

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การศึกษาถึงกลไกในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยกระบวนการถอดถอนนั้น จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นกลไกการควบคุมทางการเมือง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือโดยรัฐสภา” ซึ่งมีใช้องค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาไทยถอดศัพท์มาจากภาษาอังกฤษคำว่า Democracy กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ทรงบัญญัติขึ้น นัยสำคัญ คือ การปกครองที่มีอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน Democracy ใช้มาประมาณ 400 กว่าปีมาแล้ว แปลโดยเทียบเคียงจากภาษาฝรั่งเศส Democratie ซึ่งมาจากการเทียบเคียงรากศัพท์มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Demos แปลว่า ประชาชน และ Kratos แปลว่า การปกครอง รัฐบาล อำนาจการปกครอง เมื่อรวมกันเข้าจะเป็นคำว่า Demokratia จึงมีความหมายว่า “อำนาจของประชาชน” หรือ “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ” ใช้กันเมื่อประมาณกว่า 2,400 ปีมาแล้ว<sup>1</sup> การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้วก็เป็นกรปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้น จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือไม่ลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะประชาธิปไตยถือการปกครองโดยกฎหมาย (Rule by law) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงกติกากการปกครองไม่ใช่เครื่องหมายแสดงความเป็นประชาธิปไตย

---

<sup>1</sup> จิตร โชติ วีระสุข, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2551). รัฐศาสตร์ทั่วไป (Introduction to Political Science). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 275-276.

สำหรับภาษาไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” อาจจะแยกได้เป็น 2 คำ คือ “ประชา” ซึ่งหมายถึงประชาชน และคำว่า “ธิปไตย” ซึ่งแปลว่าอำนาจสูงสุดของแผ่นดิน เมื่อรวมกันขึ้นจึงหมายถึงการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนหรือมาจากประชาชน ความหมายดั้งเดิมของประชาธิปไตยที่เป็นที่รู้จักกันในหมู่นักกรีกโบราณก็คือ “การปกครองโดยชนหมู่มาก” หรือ “การปกครองโดยชุมชน” ความหมายต่างๆ ของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในภายหลังนั้น อาจแบ่งเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความหมายแคบกับความหมายกว้าง<sup>2</sup>

สำหรับความหมายแคบ ถือว่าประชาธิปไตยเป็นเพียงรูปการปกครองแบบหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ประชาชนในแต่ละประเทศมีสิทธิอำนาจและโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ

ส่วนในความหมายกว้าง ประชาธิปไตยไม่ควรจะมีความหมายเพียงเท่าที่กล่าวข้างต้น แต่น่าจะหมายถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถือ คุณคติ และหลักการบางประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความหมายประเภทหลังนี้ มุ่งถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในแบบของประชาธิปไตย เช่น ในกิจการทางการเมืองก็ต้องการให้ประชาชนแต่ละคนมีส่วนในการกำหนด

กล่าวสรุปได้ว่าประชาธิปไตย หมายถึง “ประชาชนเป็นใหญ่” ในส่วนของหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ซึ่งมีหลักการสำคัญดังนี้

1) การยึดถือเหตุผล ปรัชญาประชาธิปไตยถือว่า สังคมข่มขืนอยู่กับเหตุการณ์วิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความเห็นคัดค้านต่างๆ เป็นวิถีทางที่จะทำให้ประชาชนพลเมืองเจริญเติบโตทางสมองและจิตใจ และเป็นเหตุให้สังคมเจริญก้าวหน้าซึ่งเป็นหลักการสำคัญเบื้องต้นของประชาธิปไตย ถือว่ามนุษย์เป็นบุคคลที่มีเหตุผลและสามารถนำเหตุผลมาใช้แก้ไขปัญหาและปรับปรุงวิถีชีวิตให้ดีขึ้น<sup>4</sup>

2) เน้นความสำคัญของปัจเจกชน โดยเห็นว่า บุคคลแต่ละคนเป็นศูนย์กลางของนโยบายและลัทธิทั้งปวง บุคคลเป็นผู้สร้างสถาบันสังคมและสถาบันการเมือง เพื่อเป็นปัจจัยให้บุคคลมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ละคนจึงควรเป็นตัวของตัวเอง สมาชิกทุกคนต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน

<sup>2</sup> กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2552). การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7.

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 246.

<sup>4</sup> สมศักดิ์ หนูสนิท. (2542). การพัฒนาทางการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีกับการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 28.

ภายใต้กฎหมาย กฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของแต่ละคนได้<sup>5</sup>

3) การถือรัฐเป็นเครื่องมือของประชาชน เพราะแต่ละคนเป็นผู้ลิขิตชีวิตของตนเองมากที่สุด รัฐคอยเข้าแทรกแซงให้น้อยที่สุด รัฐเป็นเพียงเครื่องมือส่งเสริมให้บุคคลบรรลุจุดหมายปลายทาง ในส่วนที่เหนือความสามารถที่แต่ละบุคคลจะกระทำกันเองได้เท่านั้น

4) อาศัยความสมัครใจเป็นใหญ่ เป็นวิธีการปล่อยให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมตามความสมัครใจระหว่างกันเอง เช่น การจัดตั้งพรรคการเมืองหรือการจัดตั้งสมาคมต่างๆ เป็นต้น

5) ยึดถือกฎหมายเหนือกฎหมาย ตามแนวคิดเดิมที่ว่า ประชาชนสร้างรัฐขึ้นมาเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิสำคัญบางประการของประชาชน รัฐบาลผู้ปกครองจะบิดเบือนผันแปรไปตามใจตนมิได้ มิฉะนั้นแล้วประชาชนมีสิทธิล้มล้างรัฐบาลนั้นเพื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นมาได้ ความจริงฝ่ายเผด็จการก็ถือเรื่องกฎหมายเหนือกฎหมาย แต่เป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นตามใจตน จึงก่อความไม่สงบไม่สิ้นสุด

6) เน้นความสำคัญของวิธีการ ถือว่าวิธีการนั้นจะต้องเหมาะสมในการดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทาง ซึ่งควรต้องยึดความผาสุกของประชาชนเป็นที่ตั้ง

7) ถือความเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักในมนุษย์สัมพันธ์ ประชาธิปไตยนิยมการประนีประนอมเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำได้โดยการอภิปรายหรือโต้เถียงกัน เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน โดยถือฝ่ายข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน ทั้งนี้โดยต้องยอมรับความเห็นของฝ่ายข้างมาเป็นฝ่ายชนะไปพลางก่อน อาจเป็นช่วงขณะหนึ่งเท่านั้น ฝ่ายข้างน้อยย่อมอาจหาทางชักจูงคนส่วนใหญ่ให้เห็นคล้อยตาม และอาจกลายเป็นฝ่ายข้างมากภายหลังได้

8) ถือหลักความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันขั้นมูลฐานของมนุษย์ ความเท่าเทียมกันหรือสมภาพในทัศนะของประชาธิปไตย หมายถึงความเท่าเทียมกันในโอกาส อย่่างไรก็ดี ในเรื่องนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องความจำเป็นและความขาดแคลนของแต่ละบุคคลไว้ด้วย

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดได้มีการพัฒนารูปแบบต่างๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นหลายรูปแบบ ซึ่งล้วนเป็นไปตามสภาวะและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

<sup>5</sup> โกลิน ฟลوجل และชาลวซ์ แสงวงศ์. (2541). *หลักกฎหมายมหาชนเล่ม 1*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 123.

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เดิมใช้คำว่าประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy)<sup>6</sup> หลักการที่สำคัญของประชาธิปไตยทางตรงคือ อำนาจอธิปไตยมาจากองค์ประชุมของประชาชน ที่ต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง<sup>7</sup> อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและมาจากประชาชนในรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะพบว่ารูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง น่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด<sup>8</sup> ตามประวัติศาสตร์นครรัฐกรีกได้ใช้รูปแบบนี้อย่างแพร่หลายโดยประชาชนในนครรัฐ จะมาชุมนุมกันในฤดูใบไม้ผลิเพื่อลงมติในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองหรือเพื่อพิจารณาตัดสินในปัญหาต่างๆ และมีการลงประชามติกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งการลงประชามติเช่นนี้เรียกว่า “Referendum” การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงของนครรัฐ (City-State) เอเธนส์ดำเนินโดยที่ประชุมพลเมืองสุ่มเลือกผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร และในแต่ละปีพลเมืองชาย 10 คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพของนครรัฐ การปกครองดังกล่าวดำรงอยู่อย่างยาวนานถึง 200 ปี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนครรัฐเอเธนส์มีประชากรไม่มากนัก<sup>9</sup> เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงพบได้ว่าการจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

(1) มีการริเริ่มโดยประชาชน

(2) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ ถือว่าองค์ประกอบในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบ

<sup>6</sup> บุศรา นิยมเวช. (2554). *ประชาธิปไตยแบบพอเพียงในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต, สาขาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 14.

<sup>7</sup> สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2546). *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1.

<sup>8</sup> โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. (2532). *ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 12.

<sup>9</sup> ไชยยันต์ ไชยพร. (2547). *แนวคิดประชาธิปไตย 1: ประชาธิปไตยจากโบราณสู่สมัยใหม่ ในเอกสารสอนชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคม*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 8-9.

ประชาธิปไตยทางตรง ดังนั้น ประชาชนที่ไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ระบบประชามตินั้น ก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ เช่นเดียวกัน การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธร่างกฎหมายนั้นหรือ การถอดถอนที่ริเริ่มโดยประชาชนแต่ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายการเสนอร่างกฎหมาย และการถอดถอนนั้นก็ไม้อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่มีทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวนี้ ก็เป็นเพียงสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้

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

กล่าวโดยสรุป การใช้อำนาจธิปไตยโดยตรง ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจธิปไตยในการปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน โดยประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองหรือการบริหารทั้งในด้านนิติบัญญัติ ด้านการบริหาร และด้านตุลาการ โดยตรงหรือโดยไม่ต้องผ่านผู้แทน เท่ากับว่าประชาชนใช้อำนาจธิปไตยโดยตรง<sup>10</sup>

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) เป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจธิปไตยให้ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน โดยมีกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าเมื่ออาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลมากขึ้น มีความยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมเพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในสถานที่ประชุม ดังนั้นในปัจจุบันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจึงถือกำเนิดขึ้นและมีบทบาทที่นิยมอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ เป็นการปกครองที่รับรู้การใช้อำนาจธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่าราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจธิปไตยแทนตน ซึ่งระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้ตั้งอยู่บน

<sup>10</sup> นิจจารีย์ ภาคินปริพรรค์. (2555). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 25.

พื้นฐานแนวคิดของทฤษฎีว่าด้วย “รัฐ”<sup>11</sup> และเจตนารมณ์ทางการเมืองได้ย้ายฐานจากประชาชนไปอยู่ที่ผู้แทนอย่างถาวร<sup>12</sup> กล่าวคือ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนั้น ประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งการปกครองนี้เรียกว่า “อำนาจธิปไตยมาจากประชาชน”<sup>13</sup> ประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ที่ได้ยึดถือหลักการแบ่งอำนาจธิปไตย นั้นมักนิยมแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ เป็นต้น

สรุปสาระสำคัญของการใช้อำนาจธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทน<sup>14</sup> มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) ประชาชนมอบอำนาจธิปไตยของตนให้ตัวแทนใช้ทำหน้าที่แทนตน
- (2) การมอบอำนาจธิปไตยต้องผ่านการเลือกตั้ง (Election)
- (3) การจำกัดสิทธิของประชาชน ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้
- (4) เป็นการมอบอำนาจให้ผู้แทนแบบมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจบิดเบือนเพื่อ

ประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้

ประชาธิปไตยแบบกึ่ง โดยตรง (Semi-Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

เป็นการนำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งน่าจะใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่างๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่เพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

<sup>11</sup> สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิสรุตพิชญ์. (2547). “แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย”. *วารสารนิติศาสตร์*, (เล่มที่ 3), หน้า 48.

<sup>12</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2530). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 146.

<sup>13</sup> วนิตา แสงสารพันธ์. (2543). *การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

<sup>14</sup> บุญเสริม นาคสาร. (2548). *การประชุมวิชาการผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 241.

