected on unapproved signature sheets will be rejected.

Guidelines for Circulation

To ensure compliance with circulating requirements the chief petitioner must educate their circulators on the guidelines for circulation and monitor their activities.

Circulators

Requirements	What this means
Each petition circulator must:	
→ personally witness each signature collected	watch the person sign the petition ⓘ It is not sufficient to merely be present in the same room or vicinity.
→ complete the circulator certification after witnessing all signatures collected on a sheet	use legal signature with a minimum of a first name initial and full last name ⓘ Initials, signature stamps, illegible or printed script are not sufficient unless verified by exemplar. provide the date the certification is signed ⓘ Date must be provided in month, day, year order if written in all numbers.
→ if being paid to gather signatures, register with the Elections Division	only applies to state recall petitions ⓘ The Circulator Training Manual is available at www.oregonvotes.gov .
A circulator's failure to comply with these requirements may result in the rejection of the petition signature sheets and a felony conviction for the circulator.	

Prohibitions

It is against the law for circulators to:

- circulate a petition containing a false signature
 - attempt to obtain the signature of a person who is not qualified to sign the petition
 - ⓘ Only active registered voters may sign a petition.
 - make false statements to any person who signs the petition or requests information about it
 - offer money or anything of value to another person to sign or not sign the petition
 - sell or offer to sell signature sheets
 - write, alter, correct, clarify or obscure any information about the signers unless the signer initials after the changes are made
 - ⓘ A circulator may assist a disabled signer who requests assistance in completing their printed name, address and date signed.
- !** Violations of the circulator requirements may result in conviction of a felony with a fine of up to \$125,000 and/or prison for up to 5 years. ORS 260.715.

Signers**Requirements**

Each petition signer must:

- | Requirements | What this means |
|---|---|
| → provide an original signature but is encouraged to provide their printed name, date signed and address | sign the petition using a signature contained in their voter registration record |
| → be an active registered voter at the time of signing the petition in the electoral district where the public officer was elected or appointed | information in the voter registration record is up to date and they would be able to vote on the recall |
| ! If no date is provided by the signer, the signature is only considered valid if the signer: | |
| → was an active registered voter between the date the petition was approved to circulate and the circulator's certification date | or |
| → originally registered to vote on or after the date the petition was approved to circulate and was an active registered voter between their original registration date and the circulator's certification date | |
| ⓘ This standard also applies to any signer that provides a date of birth or a date that at the time of verification has not yet occurred instead of the date they signed the petition. | |

Prohibitions

It is against the law for signers to:

- sign another person's name under any circumstances
 - sign a petition more than one time
 - sign a petition when not qualified to sign it
- !** Only active registered voters may sign a petition. If the signer is not registered to vote or an active voter the signature will be rejected unless a completed registration card is received by a designated voter registration agency or elections filing officer before 5 pm the day the petition is signed or 11:59 pm if completed electronically online at www.oregonvotes.gov.

Circulator Certification

OAR 165-014-0270

After all signatures on a signature sheet have been collected, circulators complete the certification by signing their legal signature with a minimum of a first name initial and full last name and by providing the date when the certification was signed.

i If additional signatures are gathered after the circulator certification has been signed and dated, the circulator must re-sign and re-date the certification.

If the circulator certification is not completed or determined to be insufficient the signature sheet will be rejected. Prior to submission for signature verification the circulator may correct the following circulator certification defects with the appropriate remedy:

Circulator Signature Defects	
If the circulator has:	the circulator should:
→ signed using only initials i Unless initials as a signature is verified by exemplar.	re-sign and re-date certification with legal signature
→ signed using a signature stamp i Unless a signature stamp has been approved under ORS 246.025.	re-sign and re-date certification with legal signature
→ signed using an illegible signature i Unless an illegible signature is verified by exemplar.	re-sign and re-date certification with legal signature
→ signed using printed script instead of cursive i Unless a printed script signature is verified by exemplar.	re-sign and re-date certification with legal signature
→ photocopied or carbon copied the certification	re-sign and re-date certification with legal signature
→ signed in a manner that the signature, printed name, and address are all illegible	re-sign and re-date certification with legal signature