เท่านั้นซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น อาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง อาทิเช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบมีผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียวกันกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบมีผู้แทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไปด้วย<sup>15</sup>

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

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอำนาจอธิปไตย

“อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุด ไม่ว่าจะในทางการเมือง การปกครอง หรือการใดก็ตาม<sup>16</sup> อำนาจอธิปไตย<sup>17</sup> ในทางกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย<sup>18</sup> ดังนั้น สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง ตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตย

<sup>15</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง”. *วารสารกฎหมายปกครอง*, หน้า 57-81.

<sup>16</sup> วิษณุ เครืองาม. (2521). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: ธีรบุรุษการพิมพ์. หน้า 5.

<sup>17</sup> ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันตกชาวฝรั่งเศส ในช่วง ค.ศ. ที่ 16 เป็นคนแรกที่เริ่มใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย” ในความหมายที่เราเข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือในความหมายที่เป็นอำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งในขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่รัฐทั้งหลายในโลกปกครองโดยระบอบที่มีกษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้คติความเชื่อทางปกครองนั้น ไม่แตกต่างกันมากนักว่ากษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจจากสวรรค์หรือจตุตถกษัตริย์จากสวรรค์ลงมาปกครองโลก (Divine Rights King).

<sup>18</sup> วิษณุ เครืองาม. (2527). “ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน” *เอกสารสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7 สาขานิติศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 6). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 77.

เป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้นแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ในกฎหมายระหว่างประเทศระบุไว้ว่าอำนาจอธิปไตยประการนี้ หมายความว่า การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งทางนิติบัญญัติและทางพฤตินัย “อำนาจอธิปไตยโดยนิติบัญญัติ” หมายความว่า มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ส่วน “อำนาจอธิปไตยโดยพฤตินัย” หมายถึง เป็นอำนาจตามความสามารถในความจริงที่จะกระทำการเช่นนั้น อำนาจตามความที่กล่าวถึงข้างต้น หมายความว่าไปถึงอำนาจในลักษณะการที่สามารถเข้าใจได้ง่ายว่าเป็นอำนาจสูงสุดทางการปกครองของประเทศหนึ่งประเทศใด หรือรัฐหนึ่งรัฐใด ในฐานะหนึ่งที่อำนาจอธิปไตย เป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นและขาดเสียมิได้ของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐประชาชาติ (Nation-State) มิเช่นนั้น รัฐหรือรัฐประชาชาตินั้น ย่อมขาดความเป็นเอกราชในทางการเมืองการปกครอง

### 2.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น<sup>19</sup> หากพิจารณาถึงบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะพบว่าหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ คือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ โดยหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันจนอาจกล่าวได้ว่า หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อหลักนิติรัฐ ขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย แต่หากจะกล่าวถึงประเด็นเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น หลักการที่มีบทบาทสำคัญ คือ หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐาน ในที่นี้จึงสามารถแบ่งหลักย่อยของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ 3 หลักย่อย<sup>20</sup> ดังนี้

<sup>19</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=241>. [2558, 20 มิถุนายน].

<sup>20</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=241>. [2558, 20 มิถุนายน].



### 2.3.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ<sup>21</sup> เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่ได้รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจหลักนี้มีวัตถุประสงค์ในการแยกหน้าที่ของรัฐ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ โดยการมอบอำนาจให้องค์กรต่างๆ ที่เป็นอิสระต่อกันเป็นผู้ใช้อำนาจและไม่ให้องค์กรใดใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดแต่ผู้เดียว ซึ่งเป็นการคานอำนาจกันไว้<sup>22</sup> หลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักการทางเทคนิคทางรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะหลีกเลี่ยงการผูกขาดอำนาจและเพื่อเป็นการรับประกันเสรีภาพของประชาชน การแบ่งแยกอำนาจนั้นมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ทางปรัชญาและทางตรรกศาสตร์ซึ่งเป็นหลักในการจัดสรรอำนาจในรัฐเสรีนิยม<sup>23</sup> หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกับผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ ซึ่งย่อมส่งผลเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยปริยาย<sup>24</sup> การแบ่งแยกอำนาจย่อมหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจมากจนเป็นการผูกขาด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าได้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายขององค์กรบริการ

<sup>21</sup> สุเทพ พรหมवास. (2549). *การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ: ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 18.

<sup>22</sup> ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 20.

<sup>23</sup> เกียรติกร เจริญนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 211.

<sup>24</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 1*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 329.

ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ และองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความสะดวกเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น โดยหลักการและทฤษฎีนั้น การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะเด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีการที่ เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กรคือมีการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างกันและถือว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกอำนาจ ก็คือ การถ่วงดุลอำนาจนั่นเอง<sup>25</sup> ทั้งนี้หลักการแบ่งแยกอำนาจมีแนวคิดที่เกี่ยวเนื่องกับการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมือง อันได้แก่

แนวคิดของการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหากย้อนกลับไปพิจารณาพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ พบว่า แนวความคิดของการควบคุมฝ่ายบริหาร เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมันเจริญรุ่งเรือง ขณะนั้นชาวโรมันมีปัญหาความเดือดร้อน จึงต่างมาร้องทุกข์ต่อผู้ปกครองจำนวนมากจึงมีแนวคิดจัดให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งตรวจสอบ (Office of Censor) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบควบคุมกิจการและรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่อาจก่อความเสียหายแก่ราษฎร ประกอบกับผู้ปกครองในสมัยนั้นมีพระราชอำนาจเด็ดขาด เกิดการบริหารประเทศที่กระตือรือร้นของราษฎร การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง โดยประชาชนจึงเป็นที่มาของแนวคิดการควบคุมฝ่ายบริหาร<sup>26</sup> การควบคุมการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ถือเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายและเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล เมื่อพิจารณาแนวคิดของการควบคุมฝ่ายบริหาร ในการเมืองการปกครองระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีพบว่าด้วยรูปแบบโครงสร้าง การปกครองที่ต่างกัน ย่อมส่งผลต่อแนวคิดและระบบการควบคุมฝ่ายบริหารที่ต่างกันตามไปด้วย กล่าวคือ ระบบรัฐสภา มีรัฐบาลและรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่มีได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด หัวใจสำคัญของการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่รัฐบาลเป็นผู้แถลง กำหนดนโยบายการบริหารประเทศไว้ต่อสภา การควบคุมนี้ถือว่าเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือเรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” สำหรับระบบประธานาธิบดีมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารที่แบ่งแยกจากกันเด็ดขาด ระบบการถ่วงดุลอำนาจจึงมีความชัดเจน รัฐบาลจะเข้าไปร่วมประชุมชี้แจงในสภานิติบัญญัติไม่ได้

<sup>25</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ้างแล้ว. หน้า 211.

<sup>26</sup> วชิรินทร์ บึงเจกวิญญุตกุล. (2550). *การควบคุมฝ่ายบริหาร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 20-23.

จึงไม่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อประชาชนก่อนมีการเลือกตั้ง<sup>27</sup> สภานิติบัญญัติ เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย บทบาทความสำคัญของสภานิติบัญญัติย่อมแตกต่างกันออกไปตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยในแต่ละระบบ โดยทั่วไประบบกลไกของสภานิติบัญญัติ มี 4 ระบบ คือ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา และระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา<sup>28</sup>

### 2.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนกล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากผู้แทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนุญ โดยผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนก่อนซึ่งหลักการนี้จะมีผลบังคับได้จริงจึงในทางปฏิบัติต่อเมื่อมีระบบการควบคุมชอบด้วยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ<sup>29</sup>

ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ได้ ดังนี้

1) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าวมี 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือเป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย

<sup>27</sup> สมภพ โทตระกิตย์. (2555). *รัฐธรรมนูญไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.elib.coj.go.th/Article/d11\\_4\\_3.pdf](http://www.elib.coj.go.th/Article/d11_4_3.pdf). [ 2558, กันยายน 30].

<sup>28</sup> ชโลธร ตู่ทองคำ. (2547). “ความล้มเหลวสถาบันรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย”. *รัฐสภาสาร*, 52, 11, หน้า 3.

<sup>29</sup> นัยนา เกิดวิชัย. (2541). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร. หน้า 10.

ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

(2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อุบายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้ดำเนินถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

(3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น

2) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง” ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

(1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>30</sup>

(2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องให้ทางปฏิเสธมิให้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิ

<sup>30</sup> วลัยพร พรพงศ์. (2547). ปัญหาการใช้อำนาจของวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณี การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 15-16.

ของปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว<sup>31</sup>

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากผู้แทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญโดยผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน จึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนแล้ว

ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาค

นอกจากนี้ ยังมีหลักประกันในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาคดีประกอบด้วยหลักการที่สำคัญสองประการคือ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ และหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักทั้งสองประการดังกล่าวนี้ มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกล่าวคือ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายถึง การพิจารณาพิพากษาคดีต้องเป็นอิสระ การวินิจฉัยหรือมีคำสั่งต่างๆ ต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงแห่งคดีและหลักกฎหมาย ซึ่งความเป็นอิสระนั้นถือเป็นจุดเริ่มต้นของความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย นอกจากศาลจะต้องเป็นอิสระแล้ว หลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิพากษาและตุลาการนั้นก็เป็หลักประกันอีกข้อหนึ่งอันจะส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีมีความชอบธรรม กล่าวคือ ผู้พิพากษาและตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีจะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นกลาง ไม่มีอคติต่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจะต้องไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับคดีที่ตนพิจารณารวมทั้ง ไม่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อันเป็นเหตุให้คู่ความเกิดความสงสัยในความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการที่ทำการพิจารณาคดีนั้น

<sup>31</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 27.

สำหรับความคิดเรื่องหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการของไทยนั้น ปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อ ร.ศ. 129 เสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นแก่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า เห็นสมควรแยกการปกครองผู้พิพากษาให้เป็นอิสระจากรัฐบาล แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ายังไม่ถึงเวลา และได้ทรงปรารภในที่ประชุมเสนาบดีว่ากรมหลวงราชบุรีฯ ทรงมีความคิดและความประสงค์ที่จะให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระโดยกรมหลวงราชบุรีฯ อยากจะเป็นหัวหน้าผู้พิพากษาทั้งปวง<sup>32</sup> ต่อมาวันที่ 20 เมษายน ร.ศ. 129 เสด็จกรมหลวงราชบุรีฯ ทำหนังสือกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี แต่ไม่ได้รับพระบรมราชานุญาต ต่อมาในปี ร.ศ. 131 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม โดยแยกอำนาจตุลาการออกจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม นับว่าอำนาจศาลเป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาลเป็นครั้งแรก ต่อมาในปี พุทธศักราช 2471 มีการเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจตุลาการกลับไปอยู่ในมือของเสนาบดีอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 อำนาจตุลาการก็เป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาลอีกครั้ง แต่ก็ยังคงให้ศาลยุติธรรมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเฉพาะงานธุรการ โดยในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2477 ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกไปแล้วบัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่า “ศาลยุติธรรมทั้งหลายตามพระธรรมนูญนี้ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม” และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 และต่อจากนั้นมาก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้บังคับ ศาลยุติธรรมจึงแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม และมีหน่วยงานอิสระของตนเอง คือสำนักงานศาลยุติธรรมและตามรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมีหน่วยงานธุรการ เป็นของตนเองเช่นกันในระยะหลังมานี้ได้เกิดกระแสความคิดอย่างใหม่ขึ้นในสังคมไทยเรียกร้องให้ถ้อยธรรมะ ถือเหตุผลเป็นใหญ่เน้นหลักรัฐมีอำนาจจำกัด คัดค้านการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในแง่การยอมรับแนวคิดใหม่ในหมู่ตุลาการนั้น มีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2536 วินิจฉัยว่า ประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งสั่งให้ยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่ถูกยึดอำนาจนั้นใช้บังคับไม่ได้<sup>33</sup> อำนาจตุลาการมีหน้าที่

<sup>32</sup> จักรปาณีศรีศิริวิสุทธิ์, หลวง. (2499). *เรื่องเจ้าพระยามหิธร ที่ระลึกรงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามหิธร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิรินสาร. หน้า 73.

<sup>33</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2547). *การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 82.