Certification Date Defects	
If the date is:	the circulator should:
→ missing	re-sign and date or date and initial correction
→ crossed out	re-sign and re-date or re-date and initial correction
→ overwritten with a different date	re-sign and re-date or re-date and initial correction
→ earlier than all petition signers i Unless the circulator and the only signer are the same person.	re-sign and re-date or re-date and initial correction
→ earlier than some, but not all petition signers i Only those signatures dated on or before the date of the certification will be accepted.	re-sign and re-date or re-date and initial correction
→ partial or ambiguous	re-sign and re-date or re-date and initial correction i Date must be provided in month, day, year order if written in all numeric characters.
→ obscured in any way by white out or other correction fluid or adhesive tape	re-sign and re-date or re-date and initial correction

The following defects in the circulator certification cannot be corrected and any signature sheet submitted that contains one of these defects will be rejected:

Incurable Defects

→the original signature of a circulator has been crossed out, and a different circulator's signature is inserted

ⓘ Unless the original signature is that of an individual whose signature appears on the same signature sheet as a signer.

→two individuals sign and date as circulator

ⓘ Unless the only signers and the circulators are the same people

→white-out or other correction fluid or adhesive tape appears on the signature line

Revision Table

Date of Change	Changes Made	Pages Affected
02/01/2014	Updated Step 8 under Elections Official to reflect day instead of business day and changed "wither" to "with" in step 9.	5





Forms

SEL 222

Statement of Organization for Petition Committee

SEL 223

Campaign Account Information

SEL 307

Agent Authorization

SEL 339

Petition Submission

SEL 349

Electronic Signature Sheet – Local Recall Petition

SEL 350

Prospective Petition – Recall

SEL 351

Signature Sheet – Local Recall Petition

SEL 352

Statement of Justification

SEL 375

Withdrawal – Petition

Statement of Organization for Petition Committee

SEL 222

rev 01/14

Statement of Organization Information					
<p>Filing a New Committee: This form, along with the Campaign Account Information Form (SEL 223), must be completed and filed within 3 business days of first receiving a contribution or making an expenditure, and no later than the date the petition is approved for circulation. The "Original" box should be marked.</p> <p>Chief Petitioners: A petition committee must list all chief petitioners of the petition. A recall committee may only have one chief petitioner.</p> <p>Amending Information on this Form: Any change in the information on this form must be filed within 10 days of the change. To notify the Elections Division of a change in information, submit this form, completed in its entirety, and mark the "Amendment" box. A newly appointed treasurer must be a signer on the campaign account, therefore an amended SEL 223 must also be filed.</p> <p>Discontinuing: The treasurer may discontinue the committee by disclosing all transactions that achieve a zero cash balance and filing a completed SEL 222 with the "Discontinuation" box marked. Discontinuation of a state initiative or referendum petition committee prior to the deadline for submitting signatures for verification can occur only if the petition is withdrawn.</p>					
This filing is an: <input type="checkbox"/> Original <input type="checkbox"/> Amendment <input type="checkbox"/> Discontinuation					
Committee Information					
Name of Committee (if changing the committee name, please include the former name)					Acronym
Committee Address (no post office box)					
Street			City	State	Zip
Campaign Phone			Extension		
Treasurer Information					
Name of Treasurer					
<input type="checkbox"/> Mr.	First	MI	Last	Suffix	Title
<input type="checkbox"/> Ms.					
Mailing Address for Treasurer Correspondence					
Street Address or PO Box			City	State	Zip
Contact Information – Email Address is required					
Work Phone	Home Phone	Fax	Email Address		
Chief Petitioner(s) Information:					
Name of Chief Petitioner (1)					
<input type="checkbox"/> Mr.	First	MI	Last		
<input type="checkbox"/> Ms.					
Mailing Address for Chief Petitioner					
Street Address or PO Box			City	State	Zip
			Work Phone		
Name of Chief Petitioner (2)					
<input type="checkbox"/> Mr.	First	MI	Last		
<input type="checkbox"/> Ms.					
Mailing Address for Chief Petitioner					
Street Address or PO Box			City	State	Zip
			Work Phone		
Name of Chief Petitioner (3)					
<input type="checkbox"/> Mr.	First	MI	Last		
<input type="checkbox"/> Ms.					
Mailing Address for Chief Petitioner					
Street Address or PO Box			City	State	Zip
			Work Phone		