ในการรักษากฎหมาย ผู้พิพากษาจึงต้องเป็นกลาง ต้องตัดสินอย่างคนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย (Gesetz) เท่านั้น

### 2.3.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”<sup>34</sup> ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้นเพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้นเพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลรัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้นั้นก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล<sup>35</sup> มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

<sup>34</sup> จักรพันธ์ ปลั่งไธม. (2546). *เสถียรภาพของรัฐบาลกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 43.

<sup>35</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. กรุงเทพฯ: พี.เพลส. หน้า 346-348.

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง กับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”<sup>36</sup> ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้นเพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่บุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

## 2.4 รูปแบบการถอดถอนผู้ดำรงทางการเมือง

การถอดถอนจากตำแหน่ง<sup>37</sup> (Removal from Office) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งในส่วนของภาคการเมืองและภาคราชการ ซึ่งกระทำผิดจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ

<sup>36</sup> จักรพันธ์ ปล้องไหม. อ่างแล้ว. หน้า 43.

<sup>37</sup> ฉัตรไชย รอดประเสริฐ และคณะ. (2542). การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 31.



เนื่องจากหากปล่อยให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไป จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน โดยแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรของรัฐ

การถอดถอนจากตำแหน่งมีพื้นฐานมาจากกระบวนการ Impeachment และกระบวนการ Recall ในประเทศตะวันตกที่มีวิวัฒนาการควบคู่กับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือระบอบประชาธิปไตยในระบอบประธานาธิบดี (Presidential System) ก็ตาม ต่างมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันคือเพื่อการบริหารที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

#### 2.4.1 การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

จากเหตุผลของแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า “ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandate representative)” ประชาชนย่อมไม่มีสิทธิที่จะใช้อำนาจปลดผู้แทนได้โดยตรง ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวมองว่า ผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชนเพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าผู้แทนมีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง หากประชาชนจะใช้สิทธิปลดผู้แทนออกจากตำแหน่งย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติซึ่งเป็นการตรวจสอบและถอดถอน โดยวิธีการทางรัฐสภา<sup>38</sup>

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาทฤษฎีกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะแนวคิด 3 ประการ<sup>39</sup> ซึ่งได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการจำกัดตนเองของรัฐและหลักนิติรัฐ ล้วนแต่สนับสนุนให้องค์กรทางการเมืองทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายบริหาร ว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ ทั้งนี้มีฐานความคิดที่ว่าเพื่อให้อำนาจสามารถยับยั้งอำนาจด้วยกันได้และเพื่อให้แต่ละอำนาจอยู่ในกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นหากบุคคลใดใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบธรรมหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์กรทางการเมืองย่อมมีสิทธิและสามารถจับบุคคลนั้นให้ออกจากตำแหน่งได้

<sup>38</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งและเจ้าหน้าที่ระดับสูง. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 9.

<sup>39</sup> นิยม รัฐมฤต และคณะ. (2549). กระบวนการมีส่วนร่วมและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงในอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟิกดีไซน์และการพิมพ์. หน้า 35.

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นจึงถือว่าเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดกลไกการควบคุมอำนาจของผู้แทนโดยผ่านองค์กรทางการเมืองแทนการใช้อำนาจของประชาชน ซึ่งกลไกดังกล่าวเรียกว่า “อิมพีชเมนต์” (Impeachment)

1) การกำเนิดแนวคิดการขับออกจากตำแหน่งหรือระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

อิมพีชเมนต์ (Impeachment) ถือว่าเป็นกลไกและมาตรการสำคัญที่ใช้สำหรับลงโทษฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติผิดขณะดำรงตำแหน่ง<sup>40</sup> โดยจะใช้วิธีการขับออกจากตำแหน่งผ่านองค์กรทางการเมือง กล่าวคือ องค์กรทางการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจในการขับผู้แทนที่กระทำความผิดออกจากตำแหน่งหากมีเหตุอันควร ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนับได้ว่าเป็นที่นิยมมากที่สุดและใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป กลุ่มประเทศเอเชีย รวมถึงประเทศไทย

แนวคิดแรกเริ่มของกระบวนการการขับออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ ถือเป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจบังคับใช้และได้มีการปฏิบัติสืบทอดกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับสภาพუნางและสภาสามัญที่ต้องปฏิบัติตาม

เมื่อย้อนกลับ ไปพิจารณาโดยละเอียด ระบบอิมพีชเมนต์ เกิดขึ้นในสมัยกลาง เพราะ กษัตริย์ของประเทศอังกฤษมีอำนาจมากในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ใดก็ได้เพื่อเข้าทำหน้าที่บริหารประเทศ จึงเกิดการต่อสู้เพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์ จากการประหารพระเจ้าชาร์ล ที่ 1 (Charles I) ในปี ค.ศ. 1648 และตั้งเครื่องจักรภพภายใต้โอลิเวอร์ครอมเวล (Oliver Cromwell) การต่อสู้ครั้งนั้นรัฐสภายามหาทางจำกัดอำนาจกษัตริย์ เพื่อเป็นการลดอำนาจของกษัตริย์ ระบบอิมพีชเมนต์ จึงถือเป็นอาวุธสำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองรองมาจากสงครามทางการเมือง (Civil War) และมีบทบาทในการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา เพื่อสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบและแก้ไขความไม่สมดุลทางการเมืองที่เกิดขึ้น ซึ่งตามประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ กระบวนการอิมพีชเมนต์ใช้บ่อยครั้งในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ในปี ค.ศ. 1603-1625 และสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ในปี ค.ศ. 1628-1648 โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1620-1640 มีการกล่าวหาว่ากว่าร้อยละก่อนที่จะเกิดสงครามกลางเมือง

ในช่วงศตวรรษที่ 9 ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เป็นบริวารของกษัตริย์ได้สิ้นสุดอำนาจลง ทำให้รัฐสภาที่มีอำนาจเหนือกษัตริย์อย่างแท้จริง การใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์เพื่อจำกัด

<sup>40</sup> วรรัตน์ อดิแพทย์. (2554). *กระบวนการถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี โดยวุฒิสภภายใต้บริบทของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 21.

ฝ่ายบริหารที่ไม่รับผิดชอบจึงหมดความจำเป็นต้องใช้ เพราะเกิดความรับผิดชอบต่อการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภาขึ้นแทนการใช้อิมพีชเมนต์ แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่เคยปรากฏว่ามีกรรมาธิการระบบอิมพีชเมนต์ทางราชการแต่ประการใด

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าระบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เดิมเป็นกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดหรือบางกรณีใช้กล่าวหาประชาชนที่ร่วมกันทำผิดกับเจ้าหน้าที่<sup>41</sup> (Private Citizen) แต่ต่อมาหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการขยายแนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาเป็นวิธีการใช้โดยฝ่ายบริหาร (Executive body) หรือทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ส่วนหากพิจารณาความหมายในแง่กฎหมาย คำว่า “อิมพีชเมนต์” (Impeachment) จะหมายถึง “การฟ้องร้อง” เท่านั้น ซึ่งมีผลต่อการนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหา โดยแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา อำนาจพิจารณาขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียม ประเทศอิตาลีและประเทศอินเดีย จะใช้รูปแบบการพิจารณาโดยศาล อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) สำหรับการขับเจ้าหน้าที่รัฐ (Civil officials) ออกจากตำแหน่ง ซึ่งรวมถึงประมุขของรัฐ รัฐมนตรี และผู้พิพากษาด้วย แต่ก็มีบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ได้ประยุกต์ใช้กับสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) ในข้อหาทreason และความผิดทางอาญาชั้นสูง (High Crime and misdemeanors) รวมถึงบรรดาพวกราชขุนนาง (Peers) หรือรัฐมนตรีทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหากระทำผิดอาญา โดยสภาสามัญ (the House of Common) จะเป็นผู้ริเริ่มการกล่าวหา ความผิดต่อที่ประชุมสภาสามัญ เพื่อพิจารณามูลความผิดตามที่มีการกล่าวหา เพื่อส่งเรื่องต่อไปให้สภาขุนนาง (the House of Lords) ซึ่งเป็นศาลสูงสุดพิจารณาคัดสินต่อไป

กล่าวโดยสรุป การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)<sup>42</sup> หมายถึง กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยองค์กรทางการเมือง หรือกลไกที่มีไว้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารประเทศ กล่าวคือ การใช้กระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารระดับสูง อันได้แก่ ประมุขแห่งรัฐ (ประธานาธิบดี) รัฐมนตรี ผู้พิพากษาเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรง

<sup>41</sup> ธนศักดิ์ วรรณสุข. (2544). การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกและประชาชน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 43.

<sup>42</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง *Impeachment*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เคทีซีไทย. หน้า 3.

ตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันควร เนื่องจากผู้นั้นได้กระทำผิด ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ ไม่สามารถปล่อยให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้อันจะนำมาซึ่งภัยอันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน

#### 2.4.2 การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

แนวคิดการปลดออกจากตำแหน่งหรือระบบรีคอล<sup>43</sup> (Recall) มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแนวคิดประชาธิปไตยทรงตรง สามารถกล่าวได้ว่า “ราษฎรหรือประชาชน” คือ เจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้น หากผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปฝ่าฝืนความคิดเห็นของราษฎรส่วนใหญ่ ราษฎรก็สามารถถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระก็ได้ หมายถึงการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนจากประชาชน (Recall) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงถิ่นกำเนิดของระบบการปลดออกจากตำแหน่งหรือระบบรีคอลนั้นยังไม่มีหลักฐานอย่างชัดเจนว่าระบบดังกล่าวเกิดขึ้นที่ ณ ประเทศใดเป็นแห่งแรก จากการศึกษาพบว่า มีข้อสันนิษฐานหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในยุคกรีกโบราณที่นครเอเธนส์ เมื่อสองพันห้าร้อยปีที่แล้ว ซึ่งการถอดถอนในยุคนั้นมีลักษณะเป็นลักษณะการเนรเทศที่เรียกว่า “การเนรเทศโดยสภาประชาชน” (Ostracism) ซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองที่มีไว้สำหรับตรวจสอบและถอดถอนบุคคลที่ถือว่าเป็น “ศัตรูของประชาชน” หรือเป็นผู้บ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตย กลไกที่ว่านี้เกิดจากความคิดของ ไคลอัสทีนิส (Cleisthenes) ผู้ที่เฮโรโดตัส (Herodotus) ขนานนามว่าเป็น “บิดาแห่งประชาธิปไตยเอเธนส์” เนื่องจากประชาธิปไตยเอเธนส์เป็นประชาธิปไตยทางตรง จึงไม่มีผู้แทนหรือตัวแทน เพราะพลเมืองเอเธนส์สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองได้โดยตรง ด้วยตัวของพวกเขาเองโดยใช้วิธีการจับฉลากหมุนเวียนผลัดกันเข้าไปนั่งในสภาประชาชน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีคนกลุ่มใดเป็นนักการเมือง แต่พลเมืองทุกคนมีสถานะเป็นนักการเมืองทั้งหมด โดยกลไกการเนรเทศนี้ อาจจะไม่ได้ออกแบบมาเพื่อตรวจสอบถอดถอน “นักการเมือง” แต่มีไว้จัดการกับผู้ใดก็ตามที่สร้างปัญหา หรือความเสียหายให้กับเอเธนส์และระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกระบวนการ “เนรเทศโดยสภาประชาชน” (Ostracism)<sup>44</sup> มีลักษณะสำคัญก็คือ ในการประชุมสภาประชาชนทุกปีในเอเธนส์ ตอนเริ่มประชุม จะมีการถามว่า ปีนี้สภาประชาชนต้องการจะเนรเทศใครหรือไม่ ใครในที่นี้ก็คือ คนที่องค์ประชุมสภาประชาชนเห็นว่า จะเป็นภัยต่อ

<sup>43</sup> วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2558). *ระบบรีคอล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://th.wikipedia.org>. [2558, 21 กันยายน].

<sup>44</sup> แพทย์ พิจิตร. (2550, 13 เมษายน). “การตรวจสอบถอดถอนนักการเมือง: โบราณ-สมัยใหม่ (1)”. *มติชนรายสัปดาห์*, ปีที่ 27 ฉบับที่ 1391, หน้า 39.

สาธารณะ การลงคะแนนเสียงในรอบนี้ สมาชิกสภาประชาชนไม่จำเป็นต้องแจ้งชื่อคนที่ต้องการเนรเทศ เพียงแต่ลงคะแนนเท่านั้นว่า อยากรจะให้มีการเนรเทศหรือเปล่า ซึ่งในทางปฏิบัติคนที่ลงคะแนนก็คงจะมี “ตัวคนในใจ” อยู่แล้ว ซึ่งอาจจะเป็นคนคนเดียวคนที่อยู่ในใจของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ หรือไม่ก็ได้ ถ้าเสียงส่วนใหญ่ไปในทางให้เนรเทศ ก็หมายความว่า สภามีมติให้มีการเนรเทศ กติกาในเรื่องเนรเทศนี้กำหนดไว้ว่า หลังจากลงมติให้มีการเนรเทศ โดยยังไม่ต้องระบุชื่ออีกสองเดือนต่อมา ถึงจะให้มีการประชุมเรื่องนี้กันอีก ทีนี้ถึงจะให้มีการแจ้งชื่อบุคคลที่สมาชิกสภาต้องการเนรเทศ โดยการ โยนแผ่นป้ายที่เขียนชื่อคนที่สมาชิกแต่ละคนต้องการเนรเทศ ถ้าแผ่นป้ายที่โยนกันลงมาจากสมาชิกทั้งหมดขององค์ประชุมมีชื่อของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่ง การเนรเทศก็จะมีผลบังคับทันที โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องเก็บข้าวของเดินทางออกไปจากเอเธนส์เป็นเวลา 10 ปี ถ้าไม่ครบสิบปี ห้ามกลับมา

การเนรเทศโดยประชามตินี้ นับว่าเป็นกลไกทางการเมืองที่ให้อำนาจแก่มวลชน ในการที่กำจัดบุคคลที่เป็นศัตรูประชาธิปไตย หรือศัตรูประชาชน ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจทางการเมืองของตนตามแนวทางประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กระบวนการ “เนรเทศโดยสภาประชาชน” (Ostracism) จากข้อมูลตามหลักฐานประวัติศาสตร์พบว่า มีการเนรเทศเกิดขึ้น 15 ครั้งในช่วงศตวรรษที่ห้าก่อนคริสตกาล และครั้งสุดท้ายในช่วงปี 417-415 ก่อนคริสตกาล เหตุผลที่ไม่ได้มีการเนรเทศหลังจากนั้น ไม่ได้เป็นเพราะเอเธนส์ยกเลิกกลไกดังกล่าวนี้ แต่เป็นเพราะไม่ค่อยนิยมใช้กันในเวลาต่อมา

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนชาวกรีกโบราณนำไปเป็นวิธีจัดการบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้มีใจเป็นการถอดถอนผู้แทนของตน โดยวิธีการปลดออกจากตำแหน่งหรือการรีคอล (Recall) ในทุกวันนี้ อาจเป็นเพราะในสังคมยุคกรีกสมัยนั้นใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงและยังไม่มีทางเลือกตั้งตัวแทนเข้าทำหน้าที่แทนประชาชน แต่วิธีดังกล่าวก็ถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนในการจัดการกับบุคคลที่ไม่พึงประสงค์ โดยประชาชนด้วยตนเอง

นอกจากนี้ ยังมีข้อสันนิษฐานหนึ่งและเชื่อว่าน่าเป็นแหล่งการกำเนิดระบบการปลดออกจากตำแหน่งหรือระบบรีคอล คือ สิทธิเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง (Aberrufungsrecht) ในสมาพันธรัฐสวิส ซึ่งมีใช้เฉพาะบางรัฐเท่านั้น โดยวิธีดังกล่าว จะให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อร้องขอยุบรัฐสภาได้ คือ รัฐสภาของรัฐต่างๆ อาจถูกยุบได้ เช่น เมื่อมีพลเรือน 1,000 คน ร้องขอในรัฐชาฟเฮาส์ (Schaffhouse) หรือ 12,000 คน ในรัฐเบิร์น (Beme) โดยประชาชนต้องลงคะแนนเสียงเพื่อแสดงประชามติ ส่วนรัฐบาลของรัฐอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยราษฎรได้ เมื่อพลเมืองจำนวนหนึ่งร้องขอการถูกยุบของรัฐสภาเช่นนี้เท่ากับเป็นการถูกยุบ โดยองค์คณะของผู้มีสิทธิ

ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง<sup>45</sup> นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวยังสามารถใช้ได้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งที่มาจากกาเลือกตั้ง สำหรับบางรัฐยังใช้แก่ข้าราชการที่ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งและแก่ตุลาการด้วย ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนจำนวนราวร้อยละ 10-20 หรือบางรัฐร้อยละ 25 ของผู้มีสิทธิในรัฐนั้นทั้งหมด (ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละรัฐกำหนดไว้) ร้องขอ

ส่วนข้อสันนิษฐานสุดท้าย ก็คือ ระบบดังกล่าวอาจเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเอง ประกอบกับนักวิชาการและนักปฏิรูปทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาได้รับแนวคิดวิธีการถอดถอนผู้แทนมาจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์ จนพัฒนาการมาเป็นระบบการปลดออกจากตำแหน่ง ที่เรียกว่า “การรีคอล” (Recall) ที่เราเห็นในทุกวันนี้ จากการศึกษาบทความและงานวิจัยของสหรัฐอเมริกา พบว่า นครรัฐลอสแอนเจลิส มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้นำระบบการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้เป็นแห่งแรก ในปี ค.ศ. 1903 และต่อมาก็ได้เริ่มนำระบบดังกล่าวมาใช้ที่มลรัฐมิชิแกนและมลรัฐโอเรกอน ในปี ค.ศ. 1908 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถานที่แห่งแรกที่ได้ปรับกระบวนการรีคอลมาใช้ในการปลดเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐออกจากตำแหน่งในสหรัฐอเมริกา แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร

จนกระทั่งในช่วงเวลาปลายศตวรรษที่ 19 และช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ได้เกิดกระแสการปฏิรูปการเลือกตั้งครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะแนวคิดของนายวิลเลียมเอส ยู เรน (William S. U'Ren) ผู้มีแนวคิดหัวก้าวหน้า และเป็นบุคคลสำคัญที่นำเสนอระบบการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก โดยเขาได้นำเสนอแนวคิดดังกล่าวผ่านหนังสือพิมพ์โอเรกอน (Oregon Newspaper) จนแพร่หลายในสังคมเป็นวงกว้าง จนเป็นผลให้รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้รับแนวคิดดังกล่าวจนกระทั่งมีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการปลดผู้ดำรงทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนมาจนถึงทุกวันนี้

ความหมายของการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) หมายถึง การเรียกอำนาจคืนโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ กลไกที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจากกาเลือกตั้งโดยประชาชน เนื่องจากผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ผู้แทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ

<sup>45</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 327.

อธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้ และมอบให้บุคคลอื่นต่อไปได้<sup>46</sup>

ด้วยเหตุนี้ การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถปลดผู้ได้รับเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นที่นิยมมากในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกามักนำวิธีการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ไปใช้กับการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบรรดาข้าราชการในระดับท้องถิ่น ที่สำคัญถือได้ว่าเป็นลักษณะประชาธิปไตยโดยตรงเพราะประชาชนสามารถเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงปลดออกจากตำแหน่งได้โดยตรง

จากความหมายข้างต้นเป็นการสะท้อนภาพให้เห็นว่าการปกครองในระบบประชาธิปไตยประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ย่อมมีสิทธิควบคุมเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งได้ กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถควบคุมและปลดเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งได้อย่างเปิดเผยโดยตรงและอย่างต่อเนือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะความคิดที่ว่า “ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน สิทธิของประชาชนในการปกครองประชาธิปไตยในระบบผู้แทนย่อมมีความเกี่ยวพัน มากกว่าเพียงแคสิทธิในการเลือกผู้นำของตน” กล่าวคือ กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (recall) ถือว่า ผู้แทนอยู่ในฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนและไม่ใช่เจ้านายเช่นเดียวกับเอกอัครราชทูตใหญ่หรือผู้แทนผู้มีอำนาจเต็ม ซึ่งผู้แทนเป็นเพียงผู้รับใช้ที่มีอำนาจเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากผู้แทนขาดความรับผิดชอบ หรือตีความทิศทางที่กำหนดไว้ผิด ผู้แทนก็มีสิทธิที่จะถูกประชาชนถอดถอนหรือถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ทุกเวลา<sup>47</sup>

การปลดออกจากตำแหน่งจึงเป็นวิธีการหนึ่ง que แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ด้วยการลงคะแนนเสียงปลดผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐออกจากตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นการเรียกกลับหรือทวงสิทธิของตนคืน เนื่องจากผู้รับมอบเจตนารมณ์มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มอบ จึงต้องเรียกคืนแล้วทำการเลือกบุคคลอื่นเพื่อรับมอบหมายต่อไป อาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยที่ดีที่สุดจะต้องเป็นการปกครองโดยประชาชนปกครองตนเองโดยตรง แต่หากไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ แล้วจึงเลือกปกครองโดยทางผู้แทนมาผู้รับมอบอำนาจจากประชาชนอีกต่อหนึ่ง และถ้าหากผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยความซื่อสัตย์ หรือปฏิบัติโดยมีอคติ ประชาชนมีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลง หรือเรียกอำนาจคืนได้

<sup>46</sup> เศษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. (2516). *หลักรัฐศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์. หน้า 153-154.

<sup>47</sup> ศรีรัตน์ จุ่มมณี. (2542). *มาตรการทางกฎหมายในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 286*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 62-63.

ส่วนประเด็นที่ว่า การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) จะเป็นการทำลายระบบการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนหรือไม่ เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนมีฐานความคิดที่ว่า เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนคนแล้ว ผู้แทนก็ควรได้รับการคุ้มครองในเอกสิทธิ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และควรได้มีโอกาสได้ปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แม้แต่กฎหมายยังมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับเลือกตั้งไว้เกือบทุกประเทศ ซึ่งเรื่องนี้ได้รับการอธิบายว่า แม้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งได้เท่าที่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่ง หากหมดระยะเวลาแล้วก็ต้องออกจากตำแหน่ง และอาจกลับเข้ารับตำแหน่งใหม่ได้ถ้าหากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก

การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาผลการทำงานของผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นว่าทำหน้าที่ได้ดีเพียงไร แต่มิได้เป็นการประกันสิทธิว่าผู้แทนเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วจะต้องอยู่ครบตามวาระที่กำหนดเสมอไป เพราะหากประชาชนไม่พอใจก็อาจเลือกคนอื่นเข้าไปทำหน้าที่แทนได้ภายหลัง กล่าวคืออาจถูกปลดออก (Recall) หรือถูกบังคับให้ลาออก ซึ่งเรื่องนี้เป็นไปตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเป็นสิ่งที่ประชาชนมีสิทธิที่จะกระทำได้ ถ้าปรากฏว่าประชาชนเกิดความไม่พอใจภายหลังที่ได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไปแล้ว

หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ได้ให้คำนิยามของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ไว้ว่า “การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (Government of the people, by the people, and for the people) ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและแนวคิดดังกล่าวได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง

จากคำกล่าวข้างต้น เป็นการสะท้อนหลักที่ว่าประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่โดยวิธีการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง ข้าราชการเจ้าหน้าที่ทุกคนไม่ว่าจะมีตำแหน่งใดๆ ย่อมถูกปลดออกจากตำแหน่งได้โดยการริคัล (Recall) อันเป็นกระบวนการวิธีที่สงวนไว้ใช้กรณีร้ายแรงเกี่ยวกับหย่อนความสามารถ หรือนักร้ายบงกช โดยผลแห่งการลงคะแนนเสียงประชาชนสามารถที่จะให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ใดๆ เข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่อไปอีก หรือหากคนใหม่เข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ แทนก็ได้<sup>48</sup>

<sup>48</sup> ประหยัด หงส์ทองคำ. (2519). *การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์. หน้า 13.



ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) คือ กลไกสำคัญอันหนึ่ง ที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันควร เนื่องจากผู้นั้นได้กระทำความผิด หรือก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่สามารถปล่อยให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ที่สำคัญถือได้ว่าเป็นวิธีการหรือกลไกควบคุมอำนาจหน้าที่ตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและการถอดถอนเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างชาติ ซึ่งต้องสร้างระเบียบกฎเกณฑ์รวมทั้งจัดตั้งสถาบันทางสังคมต่างๆ<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2546). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 179.