Continued on the reverse side of this form

SEL 222

Alternate Transaction Filer Information			
Name of Alternate Transaction Filer			
<input type="checkbox"/> Mr.	First	MI	Last
<input type="checkbox"/> Ms.			
Mailing Address for Alternate Transaction Filer Correspondence			
Street Address or PO Box		City	State Zip
Contact Information – Email Address is required			
Work Phone		Email Address	
Petition Information			
Type of Petition Committee			
<input type="checkbox"/> Initiative	<input type="checkbox"/> Recall	<input type="checkbox"/> Referendum	
Jurisdiction			
<input type="checkbox"/> State	<input type="checkbox"/> County	<input type="checkbox"/> City	<input type="checkbox"/> District
Additional Information			
Date Prospective Petition Filed (mm/dd/yy) (only required for a local petition)			
Date of Election (mm/dd/yy) (only required for a state petition)			
Petition Information			
Subject/Title:			
Recall			
Identify the following information about the public official the committee intends to recall:			
First Name		Last Name	
Office		District, Position, County or City (include position number if applicable)	
SEL 223			
Attached is a Campaign account Information Form (SEL 223)		<input type="checkbox"/> Yes	<input type="checkbox"/> No
Treasurer's Attestation			
<i>By signing this document, I acknowledge that I am personally liable for any penalties imposed under ORS Chapter 260 and attest that the information on the form is true and correct.</i>			
Treasurer's Signature		Date Signed	

For Office Use Only Initials _____ Committee Number _____ Date SEL 223 Received _____

Campaign Account Information

SEL 223

rev 01/14
ORS 260.039, 260.042

Filing a New Committee: This form, along with the appropriate Statement of Organization form (SEL 220, 221 or 222), must be completed and filed within 3 business days of first receiving a contribution or making an expenditure. The "Original" box should be marked on both forms.

Amending Information on this Form: Any change in the information on this form must be filed within 10 days of the change. To notify the Elections Division of a change in information, submit this form, completed in its entirety, and mark the "Amendment" box. An amended SEL 220, 221 or 222 should not be filed unless the information on that form also changes.

Confidentiality: The SEL 223 and any information it contains is exempt from public records disclosure and shall be kept confidential by the Elections Division.

This filing is an: Original Amendment

Committee Information	
Name of Account (must be identical to the name of committee, if changing the committee name, please include the former name)	
Name of Oregon Financial Institution	
Name of Account Holder	
Names of Persons Who Have Signature Authority	
First	Last
First	Last
First	Last

! **Important:**
The information on this form is exempt from public records disclosure and shall be kept confidential by the Elections Division.

By signing this document I attest that the above information is true and correct.

Candidate Signature _____ Date Signed _____

Treasurer Signature _____ Date Signed _____

For Office Use Only Initials _____

Committee Number _____

Agent Authorization Form

SEL 307
rev 01/14
ORS 250.052

Filing a New Agent Authorization Form: This form may be used by chief petitioners of an initiative or referendum, the chief petitioner of a recall or the chief sponsor of a minor political party formation. It will allow anyone named by all current chief petitioners or the chief sponsor to act on their behalf in matters regarding the petition process. With the exception of signatures required to be submitted monthly for state initiative petitions, only chief petitioners or the chief sponsor may submit signatures for verification. All chief petitioners must sign the same authorization form.

Amending Information on this Form: To authorize additional or different agents chief petitioners the chief sponsor must file an amended form within 10 days of the change. To notify the filing officer of a change in information, submit this form, completed in its entirety and signed by all current chief petitioners or the chief sponsor.

Withdrawal of Petition: It is not necessary to submit this form when withdrawing a petition.

This filing is an: Original Amendment

Petition Information		
Petition Title or Number		
Type		
<input type="checkbox"/> Initiative	<input type="checkbox"/> Referendum	<input type="checkbox"/> Recall <input type="checkbox"/> Minor Party Formation
Authorized Agent Information		
Name	Contact Phone	
Name	Contact Phone	
Name	Contact Phone	
Name	Contact Phone	
Name	Contact Phone	
Chief Petitioner/ Sponsor Information All chief petitioners must sign the same form.		
→ By signing this document, I hereby state that the above named individuals are authorized to act on my behalf.		
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed

Petition Submission

Initiative, Referendum, Recall, Minor Party Formation

SEL 339

rev 04/14
OAR 165-010-0005, 165-014-0005

This form must be completed and filed with each submittal of signatures. For monthly submittals of signatures on state initiative petitions an authorized agent or a chief petitioner may complete and file this form. If the initiative has multiple chief petitioners only one chief petitioner is required to sign when filing with a monthly submittal. To complete a petition all chief petitioners must sign the same form.

Filing Officer		
<input type="checkbox"/> State	<input type="checkbox"/> County for both county and district petitions	<input type="checkbox"/> City
Type of Petition		
<input type="checkbox"/> Initiative	<input type="checkbox"/> Referendum	<input type="checkbox"/> Recall <input type="checkbox"/> Minor Party Formation
Petition Information		
Petition Title or Number		
Type of Filing		Number of Signatures Submitted
<input type="checkbox"/> Sponsorship Submission State Initiative Petition		
<input type="checkbox"/> Monthly Submission State Initiative Petition		
<input type="checkbox"/> Completed Petition		
Authorized Agent Certification Only allowed for monthly submittal of signatures for state initiative petitions.		
→ By signing this document, I hereby state that all information on the form is true and correct to the best of my knowledge.		
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed
Chief Petitioner/ Sponsor Certification To complete a petition all chief petitioners must sign the same form.		
→ By signing this document, I hereby state that all information on the form is true and correct to the best of my knowledge and if marked completed petition I understand the petition cannot be withdrawn and request that the appropriate elections official conduct signature verification. Additionally if the petition is an initiative or referendum I attest that no circulators were compensated money or other valuable consideration based on the number of signatures obtained by the circulator.		
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed

Electronic Signature Sheet | Local Recall

Signatures for this petition are being gathered by PAID Circulators VOLUNTEER Circulators
 ⓘ It is against the law to sign a petition more than one time.

Petition ID _____

County _____

Chief Petitioner Information		
Name		Address
Petition for Recall of:		
Public Officer Name	Title office and district	Date Prospective Petition Filed mm/dd/yy

ⓘ The chief petitioner's reasons for demanding the recall of the above named public officer are provided below in 200 words or less. Any factual information in the statement that is not a matter of opinion must be true.

Instructions for Signers

- 1 Only active registered voters of the public official's electoral district may sign a petition. Sign your full name, as you did when you registered to vote.
- 2 Fill in the date you signed the petition, your printed name and residence address in the spaces provided. Only you may complete your optional information.
- 3 Use a pen when signing the petition.
- 4 It is against the law for signers to:
 - Sign another person's name under any circumstances.
 - Sign a petition more than one time.
 - Sign a petition when you are not qualified to sign it.

Signature	Date Signed mm/dd/yy
Print Name	Residence Address street, city, zip code

Sheet Number
Completed by
chief petitioner



Prospective Petition

SEL 350

 rev 01/14
 OES 249.885

Recall

Warning Supplying false information on this form may result in conviction of a felony with a fine of up to \$125,000 and/or prison for up to 5 years. Changes to the information provided for the chief petitioner or to the circulator pay status below must be reported to the elections official no later than the 10th day after you first have knowledge or should have had knowledge of the change.

This filing is an: Original Amendment

Filing Officer		Some Circulators may be Paid	
<input type="checkbox"/> State	<input type="checkbox"/> County for both county and district offices	<input type="checkbox"/> City	<input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No

Petition for Recall of Provide the name of the public officer and the position that they currently hold.

Name of Public Officer	Title of Public Officer	Date Prospective Petition Filed
------------------------	-------------------------	---------------------------------

Statement Provide the reasons for demanding recall in 200 words or less. Any factual information provided must be true.

--

Chief Petitioner Information The chief petitioner must remain throughout the petition process or the petition is void.

→ By signing this document, I hereby state that any factual information (not a matter of opinion) in the above statement is true.

Name	Contact Phone	Email Address
------	---------------	---------------

Residence Address street, city, state, zip	Mailing Address if different
--	------------------------------

Signature	Date Signed
-----------	-------------

Instructions for Circulators

- Only active registered voters of the public official's electoral district may sign a petition.
- All signers on any one signature sheet must be active registered voters of the same county.
- Have signers use a pen when signing petitions. Use a pen when you are certifying petitions.
- Only one circulator may collect signatures on any one signature sheet of the petition.
- You must personally witness all signatures you collect and you should not collect additional signatures on the petition sheet once you have signed and dated the circulator certification.
- It is against the law for circulators to:**
 - Circulate a petition containing a false signature.
 - Make false statements to any person who signs the petition or requests information about it.
 - Attempt to obtain the signature of a person who is not qualified to sign the petition.
 - Offer money or anything of value to another person to sign or not sign the petition.
 - Sell or offer to sell signature sheets.
 - Write, alter, correct, clarify or obscure any information about the signers unless the signer is disabled and requests assistance or the signer initials after the changes are made.

Warning Violations of the circulator requirements may result in conviction of a felony with a fine of up to \$125,000 and/or prison for up to 5 years.

Instructions for Signers

- Only active registered voters of the public official's electoral district may sign a petition. Sign your full name, as you did when you registered to vote.
- Fill in the date you signed the petition, your printed name and residence address in the spaces provided. Only you may complete your optional information.
- Initial any changes the circulator makes to your printed name, residence address or date you signed the petition.
- Use a pen when signing the petition.
- It is against the law for signers to:**
 - Sign another person's name under any circumstances.
 - Sign a petition more than one time.
 - Sign a petition when you are not qualified to sign it.

Signature Sheet | Local Recall

Signatures for this petition are being gathered by PAID Circulators VOLUNTEER Circulators

Petition ID _____

! It is against the law to sign a petition more than one time.

County _____

Chief Petitioner Information The chief petitioner's reasons for demanding the recall are available for review on the reverse side of this sheet.	
Name	Address

Petition for Recall of:		
Public Officer Name	Title office and district	Date Prospective Petition Filed mm/dd/yy

i This is a recall petition. Signers of this page must be active registered voters in the district listed above. Initial any changes the circulator makes to your printed name, residence address or date you signed the petition.

Signature	Date Signed mm/dd/yy	Print Name	Residence or Mailing Address street, city, zip code
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			

Circulator Certification

This certification must be completed by the circulator and additional signatures should not be collected on this sheet once the certification has been signed and dated!

I hereby certify that I witnessed the signing of the signature sheet by each individual whose signature appears on the signature sheet, and I believe each person is a voter qualified to sign the petition (ORS 249.061).

Circulator Signature Date Signed mm/dd/yy

Sheet Number
Completed by
chief petitioner

Printed Name of Circulator Circulator's Address street, city, zip code

SEL 351 rev 07/14 ORS 249.889

County Elections Officials provide a separate certification to attach to the petition.



Statement of Justification

SEL 352


rev 01/14
ORS 249.677

Public Officer

Warning Supplying false information on this form may result in conviction of a felony with a fine of up to \$125,000 and/or prison for up to 5 years. This statement must be submitted no later than 5 days after the filing officer determines the recall petition contains sufficient signatures.

Filing Officer		
<input type="checkbox"/> State	<input type="checkbox"/> County for both county and district offices	<input type="checkbox"/> City

Public Officer Information	
Name	Contact Phone
Residence Address street, city, state, zip	
Mailing Address if different	Email Address

Statement
Provide a statement of justification of term in office in 200 words or less.


By signing this document I hereby certify that the information in the above statement of justification is true.

Public Officer's Signature	Date Signed
----------------------------	-------------

For Office Use Only Initials _____ Date and Time Stamped _____

Withdrawal Petition

SEL 375

rev 01/14 ORS 250.029
OAR 165-010-0005, 165-014-0005

Chief petitioners of an initiative or referendum petition, the chief petitioner of a recall petition or the chief sponsor of a minor political party formation may withdraw a petition any time prior to submitting the required number of signatures for verification. Once the petition has been withdrawn it may not be reactivated. Chief petitioners or the chief sponsor would be required to re-file the petition and begin the process again.

Filing Officer		
<input type="checkbox"/> State	<input type="checkbox"/> County for both county and district petitions	<input type="checkbox"/> City
Type		
<input type="checkbox"/> Sponsorship	<input type="checkbox"/> Initiative	<input type="checkbox"/> Referendum
<input type="checkbox"/> Recall	<input type="checkbox"/> Minor Party Formation	
Petition Information		
Petition Title or Number		
Date Prospective Petition Filed	General Election Year, if applicable	
Withdrawal Reason Optional.		
Chief Petitioner/ Sponsor Information All chief petitioners must sign the same form.		
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed
Name	Contact Phone	Email Address
Signature		Date Signed

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ประวัติการศึกษา

จำเอกชายชาญ อุทสิงห์

พ.ศ. 2544 ประกาศนียบัตรนักเรียนจำทหารเรือ
เหล่าทหารพลาธิการ

พ.ศ. 2547 ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต

จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช

พ.ศ. 2551 ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต

จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช

พ.ศ. 2556 ประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรฐานที่ กศ.ป. รับรอง

รุ่นที่ 4 จากสำนักงานศาลปกครองและมูลนิธิวิจัยและ

พัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นักวิชาการที่ดินชำนาญการ

สำนักงานที่ดิน จังหวัดพะเยา

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย