

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นกลไกที่ช่วยลดการเกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทำให้ภาครัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ซึ่งจะเป็นผลให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น¹ ซึ่งในบทที่ 2 นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึง ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเจ้าของอำนาจอธิปไตย ลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ทฤษฎีประชาธิปไตย แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้บริหารทางการเมืองและแนวความคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงความหมายของอำนาจอธิปไตย วิวัฒนาการแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของอำนาจอธิปไตย

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันตก ชาวฝรั่งเศส ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 หรือประมาณ พ.ศ. 2100 และเป็นคนแรกที่ริเริ่มใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย” ในความหมายที่เข้าใจได้ในปัจจุบัน กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่ง โบแดง ได้เสนอปรัชญาเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยในหนังสือเรื่อง “Six Books”¹ ไว้ว่า “อำนาจเป็นเครื่องหมายที่บอกถึงความแตกต่างระหว่างรัฐกับสังคมอื่นๆ ที่

¹ อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). *บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน*. หน้า 52.

ครอบครัวหลายครอบครัวอยู่ร่วมกัน และพรรณนาว่าครอบครัวเป็นพลเมืองของรัฐ ซึ่งต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง และการยอมรับในอำนาจปกครองของพลเมืองผู้อยู่ใต้การปกครองของรัฐนั้น² และมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจอธิปไตย” ไว้ว่า

“อำนาจอธิปไตย” คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือไม่ต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้ใดที่เหมือนตนโดยปราศจากความยินยอมของตน³

“อำนาจอธิปไตย” คือ อำนาจสูงสุดของรัฐที่จะบังคับให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติตามหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจตจำนงสูงสุดของรัฐที่แสดงออกมาในลักษณะต่างๆ เช่น ออกมาในรูปแบบคำสั่ง กฎหมาย ข้อบังคับหรือนโยบาย⁴

“อำนาจอธิปไตย” หมายถึง อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน⁵

จากความหมายของ “อำนาจอธิปไตย” ดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า อำนาจอธิปไตยนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้นนอกจากประกอบด้วยอาณาเขตหรือดินแดน ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวรแล้วจะต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย จึงจะสามารถเรียกว่ารัฐได้

2.1.2 วิวัฒนาการแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย

ฌอง โบแดง⁶ กล่าวถึงสถานการณ์ของบ้านเมืองที่พ้นจากสงครามและปราศจากกฎหมาย กษัตริย์ได้รับการสนับสนุนให้มีอำนาจสูงสุด โดยอำนาจอธิปไตย (Puisance Souveraine) คือ เขตถาวร (Perpetuelle) และสูงสุดสิ้นพื้น (Absolue) แสดงออกด้วยการออกหรือยกเลิกกฎหมาย และแบ่งประเภทของรัฐบาลจากการถืออำนาจอธิปไตย ดังนี้

การปกครองแบบกษัตริย์มีอำนาจปกครองคนเดียว เรียกว่า “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” คือ คนส่วนน้อยปกครองคนส่วนใหญ่

“ระบอบประชาธิปไตย” คือ คนส่วนใหญ่ทั้งหมดรวมกันออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยร่วมกันต่อปัจเจกชนแต่ละคน ซึ่งแนวคิดของโบแดง คือ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย” ต่อมากลายเป็นหลักกฎหมายมหาชน

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. หน้า 56

³ วิษณุ เครืองาม. (2521). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 145.

⁴ พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. หน้า 73.

⁵ มานิตย์ จุมปา. (2543). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น)*. หน้า 16.

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 31.

ริชเชอริเออ (Richelieu) ค.ศ. 1585-1642⁷ ยืนยันทฤษฎีเหตุผลและความจำเป็นของรัฐ (Raison d'Etat) และทฤษฎีว่าด้วยรัฐมนตรี (Theorie du Ministeriat) ที่กล่าวถึง กษัตริย์มีอำนาจสูงสุด แต่ต้องอาศัยบุคคลอื่น โดยเฉพาะรัฐมนตรีให้ทำการปกครองแทนกษัตริย์เป็นผู้กำหนดนโยบาย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติ

ดังนั้น กษัตริย์ที่ดีจะต้องไว้วางใจรัฐมนตรีของตน ด้วยการให้รัฐมนตรีแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ให้ความดีความชอบแก่รัฐมนตรี และให้การสนับสนุนรัฐมนตรีของตน โบซุเอต์ (Bossuet) ค.ศ. 1627-1704⁸ ยืนยันความจำเป็นต้องมีรัฐเพื่อให้เกิดความสงบในสังคม พระเจ้า คือที่มาของสังคมมนุษย์ทุกรูปแบบและอำนาจรัฐมาจากพระเจ้า ดังนั้น มนุษย์จึงต้องเคารพอำนาจรัฐและกษัตริย์ โดยอ้างว่าการยอมรับและเคารพอำนาจในพระคัมภีร์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีกษัตริย์ปกครองในฐานะมีอำนาจสูงสุด เป็นระบบที่ดีที่สุด แต่อำนาจสูงสุดต้องเป็นอำนาจที่มีเหตุผลและใช้เหมือนพ่อปกครองลูกจากแนวคิดเกี่ยวกับรัฐและการมีอำนาจสูงสุดเป็นรากฐานของอำนาจอธิปไตยเป็นหลักของกฎหมายมหาชน

2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

หลังจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้นได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” โดยให้เหตุผลว่าชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้นๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์จากประวัติศาสตร์ ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย⁹

ศาสตราจารย์ Duverger กล่าวว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้สอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบูรชัวส์เสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตย และเพื่อยับยั้งมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง” ซึ่งผลของทฤษฎีนี้ก็คือ

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2544). *วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ*. หน้า 33.

⁸ แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

⁹ โภคิน พลกุล. (2527). “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10-11 สิงหาคม 2527. หน้า 194.

1. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง มีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้

2. ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในและเขตเลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง

2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

เจ้าของทฤษฎีนี้คือ นักปรัชญา Jean-Jacques Rousseau ซึ่งได้เสนอในหนังสือชื่อสัญญาประชาคม (Social Contract) โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มารวมอยู่กันเป็นสังคม ทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน เช่น สังคมหนึ่งมีสมาชิก 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนก็จะเป็นส่วนเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ $1/10,000$ ดังนั้น ราษฎรแต่ละคนจึงมีส่วนในการมอบอำนาจที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนขึ้น ซึ่งทฤษฎีของ Rousseau ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลที่สำคัญ คือ

1. ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงออก ซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดีคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้”

2. การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง

สรุปผลของทฤษฎีทั้งสองได้ว่ามีสิ่งที่แตกต่างกันได้ดังนี้

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นในรูปของวิธีการ Referendum หรือวิธีการ Recall อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของหลักว่าด้วยตัวแทนตามกฎหมายเอกชน

ส่วนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้น ผู้แทนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากประชาชนตลอดช่วงเวลาที่มีการมอบอำนาจ เพราะถือว่าการกระทำของผู้แทนคือการแสดงออกของชาติ

2.2 ลักษณะของการใช้อำนาจธิปไตยของประชาชน

จากความหมายของคำว่า อำนาจธิปไตยดังกล่าวข้างต้น อำนาจธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่มีความเด็ดขาดในตัวเองและไม่มียานาจอื่นใดจะมาจำกัดหรือลิดรอนอำนาจธิปไตยได้ ซึ่งวิธีการใช้อำนาจธิปไตยจะมีด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนโดยตรง
2. การใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน
3. การใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนแบบผสม หรือการใช้อำนาจธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การจะใช้อำนาจธิปไตยแบบใดของประชาชนคงจะสุดแล้วแต่รัฐจะเป็นผู้กำหนด¹⁰

2.2.1 การใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนโดยตรง

ประชาธิปไตยโดยตรง เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของตนเองทุกเรื่อง ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้จึงครบ 100 เปอร์เซ็นต์เป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมสำหรับชุมชนเล็กๆ ที่มีประชาชนไม่มากและปัญหาหรือเรื่องที่จะตัดสินใจไม่ยุ่งยากซับซ้อน การที่จะทำให้พลเมืองเห็นประชาธิปไตย เป็นการร่วมแรงร่วมใจสมัครสมานสามัคคีกัน เกิดขึ้นได้ก็เพราะเมืองมีขนาดเล็ก คนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และไม่มีผลประโยชน์กันมากนัก สามารถประนีประนอมกันได้ไม่ยากนัก นอกจากนั้นยังเป็นเพราะว่าประชาธิปไตยของเมืองในยุคกรีกโบราณเน้นให้ประชาชนในสมัยนั้นมีคุณธรรม ซึ่งคุณธรรมเช่นว่านี้ยากปฏิบัติต่อผู้อื่นฉันคนเท่าเทียมกัน ฉันคนเป็นเพื่อนมิตรต่อกันและกัน ย้ำให้คนเอาใจเขาใส่ใจเรา มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น มีความเสียสละต่อส่วนรวมและผู้อื่นมากกว่าการแก่งแย่งแข่งขัน

การใช้อำนาจธิปไตยรูปแบบนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ซึ่งในสมัยดังกล่าวประชาชนพลเมืองมีจำนวนน้อย สามารถที่จะเรียกประชุมหรือนัดหมายกันได้ง่ายเพื่อออกความเห็นหรือตัดสินใจปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายสำคัญๆ หรือแม้แต่การเลือกตั้งบุคคลสำคัญดังนั้น การเรียกประชุมนัดหมายประชาชนจึงกระทำได้ง่าย แต่ในปัจจุบันประชาชนพลเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและการปกครองการบริหารราชการแผ่นดินมีความซับซ้อนมากขึ้นยากแก่ การให้ประชาชนทั้งหลายมาประชุมรวมกันได้เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การใช้อำนาจธิปไตยโดยตรงเป็นการใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนโดยตรง ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจธิปไตยในการปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน โดยประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครอง หรือการบริหารทั้งในด้านนิติบัญญัติ

¹⁰ สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก* (รายงานการวิจัย).

ด้านการบริหารและด้านตุลาการ โดยตรงหรือไม่ต้องผ่านผู้แทน ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

2.2.2 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน

ประชาธิปไตยโดยอ้อม เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาแทนตน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมเหมาะสมสำหรับชุมชนขนาดใหญ่ที่มีประชาชนมาก ปัญหาที่จะแก้ไขหรือเรื่องที่จะตัดสินใจก็มีความยุ่งยากซับซ้อนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนเท่านั้น ฉะนั้นจุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตยโดยอ้อม ก็คือไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ประชาชนก็มักขาดความมั่นใจในกิจกรรมทางการเมือง เนื่องจากเห็นว่ามิใช่ผู้แทนซึ่งทำหน้าที่แทนตนเองอยู่แล้ว เมื่อขาดการติดตามและการตรวจสอบจากประชาชน ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ปกครองและผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนมีแนวโน้มที่จะปกครองและบริหาร โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน

ดังนั้นสรุปได้ว่า สาระสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรง จึงมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน¹¹ คือ

- (1) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน
- (2) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งภายใต้ระบบการแข่งขัน
- (3) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น
- (4) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตอำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้ แต่การใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมหรือผ่านทางผู้แทนกลับพบข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ ทำให้ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขาดความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชน

¹¹ บุญเสริม นาคสาร. (2548). การประชุมวิชาการผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. หน้า 241.

2.2.3 การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยการมีส่วนร่วมหรือแบบผสม

การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสม รูปแบบนี้มีหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อม แต่ว่าได้มีการนำเอารูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงเข้ามาผสมด้วย โดยประชาชนยังสงวนสิทธิที่จะใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่แล้วประชาชนได้มอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน กล่าวคือ การปกครองรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการบริหารปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาล หรือแม้แต่การตรากฎหมาย แต่ในขณะเดียวกัน นอกจากจะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อมโดยเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้วยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจทางการเมืองและเรื่องสำคัญอื่นๆ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เช่น การให้ประชาชนใช้สิทธิเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา สิทธิในการออกเสียงประชามติ หรือแม้แต่การใช้ประชาชนใช้สิทธิในการถอดถอนตำแหน่งสำคัญๆ ของผู้บริหาร เป็นต้น

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสมหรือแบบมีส่วนร่วมเป็นการผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกัน เพื่อรักษาส่วนแบ่งของพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกรอบที่สามารถรักษาคุณภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม และยึดโยงเข้ากันได้กับความ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนด้วย ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถในการเข้าร่วมทางการเมืองและความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชน ได้แก่ องค์ประกอบของหลักการในการกระจายอำนาจ และการร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมสำคัญทางการเมือง หลักการสร้างหน่วยการปกครองย่อยระดับล่างที่ใกล้ชิดกับประชาชนทั้งในฐานราก หลักการสร้างนักการเมืองภาคพลเมืองที่มีความสามารถและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งหลักประชาธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นไปได้ในรัฐเล็กๆ ในอดีต เพราะประชาชนนั้นไม่มากเช่นรัฐกรีกโบราณ แต่เป็นไปได้หรือไม่ที่จะนำมาใช้ได้ ในรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของประชาชนอย่างมากมาย ดังนั้นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน จึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสม ส่วนประชาธิปไตยโดยตรงนั้น เป็นตัวเสริมหรือสนับสนุนการมีประชาธิปไตยหรือโดยมีผู้แทนเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอันเป็นการผสมผสานแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้ เจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนนั้น กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงประชามติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่แนวความคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตย

เป็นของชาตินั้นยอมรับว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติที่ไม่สามารถแบ่งแยกเป็นส่วนๆ ได้ และชาติเป็นที่รวมของประชาชนทุกคน ดังนั้น ผู้แทนจึงมีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้ แนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อได้มองในแง่ของทางปรัชญากฎหมายแล้วเห็นว่า ทั้งสองทฤษฎีมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่ไปด้วยกันไม่ได้ เพราะแนวความคิดที่กล่าวว่า ชาตินั้นมีความเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แตกต่างกับแนวความคิดที่ว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนโดยสิ้นเชิงรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจึงให้การยอมรับแนวความคิดผสมผสานของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกัน และพยายามที่จะทำให้แนวความคิดทั้งสองไปด้วยกันได้อย่างราบรื่น ในหลายๆ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประชาชน คือ หัวใจ หรือหลัก โดยการพยายามที่จะดึงจุดเด่นจุดด้อยของทั้งสองทฤษฎีออกมาเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกันของการปกครองในระบอบดังกล่าว ประชาชนซึ่งมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองประเทศเสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ที่ฝ่ายตัวแทนของประชาชนผู้ปกครองบ้านเมืองต้องฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ยังรวมถึงกระบวนการเสริมต่างๆ ที่จะใช้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองโดยตรงด้วย

ดังนั้น สรุปความหมายของประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือกึ่งโดยตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือ ระบบการปกครองที่สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรากฎหมายและลงมติในการใช้บังคับกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในกิจการบ้านเมืองบางมาตรการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การแสดงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งและการประชาพิจารณ์ เป็นต้น

จากนิยามของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม ประชาชนก็สามารถเฝ้าดูแลและตรวจสอบควบคุม และแทรกแซงการกระทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถดำเนินการได้ 4 รูปแบบ¹² คือ

¹² วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวาน และอมร รักษาสิทธิ์. (2544). *การเมืองกับประชาชนบทความการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. หน้า 10.

(1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบโดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอแนะ เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชนหรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบายเสนอร่างกฎหมายรวมทั้งเสนอมาตรการใหม่ๆ ด้วยตนเองได้ หากว่าตัวแทนของตนไม่เสนอ หรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(3) การประชาพิจารณ์ เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนประชาชนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบายหรือมาตรการนั้นๆ ได้

(4) การแสดงประชามติ วิธีการนี้ใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การพัฒนาโดยการสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2.3 ทฤษฎีประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹³ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ¹⁴ การแบ่งแยกอำนาจเป็นฝ่ายต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจไปอยู่ในทางมิชอบหรือเป็นอันตรายต่อ

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 2.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 3.

ประเทศชาติโดยรวม ประสบการณ์ของมนุษยชาติสอนให้รู้ว่าอำนาจมีแนวโน้มจะทำให้ผู้นอกลยังมีอำนาจเด็ดขาดมากเท่าใดยิ่งทำให้ผู้นอกลมากขึ้น¹⁵ ดังนั้นการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบควบคุมจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

2.3.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจโดยหรือระบอบการปกครองที่ถือเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นเป้าหมาย ซึ่งต่างจากรบอบการปกครองที่ชนชั้นนำเป็นเจ้าของ หรือระบอบการปกครองที่ถือเจตนารมณ์ของชนชั้นนำเป็นเป้าหมายและมีผู้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้เช่น

ลินคอล์น (Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา กล่าวถึงประชาธิปไตยว่า คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน¹⁶ กล่าวคือ มองประชาธิปไตยทั้งในมิติของความเป็นเจ้าของ วิธีการและเป้าหมาย

ไรเกอร์ (Riker) อาจารย์มหาวิทยาลัย Lowrence College กล่าวถึงประชาธิปไตยในแง่ความรับผิดชอบของผู้ปกครองที่มีต่อผู้อยู่ใต้การปกครองว่าเป็น “รูปแบบหนึ่งของการปกครองที่ผู้ปกครองต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้ถูกปกครองอย่างเต็มที่ เพื่อให้ทุกคนบรรลุถึงการเคารพในตัวเอง”

อริสโตเติล นักปรัชญาชาวกรีกโบราณ นิยามรูปแบบการปกครองชนิดนี้ว่า เป็นการปกครองโดยคนส่วนมาก (Government by the many) ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยคนๆ เดียว (Government by one person) หรือรูปแบบการปกครองโดยคนส่วนน้อย (Government by the few)¹⁷ นอกจากรูปแบบการปกครองจะต่างกันในเรื่องของจำนวนแล้ว อริสโตเติลยังได้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองนั้นสะท้อนถึงชนชั้นทางสังคมที่มีอำนาจปกครองด้วยในกรณีของประชาธิปไตยที่เป็นรูปแบบการปกครองโดยส่วนใหญ่ ย่อมบ่งบอกถึงระบอบการปกครองที่ปกครองโดยคนจนหรือคนชั้นล่างด้วย เพราะในทุกสังคมย่อมมีคนจนเป็นส่วนใหญ่และคนร่ำรวยเป็นส่วนน้อย

¹⁵ Lord Acton. (1983). *Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. p. 355.

¹⁶ Frederick C. Mosher. (1970). *Democracy and the Public Service*. p. 2

¹⁷ Aristotle. (1980). *The politics of Aristotle edited and translated by Ernest Barker*. pp. 154-159

2.3.2 รูปแบบของประชาธิปไตย

จากความหมายจากที่ผู้เขียนศึกษาข้อ 2.3.1 ทำให้รูปแบบของประชาธิปไตยแตกต่างกันออกไป อาจแบ่งลักษณะการใช้อำนาจของประชาชนในระบบประชาธิปไตยได้ 3 รูปแบบ คือ

1. ประชาธิปไตยโดยตรง

โดยที่ประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยคนส่วนมาก แต่ประชาชนจะปกครองตนเองอย่างไร ในประเด็นคำถามนี้ สำหรับชุมชนที่มีจำนวนประชาชนไม่มาก การปกครองโดยประชาชนเองเป็นไปได้ในรูปของประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ ในหมู่ประชาชนด้วยกันเองจัดการประชุมปรึกษาหารือ และตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของสังคมในที่ประชุม การประชุม การปกครองในรูปแบบนี้ในทางปฏิบัติก็เป็นการยากที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปกครองถูกครอบงำ โดยคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด เพราะการเรียกประชุม การจัดการประชุม การเตรียมการประชุม ล้วนต้องมีการจัดการและผู้ที่มิอำนาจจัดการย่อมมีบทบาทและอิทธิพลมากกว่าคนอื่นๆ ที่ไม่มีอำนาจเช่นนั้น ดังนั้นโดยธรรมชาติของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงก็เป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงการถูกชี้นำหรือครอบงำโดยคนส่วนน้อยที่มีความสามารถมากกว่าหรือขยันขันแข็งมากกว่า

2. ประชาธิปไตยโดยผู้แทน

การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปไม่ได้ในประเทศที่มีประชากรจำนวนมากนับเป็นล้านๆ เพราะคงไม่สามารถหาที่ประชุมที่มีขนาดใหญ่พอที่จะบรรจุคนได้ทั้งหมด หรือในกรณีหาที่ประชุมขนาดใหญ่เช่นนั้นได้ ก็คงไม่สามารถประชุมปรึกษาหารือกันได้อย่างทั่วถึง ถึงแม้จะมีเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้สามารถพูดคุยสื่อสารถึงกันได้อย่างทั่วถึง แต่ก็ยังมีปัญหาว่าคนแต่ละคนมีความสนใจไม่เหมือนกันและมีความรู้ไม่เท่าเทียมกัน การประชุมปรึกษาหารือในลักษณะเช่นนั้นย่อมไม่เกิดประโยชน์ ด้วยเหตุดังกล่าวการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทนจึงได้รับการพัฒนาขึ้นแทนที่ประชาธิปไตยโดยตรง

ประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ รูปแบบการปกครองที่ประชาชนเลือกตัวแทนตนขึ้นมาทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน โดยมอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย การบริหารงาน และการตัดสินใจพิพาทให้กับผู้แทน การเลือกตัวผู้แทนนั้นกระทำเป็นระยะๆ ไม่ใช่การมอบอำนาจแบบถาวรหรือตลอดชีพของผู้ได้รับมอบอำนาจการจัดการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือรูปแบบที่พบเห็นได้ทั่วไปในปัจจุบัน

ในทัศนะของมิลล์ นักปรัชญาสำนักประโยชน์นิยม เห็นว่า ระบบผู้แทนที่ดีผู้แทนไม่ควรเข้าไปทำหน้าที่บริหารหรือเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ผู้แทนควรทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารและควบคุมการบริหาร

โครงสร้างพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมี 3 ประการ ดังนี้

1. ผู้ปกครองผ่านการคัดเลือก โดยวิธีการเลือกตั้ง
 2. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์และสามารถทำการเรียกร้องได้ตลอดเวลา แต่ประชาชนไม่สามารถออกคำสั่งที่จะมีผลเป็นการผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐบาล
 3. ผู้ปกครองจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่เป็นระยะๆ
- การพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน เมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้วย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและความรับผิดชอบของผู้แทนที่มีหน้าที่ต่อประชาชน
- ความรับผิดชอบของผู้แทนราษฎรหรือของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนเป็นความรับผิดชอบในด้านใดบ้างนั้น อาจแบ่งความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีต่อประชาชนเป็น 4 ด้าน คือ
1. ความรับผิดชอบในด้านการเงิน ได้แก่ การทำบัญชีและการใช้จ่ายเงิน ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์หรือไม่ เป็นการใช้จ่ายที่คุ้มค่าหรือไม่
 2. ความรับผิดชอบในด้านความเป็นธรรม รัฐบาลจะต้องมีความเป็นธรรมในการให้บริการต่อประชาชน ต่อพนักงานลูกจ้างของตน และต่อคู่สัญญาในกรณีทำสัญญาซื้อขายต้องไม่เลือกปฏิบัติและต้องยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณของวิชาชีพ
 3. ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจ รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำการที่อาจเป็นการให้คุณให้โทษแก่ประชาชนได้อย่างมาก เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทานสิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งการตัดสินใจหรือออกคำสั่งที่อาจจะกระทบต่อชีวิตร่างกายสิทธิและเสรีภาพ ผลประโยชน์และทรัพย์สินของประชาชน การใช้อำนาจดังกล่าวรัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เช่น กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในหน้าที่ที่เป็นการละเมิด ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้
 4. ความรับผิดชอบในผลงาน นอกจากรัฐบาลต้องระมัดระวังในการใช้จ่ายงบประมาณและจะปฏิบัติต่อฝ่ายต่างๆ อย่างเป็นธรรมแล้ว รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในแง่ของผลงานอีกด้วย โดยปกติรัฐบาลเมื่อเข้ารับตำแหน่งจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อเป็นการให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่าจะจัดทำบริการสาธารณะอะไรให้กับประชาชนบ้าง รวมถึงมาตรฐานและคุณภาพของผลงาน เช่น นโยบายในเรื่องต่างๆ รวมถึงการจัดทำให้ทันกำหนดเวลาหากไม่สามารถทำงานให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ในระบอบรัฐสภาย่อมเป็นประเด็นให้ฝ่ายค้านยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ความรับผิดชอบเหล่านี้เป็นเรื่องที่นักการเมืองและข้าราชการจะต้อง

เอาใจใส่ และความรับผิดชอบต่อสิ่งเหล่านี้จากกล่าวได้ว่าเป็นความผิดที่อาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

สำหรับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยทั่วไปอาจจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบผสม

1. ระบบรัฐสภา

ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งรัฐบาลได้รับแต่งตั้งจากผู้แทน ชัดกับ “การปกครองแบบประธานาธิบดี” อันมีประธานาธิบดีที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาล ภายใต้ประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐบาลบริหารประเทศโดยมอบหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหาร ตลอดจนถูกวิจารณ์ ตรวจสอบและถ่วงดุลอย่าง ต่อเนื่องโดยสภานิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกจากประชาชน ระบบรัฐสภามีสิทธิถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้เมื่อถึงเวลาที่สภาเห็นว่าผู้นั้นทำหน้าที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของฝ่ายนิติบัญญัติ การถอดถอนนี้เรียกว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติตัดสินใจว่าจะถอดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งหรือไม่โดยการสนับสนุนเสียงข้างมากต่อการถอดถอนผู้นั้น ในบางประเทศ นายกรัฐมนตรียังสามารถยุบสภาและเรียกการเลือกตั้งใหม่ได้เมื่อใดก็ตามที่ผู้นั้นเลือกและตามแบบ นายกรัฐมนตรีจะจัดการเลือกตั้งเมื่อผู้นั้นทราบดีว่าตนได้รับการสนับสนุนดีจากสาธารณะที่จะ ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาในประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอื่นแทบไม่เคยจัดการเลือกตั้งพิเศษ แต่ นิยมรัฐบาลเสียงข้างน้อยกระทั่งการเลือกตั้งปกติครั้งถัดไป

ระบบรัฐสภามีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขรัฐบาลและประมุขฝ่ายบริหารจะมี พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นประมุขก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจบริหาร

2. ระบบประธานาธิบดี

ระบบประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนระบบหนึ่ง ซึ่งสาธารณะเลือกตั้ง ประธานาธิบดีผ่านการเลือกตั้งเสรีและยุติธรรม ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุข รัฐบาล โดยควบคุมอำนาจบริหารส่วนใหญ่ ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอนและ ไม่อาจดำรงตำแหน่งเกินกำหนดเวลาได้ เพราะได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ประธานาธิบดีจึง สามารถกล่าวได้ว่า เขาเป็นทางเลือกของประชาชนและเพื่อประชาชน การเลือกตั้งตามแบบมี กำหนดวันที่ชัดเจนและไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย การเป็นประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาล ร่วมกันทำให้ประธานาธิบดีไม่เพียงแต่เป็นหน้าเป็นตาของประชาชน แต่ยังเป็นหัวหน้านโยบายด้วย ประธานาธิบดีควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง สมาชิกคณะรัฐมนตรีนั้นได้รับการแต่งตั้งอย่างเจาะจง จากประธานาธิบดีด้วยตนเอง ประธานาธิบดีไม่อาจถูกถอดออกจากตำแหน่งได้โดยง่ายจากฝ่าย นิติบัญญัติ แม้ประธานาธิบดีจะถืออำนาจบริหารส่วนมากไว้ แต่เขาก็ไม่สามารถถอดสมาชิกฝ่าย

นิติบัญญัติได้โดยง่ายเช่นกัน ระบบนี้จึงเพิ่มการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างประธานาธิบดีและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากต่างพรรคการเมือง ซึ่งเปิดให้ฝ่ายหนึ่งขัดขวางอีกฝ่ายได้ ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยประเภทจึงนี้ไม่พบแพร่หลายทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปอเมริกา ตั้งแต่สหรัฐอเมริกาถึงทวีปอเมริกาใต้ ใช้ระบบนี้

ระบบนี้ไม่มีนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารไม่สามารถยุบสภา ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจ

3. ระบบผสม

ระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งรัฐบาลมีทั้งนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดี ประชาธิปไตยแบบนี้ยิ่งพบน้อยกว่าระบบประธานาธิบดีเสียอีก ระบบนี้มีทั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีกำหนดวาระ และประธานาธิบดีซึ่งมีกำหนดวาระ ขึ้นอยู่กับประเทศ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีนั้นแตกต่างกันไป ในกรณีหนึ่งประธานาธิบดีถืออำนาจมากกว่านายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประธานาธิบดี ส่วนอีกด้านหนึ่ง นายกรัฐมนตรีสามารถถืออำนาจมากกว่าประธานาธิบดี ประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีแบ่งอำนาจกัน ขณะที่ประธานาธิบดีถืออำนาจแยกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยตนเอง ควบคุมนโยบายการทางประเทศ และเป็นประมุขแห่งรัฐ (“หน้าตาของประชาชน”) นายกรัฐมนตรีถูกคาดหวังว่า วางนโยบายของพรรคซึ่งชนะการเลือกตั้งสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลประเภทนี้ยังสร้างปัญหาว่าใครถือความรับผิดชอบใด

2.3.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้รับการพัฒนาและตอกย้ำมากขึ้นในช่วง 2 – 3 ทศวรรษที่ผ่านมา หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

1. การเรียกคืนอำนาจ โดยการถอดถอนหรือการปลดออกจากตำแหน่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปนั้นกลับคืนมา โดยตลอดการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

2. การริเริ่มเสนอแนะ เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชนหรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3. การทำประชาพิจารณ์ เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง ผลดีและผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

4. การแสดงประชามติ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมายหรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า หลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกับอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ โครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจการลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่ารังเกียจที่สุด”

ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมและช่วยให้ทราบความหวังกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

2.3.4 ทฤษฎีประชาธิปไตยกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ประชาธิปไตย มีรากฐานของภาษารวมทั้งความเป็นมาและแนวความคิดมาจากคำว่า *Demokratia* ซึ่งแปลว่าอำนาจการปกครองเป็นของสามัญชนคนส่วนใหญ่ หลักการปกครองดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำอธิบายของนักปรัชญากรีกโบราณที่มีชื่อเสียงโด่งดัง เช่น เพลโตและอริสโตเติล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหนังสือเล่มสำคัญที่ชื่อ การเมือง (Politics) ของอริสโตเติล

ในช่วงยุคกลางของยุโรป (คริสต์ศตวรรษที่ 12 จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 16) ประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมดมีการปกครองในแบบราชาธิปไตย ยกเว้นแต่เฉพาะในเขตเมืองเล็กๆ บางเมืองรอบๆ ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน อาทิเช่น เมืองเวนิสและเมืองฟลอเรนซ์ และเมืองยุโรปเหนือบางแห่งปรากฏว่าเมืองเล็กๆ เหล่านี้มีความนิยมในระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย คือเป็นเมืองที่มีความเป็นอิสระ มีการปกครองตนเอง รวมทั้งมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น¹⁸

หากพิจารณาจากงานของนักคิดและนักปราชญ์รวมทั้งของชนชั้นผู้ปกครองในช่วงเวลานับจากสมัยกรีกเป็นต้นมาจนถึงยุคกลางแล้ว ปรากฏว่าการปกครองในแบบประชาธิปไตยมิใช่ความหมายที่ดีหรือมีคุณค่าสูงมากนัก เหตุผลสำคัญๆ เกี่ยวข้องกับลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของสามัญชนคนส่วนใหญ่ ซึ่งทั้งหมดเป็นคนยากจนและไม่มีการศึกษาดังนั้นการปกครองที่เป็นของคนยากจนและไม่ได้รับการศึกษา จึงไม่สามารถจะยืนยันได้ว่า เป็นการปกครองที่มีคุณค่าสูงส่งได้ หากเปรียบเทียบกับระบอบอื่นๆ ที่ดำรงอยู่ในยุคเดียวกัน

ประเด็นสำคัญในประการต่อมา ได้แก่ อำนาจการเมืองและความมั่งคั่งในสมัยนั้นมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในเมืองของชนชั้นนำ ชนชั้นผู้ปกครอง บรรดานายทหารและผู้นำทางศาสนาเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น การปกครองแบบประชาธิปไตย หากเกิดขึ้นก็ดำรงอยู่ได้ในช่วงเวลาสั้นๆ และในระยะต่อมาก็ต้องเสื่อมคลายหรือสิ้นสุดลงเนื่องด้วยชนชั้นสูงและผู้ปกครองที่เป็นเจ้าบ้างและเป็นนายทหาร บ้างได้สถาปนาอำนาจทางการเมืองในแบบของกลุ่มตนขึ้นเหนือชุมชนทางการเมืองส่งผลโดยตรงให้ระบอบประชาธิปไตยไร้เสถียรภาพทางการเมืองและสิ้นสุดลงในท้ายที่สุด

ความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในยุคของการปฏิรูปศาสนา (Reformation) ซึ่งตกประมาณช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 18

¹⁸ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). *ประชาสังคมในมุมมองตะวันตก อ่าน และสอนที่ จอห์น ฮอปกินส์*. หน้า. 108-109.

ศาสนาคริสต์นับเป็นศาสนาที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยหลักการสำคัญของศาสนาที่ว่าด้วยการนับถือพระเจ้าองค์เดียว (ศาสนาโบราณส่วนใหญ่ นับถือพระเจ้าหลายองค์) และการกล่าวอ้างว่าพระเจ้าได้ทรงสร้างมนุษย์ให้มีความเท่าเทียมกัน โดยมีพระเจ้าเป็นศูนย์กลาง (ซึ่งแตกต่างจากศาสนาอื่นๆ ที่ถือว่ามนุษย์เกิดมามีฐานะไม่เท่าเทียมกันมีการแบ่งชั้นวรรณะ เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม ในสมัยกลางอำนาจทางการเมืองของศาสนา คือ สันตะปาปากับอำนาจของกษัตริย์นั้นมีการถ่วงดุลอำนาจกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีที่เชื่อว่าเรื่องทางโลกเป็นของกษัตริย์ในสมัยยุคกลาง ซึ่งมักจะอ้างว่าเป็นท้าวกษัตริย์ส่วนน้อยยอมรับว่า สันตะปาปามีอำนาจในการสวมมงกุฎให้กษัตริย์ รวมทั้งยอมรับว่าสันตะปาปามีอำนาจที่เหนือกว่ากษัตริย์ในบางลักษณะ

ต่อมา กษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญๆ ไปในหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น การอ้างอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นของกษัตริย์และยึดหลักการว่าพระเจ้าแผ่นดินนับถือศาสนาใด ศาสนานั้นก็เป็นศาสนาของราชอาณาจักร เป็นต้น หลักการข้อนี้มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตประชาชน เนื่องด้วยในทางศาสนาได้เกิดการแตกแยกและแบ่งออกเป็นนิกายคาทอลิกกับโปรเตสแตนต์ อีกทั้งในกลุ่มของโปรเตสแตนต์เองก็มีนิกายย่อยๆ จำนวนมากภายใต้สภาวะความเป็นไปทางสังคมและการเมืองเช่นนี้ หลักการเรื่องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง คือ พวกที่เชื่อว่าตนเองมีสิทธิที่จะต่อต้านกษัตริย์ หากกษัตริย์ไม่เคารพข้อบัญญัติทางศาสนาได้ถือกำเนิดขึ้น¹⁹ เนื่องด้วยอำนาจที่มากขึ้นของผู้ปกครองนั้นกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้นับถือศาสนาตามความเชื่อของแต่ละกลุ่มคน ฉะนั้น กลุ่มนักคิด นักปราชญ์และผู้นำทางศาสนาจึงได้สร้างปรากฏทางความคิดและกลไกทางสังคมขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมว่าผู้ปกครองมีอำนาจเพราะว่าประชาชนให้ความยินยอมเป็นไปตามหลักแนวความคิดเรื่อง “สัญญาประชาคม” ซึ่งประชาชนได้ยินยอมสละอำนาจของตนที่มีตามธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้ปกครองนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมในการทำหน้าที่ปกป้องชีวิต ทรัพย์สินและคุ้มครองให้บุคคลมีอิสระในการแสวงหาความสุขและสิ่งที่ดีงามในชีวิตของแต่ละกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกชุมชนทางการเมือง

ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม มีความหมายว่า ผู้ปกครองและประชาชนต่างฝ่ายต่างมีพันธะความผูกพันต่อกันในแบบสัญญาประชาคม หลักการในข้อนี้มีความหมายว่า การปกครองบ้านเมืองต้องมีกฎกติกาสูงสุด ตัวอย่างเช่น มีรัฐธรรมนูญและบัญญัติทางกฎหมายที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจขอบเขตของอำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง นอกจากนี้ผู้ปกครองเองมีอำนาจจำกัด (มิใช่มีอำนาจล้นพ้นในแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์) ซึ่งผลโดยตรงต่อการจัดการปกครองประเทศว่าต้องมีการแบ่งแยกอำนาจปกครองออกเป็นส่วนต่างๆ โดยให้อำนาจของแต่ละส่วนมีอิสระต่อกันแต่มี

¹⁹ Jean-Erik Lane. (1996). *Constitutions and Political Theory*. pp. 28-29. (นักคิดทางศาสนาที่ประกาศหลักดังกล่าวเป็นคนแรกๆ ได้แก่ Francois Hotman และ Theodore Beza).

ความสัมพันธ์กันและมีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ในประการสำคัญต่อมา ได้แก่ สิทธิขั้นพื้นฐานรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องได้รับการคุ้มครอง กล่าวคือ รัฐบาลต้องเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต ในทรัพย์สินและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

หลักการของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบและถ่วงดุลและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากพิจารณาอย่างเข้มงวดด้วยความเชื่อและความศรัทธาอย่างแรงกล้าแล้ว คงจะเห็นได้ว่าถ้าผู้ปกครองคนใดกระทำผิดกฎหมายหรือข้อตกลงที่เป็นพันธะสัญญาทางสังคม เช่น ละเมิดสิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ก็ควรจะต้องได้รับการตรวจสอบและลงโทษ เช่น ถูกถอดถอนโดยการพิจารณาคดีของรัฐสภาหรือโดยศาลพิเศษที่จัดตั้งโดยรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ผลก็คือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภาจัดเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นปกติของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่และถือเป็นรากฐานประการสำคัญข้อหนึ่งของระบอบรัฐสภาสมัยใหม่อีกด้วย

หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์และแนวความคิดเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาคดีโดยสภาขุนนางอังกฤษ ทั้งที่เป็นการพิจารณาคดีโดยสมาชิกทั้งสภาขุนนางและที่เป็นการพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่สภาขุนนางจัดตั้งขึ้น โดยมีสภาสามัญเป็นผู้ยื่นเรื่องฟ้องร้องและมีบรรดารัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งโดยกษัตริย์เป็นจำเลยนั้น นับเป็นรากฐานหรือที่มาของการถอดถอน (Impeachment) ในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่²⁰

หลักแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยตัวแทน หลักการที่สำคัญในประการต่อมาที่ช่วยค้ำจุนระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ไว้ ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการเรื่อยมาเริ่มจากได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นหลักฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศเอกราชและปกครองในแบบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1776 และเป็นประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มีประชากรจำนวนมาก โดยแบ่งการปกครองออกเป็นมลรัฐต่างๆจำนวน 13 มลรัฐ

สำหรับประเทศอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 19 นับจากปี ค.ศ. 1832 เป็นต้นมา ได้มีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ประชาชนจากเดิมซึ่งสิทธิเลือกตั้งเป็นของประชาชนเพียง 5 เปอร์เซ็นต์ได้ขยายเพิ่มขึ้นเป็น 50 เปอร์เซ็นต์ของประชากรและในขณะเดียวกันแนวความคิดเรื่องสิทธิพลเมืองซึ่งประกอบด้วยหลักอิสรภาพ ความเสมอภาคและภราดรภาพของประเทศฝรั่งเศสที่ได้ถือกำเนิดขึ้นก็ขยายตัวอย่างกว้างขวางนับจากปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่าเมื่อมาถึงช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่มีการจัดรูปแบบการปกครองแบ่ง

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ค (2538). *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*. หน้า 33.

ออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ รูปแบบรัฐสภากับรูปแบบประธานาธิบดี โดยทั้งสองรูปแบบมีระบบการแบ่งแยกอำนาจแตกต่างกัน กล่าวคือในระบบรัฐสภาใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ในขณะที่ในระบบประธานาธิบดีใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุล แต่ทั้งสองระบบได้วางหลักการพื้นฐานไว้ในตรงจุดเดียวกันก็คือแนวความคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยตัวแทน

ความเปราะบางของระบอบประชาธิปไตยตัวแทนในประเทศยุโรปดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า เป็นหลักการสำคัญที่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์หลักปรัชญาแนวความคิด รวมทั้งมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อมิให้ระบอบประชาธิปไตยตัวแทนต้องประสบกับวิกฤติอย่างรุนแรงไม่อาจจะตั้งมั่นต่อไปได้ โดยแนวทางสำคัญๆ มีดังนี้ คือ

1. การสร้างระบอบการเมืองแบบผสม

ระบอบการเมืองผสมเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 นับจากปี ค.ศ.1958 เป็นต้นมา เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างหนักหน่วงทำให้นายพลชาร์ล เดอ โกล ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเห็นว่าทั้งระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีต่างมีข้อเด่นและข้อด้อย จึงได้นำเอาลักษณะเด่นของทั้งสองระบบมาผสมผสานกันเพื่อใช้กับประเทศฝรั่งเศส อันนำไปสู่ระบอบการปกครองที่เรียกว่าระบอบการปกครองแบบผสมหรือกึ่งประธานาธิบดี

ลักษณะสำคัญของระบอบดังกล่าว ได้แก่ ประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของประชาชน ในขณะที่เดียวกันมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งสภาสูงและสภาล่างเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างๆ เป็นองค์กรทางการเมืองที่อยู่ตรงกลางระหว่างประมุขของรัฐกับฝ่ายรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศควบคุมดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติและรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น สภาอาจตั้งกระทู้หรือเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นฝ่ายบริหารที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประมุขของรัฐ เช่น ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งและให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่ง²¹ เป็นต้น

การที่ระบอบการเมืองแบบผสม คือ ระบอบกึ่งประธานาธิบดี สามารถดำเนินการไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพและค่อนข้างมีความราบรื่น²² ส่งผลให้แนวความคิดในการจัดการปกครองในระบอบประธานาธิบดีกับรัฐสภามิได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดอีกต่อไป กล่าวคือ มีการ

²¹ และมาตรา 9 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 8

²² Timothy Feye. (1997). *A Politics of Institutional Choice: Post – Communist Presidencies in Comparative Political Studies*. pp. 523-552.

ประยุกต์และนำแนวความคิดบางประการของประธานาธิบดีมาใช้ในการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบกึ่งประธานาธิบดีเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น มีการนำแนวความคิดในคดี Marbury vs. Madison

ซึ่งศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้วางหลักการว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาคองเกรสตราขึ้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ในระบบรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดีได้นำมาประยุกต์ใช้โดยให้มีศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีการประยุกต์ใช้แนวความคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจากระบบประธานาธิบดี นำมาใช้ในระบบรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดี เป็นต้น

2. พัฒนาการของแนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

เนื่องจากระบบประชาธิปไตยตัวแทนมีความอ่อนแอ เปรียบบาง อีกทั้งมีความเป็นไปได้ที่จะเบี่ยงเบนไปเป็นระบอบอำนาจนิยมและเป็นระบอบเผด็จการได้โดยง่าย ดังนั้นแนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงได้รับการพัฒนาและตอกย้ำมากขึ้นในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีลักษณะเด่นๆ 2 ประการ ได้แก่ การเน้นเรื่องวัฒนธรรมและความสำนึกของประชาชน ประการหนึ่งกับการเน้นความสำคัญของกระบวนการทางการเมืองซึ่งจะต้องเป็นระบบเปิด มีลักษณะธรรมาภิบาล และให้ประชาชนมีส่วนร่วมการตัดสินใจ²³

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความหมายว่า กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐการบริหารจัดการองค์กรรัฐ รวมทั้งการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติควรจะเป็นระบบที่เปิด มีความโปร่งใส มีลักษณะเป็นธรรมาภิบาลและให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมนำเสนอแนะนโยบายหรือร่วมกันตัดสินใจในนโยบายสำคัญๆ ตามความเหมาะสม

นอกจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ แล้ว “แนวความคิดประชาธิปไตยทางตรง” ยังได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาด้วย โดยถือว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงสุดตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนนำเสนอร่างกำหนดด้วยตนเอง การเปิดให้ประชาชนสามารถลงมติถอดถอนผู้แทนของตนได้ (Recall) และการให้ประชาชนได้ลงประชามติเพื่อเป็นการบังคับให้รัฐบาลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงระบบภาษี การทำข้อตกลงกับต่างประเทศในบางเรื่อง เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การนำเอาแนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงกลับมาใช้ในสมัยปัจจุบันก็ล้วนแสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นมีปัญหาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องด้วยตัวแทนของประชาชนและรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชน มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างฉ้อฉล

²³ Jon Allswang. (2000). *The Initiative and Referendum in California*. Unpagued.

มีการทุจริตคอร์รัปชัน และมีการใช้อำนาจต่างๆ โดยไม่สนองตอบต่อประชาชนหรือสนองตอบต่อประชาชนในลักษณะที่ไม่มีเหตุผล

2.3.5 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ คือ รัฐที่เคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมายและทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว โดยรัฐไม่ควรใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล²⁴

หลักนิติรัฐ ประกอบไปด้วยหลักการย่อยหลายหลักการ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการ หลักประกันความยุติธรรมในทางเนื้อหา เป็นต้น²⁵

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

การที่รัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างอิสระนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ตามชอบใจ การใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศต้องมีขอบเขตจำกัดโดยหลักแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่หลักหนึ่งเรียกว่า “หลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตย”²⁶ ได้มีนักปราชญ์หลายท่านได้กล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย อาทิเช่น

อริสโตเติล (Aristotle)²⁷ นักปราชญ์ชาวกรีก ได้เขียนไว้ในหนังสือ “Politics” จำแนกองค์การในการปกครองรัฐไว้สามองค์กร คือ สภาซึ่งมีหน้าที่ประชุมปรึกษาในเรื่องการเมือง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรตุลาการ

จอห์น ล็อก (John Locke)²⁸ นักปราชญ์ชาวอังกฤษ อธิบายในหนังสือชื่อ “Second Treatise of Civil Government” (ค.ศ. 1690) จำแนกอำนาจออกเป็น 3 อย่าง โดยกล่าวว่า อำนาจหน้าที่สำคัญที่สุดประการแรกในการปกครองคือ การบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหารซึ่งจอห์น ล็อกหมายความว่า อำนาจในการใช้กฎหมายบังคับ ล็อกเห็นว่าเป็นอำนาจที่รองลงมา ส่วนอำนาจหน้าที่ประการที่ 3 คือ อำนาจในการทำสงครามและสงบศึก การทำความสัมพันธ์ทางพันธมิตรกับ

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*.

²⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2550). *นิติรัฐ* (เอกสารประกอบคำบรรยายทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์). หน้า 2.

²⁶ ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. หน้า 20.

²⁷ แหล่งเดิม. หน้า 20.

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 21.

ต่างประเทศ ลือไม่ได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการเลย แต่เน้นว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด

มองเตสกิเออ²⁹ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส เป็นผู้ที่อธิบายความการแยกใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนที่สุด โดยอธิบายว่า ในแต่ละประเทศมีอำนาจอยู่สามอย่าง คือ

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจที่จะตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชน
- 2) อำนาจบริหาร ซึ่งมองเตสกิเออเรียกว่า อำนาจปฏิบัติการ คือ อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ในทางบริหารเพื่อดำรงรักษาความมั่นคงของรัฐ

3) อำนาจตุลาการ คืออำนาจตัดสินคดีอาญาและคดีแพ่ง

การใช้อำนาจแต่ละอย่างนี้ มองเตสกิเออเห็นว่า ควรมืองค์กรใช้อำนาจแต่ละอย่าง โดยเฉพาะแยกจากกันไม่ควรมอบให้องค์กรใดใช้อำนาจหลายๆ อย่างรวมกันเพราะจะทำให้มีอำนาจมากเกินไปซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเสรีภาพทางการเมืองของพลเมือง การแยกใช้อำนาจแต่ละอย่างเช่นนี้เป็น การช่วยปกป้องและให้หลักประกันแก่พลเมืองมิให้รัฐย่ำยีเสรีภาพทางการเมืองและเป็นวิธีที่จะให้ผู้ใช้อำนาจแต่ละส่วนคอยเหนี่ยวรั้งกัน มิให้ฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต

ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐสามารถแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจแต่ละฝ่ายสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายไม่ได้แบ่งแยกกันโดยเด็ดขาด แต่ต้องมีการถ่วงดุลกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ เพื่อให้ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออำนาจอื่น โดยสิ้นเชิง เป็นการควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือผูกขาดการใช้อำนาจปกครอง แต่ฝ่ายเดียว ซึ่งในสภาพนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้รับการคุ้มครองจากอำนาจรัฐ

2. หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักการนี้เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันตนต่อรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมาย ซึ่งหมายความว่าในการตรากฎหมายนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีความชอบสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยจะตรากฎหมายให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ หลักการนี้แท้ที่จริงแล้วเป็นหลักที่สืบสาวออกมาจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ³⁰

3. หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเป็นหลักที่ผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง โดยการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

²⁹ แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

³⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 6.

โดยเฉพาะบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองแยกพิจารณาได้ดังนี้³¹

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

1.1 ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย

1.2 ฝ่ายตุลาการต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

1.3 ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อุบายอย่างปราศจากข้อบกพร่อง

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

2.1 หลักความมาก่อนของกฎหมาย คือการกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย ดังนั้นการกระทำของรัฐทั้งหลาย จึงไม่อาจขัดต่อกฎหมายได้ ซึ่งเรียกร้องให้การกระทำของรัฐจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายไม่ได้

2.2 หลักเงื่อนไขของกฎหมาย คือ ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ

4. หลักประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล

เป็นการให้สิทธิพลเมืองในการฟ้องร้องคดีต่อศาลว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบดังกล่าวนี้ทำให้ตนเสียหาย การยอมรับหลักการดังกล่าวส่งผลให้พลเมืองของรัฐมีฐานะเป็นประธานแห่งสิทธิได้อย่างแท้จริง เนื่องจากพลเมืองของรัฐสามารถใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการต่อสู้กับอำนาจรัฐได้ ในการต่อสู้คดีในชั้นศาลนั้น ทั้งรัฐและพลเมืองจะมีฐานะเท่าเทียมกันคือเป็นคู่ความในคดีต่อหน้าศาล ในรัฐที่เป็นนิติรัฐพลเมืองจะได้รับการประกันสิทธิในทางศาลให้สามารถฟ้องรัฐให้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือให้ปฏิบัติการเยียวยาความเสียหายของบุคคลให้สิทธิที่สูญเสียไปกลับคืนคืนรัฐใดที่ไม่มีประกันสิทธิที่ได้กล่าวมานี้ รัฐนั้นย่อมไม่ได้ชื่อว่าเป็นนิติรัฐ³²

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม.

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 10 – 11.

1. หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน แบ่งได้ดังนี้ คือ

1) ข้อพิจารณาทั่วไป³³

การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ เป็นอำนาจของราษฎรในอันที่จะปกป้องคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยอำนาจรัฐ การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานทำให้ราษฎรอยู่ในฐานะประธานแห่งสิทธิไม่ใช่อยู่ในฐานะเป็นวัตถุที่รัฐจะใช้อำนาจกระทำการใดๆก็ได้ อาจแบ่งแยกสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็นหลายประเภท แต่สิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประเภทหนึ่ง คือการแบ่งสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็นสิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในเสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ตนต้องการ ส่วนสิทธิในความเสมอภาค คือ อำนาจในอันที่เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นๆ

2) เงื่อนไขการจำกัดสิทธิของบุคคล

การใช้อำนาจตรากฎหมายก้าล่วงสิทธิของราษฎรนั้น องค์กรนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ³⁴

(1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญจะเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ “กระทำได้เท่าที่จำเป็น” ซึ่งหมายถึงต้องตรากฎหมายให้พอเหมาะพอประมาณหรือพอสมควรแก่เหตุ

(2) หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพ

ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสารัตถะของสิทธิ และเสรีภาพได้

(3) หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล

หลักการดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก เหตุผลในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจและประการที่สอง เหตุผลในแง่การป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

³³ แหล่งเดิม. หน้า 11 - 12

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 12 - 19

(4) หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมาย

หลักการดังกล่าวนี้มีขึ้นเพื่อเตือนให้องค์กรนิติบัญญัติตระหนักว่าตนกำลังตรากฎหมายดังกล่าวลงแล้วในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอยู่ เพื่อที่องค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริงๆ เท่านั้นและเพื่อเป็นเครื่องช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายด้วย

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นกรณีที่หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเรียกร้องให้การตรากฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลไม่อาจกระทำโดยอำเภอใจได้ หลักการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนอกจากจะต้องใช้กับการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติแล้ว ยังมีผลบังคับใช้กับองค์กรบริหารและองค์กรตุลาการด้วย เช่น ในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการทำคำพิพากษานั้น หากการใช้อำนาจดังกล่าวมีผลล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎร องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตลอดจนผู้พิพากษาต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย เป็นต้น

2. หลักการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

หลักการนี้เรียกร้องความชัดเจนและความมั่นคงแน่นอนของการตัดสินใจของรัฐ คือ³⁵

1. ความชัดเจนแน่นอน

หลักนิติรัฐเรียกร้องให้การตัดสินใจในเรื่องใดๆ ก็ตามของรัฐต้องมีความชัดเจนแน่นอน ราษฎรย่อมต้องมีสิทธิที่จะรู้ว่ารัฐต้องการให้ตนกระทำหรืองดเว้นกระทำอะไร ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดโทษในทางอาญา กฎหมายนั้นต้องชัดเจนแน่นอนพอที่จะให้ราษฎรรู้ว่าการกระทำแบบใดที่รัฐจะลงโทษอาญา ตามหลักที่ว่า “ไม่มีความผิดไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน” สำหรับกฎหมายอื่นกฎเช่นเดียวกัน พึงเข้าใจว่าความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายมีหลายระดับ หลักนิติรัฐเพียงแต่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนตามสภาพของเรื่องซึ่งต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง กรอบภาษา และวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายประกอบกัน มีหลักสำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ ยิ่งการตรากฎหมายก้าวล่วงไปกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมากเท่าใด ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น

2. การห้ามตรากฎหมายหรือสั่งการย้อนหลังเป็นผลร้ายและคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ เหตุผลสำคัญก็คือ นิติรัฐต้องคุ้มครองความไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจของรัฐ ความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อรัฐย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงหากปรากฏว่ารัฐตรากฎหมายย้อนหลังไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและยุติลงแล้วในอดีต หลักการตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลนี้ใช้บังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นในกฎหมายอาญา กล่าวคือ “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติความผิดและโทษไว้ล่วงหน้า”

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 10 - 11

สำหรับการตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลในกรณีอื่นนั้น โดยหลักแล้วย่อมต้องห้ามตามหลักนิติรัฐ เว้นแต่กรณีนั้นจำเป็นต้องกระทำเพื่อความยุติธรรมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุด้วย

6. หลักความเป็นอิสระของตุลาการ³⁶

การประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ รัฐธรรมนูญของประเทศเป็นนิติรัฐทุกประเทศจะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.4.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์³⁷ หลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

ประหยัด หงส์ทองคำ³⁸ ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริหารสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนในที่นี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

ประยูร กาญจนกุล³⁹ ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหาร

³⁶ แหล่งเดิม, หน้า 11 - 12

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. หน้า 16.

³⁸ ประหยัด หงส์ทองคำ ก (2535). *การปกครองท้องถิ่น*. หน้า 6.

³⁹ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 183.

ส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดย ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

2.4.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การที่จะรู้ว่าการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของ การกระจายอำนาจปกครองซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ⁴⁰

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการ บริหารส่วนกลาง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรของรัฐบาลต่างๆ ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่าการกระจายอำนาจ มากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของ ตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่ง จากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการเอง

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กร บริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัดที่ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครอง ท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับการแต่งตั้งจาก ราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ ท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3. องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตัตถิ กล่าวคือ มีความเป็นอิสระที่ จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วย เจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็น อิสระ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้นก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

⁴⁰ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 183 – 185.

2.4.3 ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่ และกระจายอำนาจปกครองทางกิจการ⁴¹

2.4.3.1 การกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่

การกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริหารสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2.4.3.2 กระจายอำนาจปกครองทางกิจการ

กระจายอำนาจปกครองทางกิจการหรือเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริหารสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้มีใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช่อำนาจในทางตุลาการแต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่มีองค์กรนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค⁴²

⁴¹ ชาญชัย แสงวงศ์. (2542). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. หน้า 99 – 100.

⁴² สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก เล่มเดิม. หน้า 18.

2.4.4 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

(1) ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ⁴³

ทำให้การสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศโดยรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนเองดีว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่น แต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลทำให้การปฏิบัติกิจการทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจดำเนินการอย่างเหมาะสมและคล่องตัวไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนของทางราชการอย่างเคร่งครัดเกินไป ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติกิจการนั้นๆ เป็นการแบ่งเบาภาระของทางราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่างๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็กๆ น้อยๆ ออกไปจากหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมึนงงสับสน และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเองทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป โดยรู้จักสำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

⁴³ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 188 – 192.

(2) ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ⁴⁴ มีดังนี้ คือ

ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวมทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นแล้ว ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งถึงกับลืมนึกประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควร ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม นอกจากนี้ยังอาจใช้อำนาจบีบบังคับพรรคฝ่ายตรงข้าม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะทำให้ราษฎรไม่พอใจและได้รับความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้นกว่าที่จะถูกปกครองโดยข้าราชการตามหลักการรวมอำนาจปกครองเสียอีก

การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วนๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่ได้ผลคุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีกระจายอำนาจจึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ ซึ่งมีการควบคุมในทางการเงินรัดกุมกว่า

⁴⁴ ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 193 – 199.

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีจุดมุ่งหมายที่จะผลักดันในการตัดสินใจของผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทน หรือเพื่อโน้มน้าวให้ผู้บริหารมีความเห็นในประเด็นปัญหาหรือข้อเสนอทางนโยบายที่ยังไม่ได้ตัดสินใจให้เป็นไปในแนวทางที่ตรงกับความต้องการของประชาชนหรืออาจเป็นการกระทำเพื่อเป็นการประท้วงแสดงความไม่พอใจหรือต่อต้านการตัดสินใจที่กำหนดออกมาแล้วก็ได้⁴⁵

2.5.1 ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ได้มีนักวิชาการของต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ว่า

Norman H. Nie and Sidney Verba ได้ให้คำนิยามว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมทางกฎหมายของราษฎร ซึ่งอาจมากหรือน้อยโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลในการคัดเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาล หรือการกระทำของรัฐบาล ดังนั้นที่จะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่มุ่งหวังต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งถ้าเป็นการกระทำที่ไม่หวังจะมีอิทธิพลเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกนโยบายของรัฐบาล หรือเลือกบุคคลที่สำคัญที่สามารถกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้แล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม⁴⁶

Myron Weiner ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึงการกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการจัดการอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ⁴⁷

ประเทศไทยมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้เช่นกัน อาทิเช่น

ประธาน คณะรัฐศึกษาการ⁴⁸ กล่าวว่า การเข้าร่วมทางการเมือง (Political Participation) เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันสำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการกระจาย

⁴⁵ เดช อิงคสิทธิ์. (2544). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาลนครสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ. หน้า 85.

⁴⁶ Norman H. Nie and Sidney Verba. (1957). *Political Participation*. p. 29.

⁴⁷ Myron Weiner. (1971). *Political Participation: Crisis of The Political Process*, in Binder et al., *Crises and Sequences in political Development*. pp. 160-163.

⁴⁸ ประธาน คณะรัฐศึกษาการ. (2539). *การปกครองท้องถิ่น*. หน้า 15.

อำนาจของรัฐบาลมาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นประชาชนไม่สนใจไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิทางการเมืองของประชาชน ไม่เท่ากับการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รับผิดชอบและดำเนินการโดยรัฐบาลเสียเองจะดีกว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง การแสดงความคิดเห็น การจัดตั้งและวางแผนกลุ่มผลประโยชน์ และการแสดงออกของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำหรืองดเว้นกระทำ เป็นต้น

นรนิติ เศรษฐบุตร⁴⁹ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในระบอบการเมืองปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองมีที่มาจากหลักเหตุผลและหลักนิติธรรม ผู้ที่จะอ้างความชอบธรรมอำนาจปกครองนี้ได้ก็ต่อเมื่อผู้อยู่ภายใต้ปกครองมีความเชื่อว่า การใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามความหมายเหตุและผล ดังนั้นผู้ปกครองจึงต้องทำให้เห็นว่าตนไม่ละเมิดกฎหมายและดำเนินการปกครองอย่างมีเหตุผลด้วย

ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล ได้ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้สิทธิและเสรีภาพ โดยระบอบประชาธิปไตยนั้นอาจจำแนกการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 2 ประเภท กล่าวคือ

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) คือการที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภาประชาชนก็เลือกตั้งเฉพาะสมาชิกและสมาชิกสภาก็จะแต่งตั้งฝ่ายบริหาร ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีประชาชนก็เลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) คือการให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจธิปไตยด้วยตนเองในเรื่องสำคัญ หรือกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องสำคัญ ได้แก่ ประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย และการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้แทน โดยให้มีการใช้ควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน

ฉะนั้น ประชาธิปไตยแบบผู้แทนอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนไม่มีอำนาจใดๆ นอกจากตอนเลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น เมื่อเลือกตั้งไปแล้วก็ทำอะไรไม่ได้ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ เจ้าของอำนาจธิปไตยจึงมีอำนาจธิปไตยเพียงเลือกตัวบุคคลที่จะตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ เท่านั้น ส่วนเรื่องราวต่างๆ นั้นควรจะเป็นอย่างไร หรือควรจะมีเรื่องราวอะไรอื่นๆ อีกที่ควรจะต้องมา

⁴⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และสุทธิพันธุ์ พุทธหุน. (2541). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตยองค์การบริหารส่วนตำบล (รายงานการวิจัย)*. หน้า 6.

ตัดสินใจกัน ประชาชนไม่มีอำนาจใดๆ ทั้งสิ้น จะมีบทบาทได้บ้างก็โดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็น⁵⁰

โกวิท พวงงาม⁵¹ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงออกโดยประชาชนที่มีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยแทนที่จะมีความรู้สึกไปในการทำงานที่ว่าเรื่องของท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ผูกขาดโดยรัฐ นักการเมือง หรือนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น

2.5.2 รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนจากความเห็นของนักวิชาการทั้งหลายในประเทศและในต่างประเทศแล้ว พบว่าในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นใครร่วมกับใครแล้วจะร่วมกันอย่างไร ที่จะต้องมีคำถามเช่นนั้นเพราะต้องการคำตอบที่สามารถแสดงออกว่าใครจะเป็นหลักและใครจะเป็นรองในการเข้ามามีส่วนร่วม ถ้าประชาชนเป็นหลัก และรัฐเป็นรองถือว่ามีการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง แต่ถ้ารัฐเป็นหลักและดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถือว่าระดับการมีส่วนร่วมต่ำจนไม่มีส่วนร่วมเลย หรืออาจจะเรียกว่าเป็น การให้ความร่วมมือมากกว่าส่วนเรื่องที่จะร่วมกันอย่างไรนั้น อาจพิจารณาถึงขีดความสามารถของประชาชนว่าในการดำเนินกิจกรรม ประชาชนสามารถทำเองได้โดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากภายนอกได้หรือไม่ หรือต้องมีรัฐหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกท้องถิ่นมาร่วมด้วย หรือต้องอาศัย การช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอกเข้าร่วมกิจกรรมจึงจะสำเร็จ

รายละเอียดมีผู้ให้ความหมายของคำว่ารูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไว้มากมาย ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละท่าน แต่ในภาพรวมแล้วมีรูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมที่คล้ายคลึงกัน โดยจะพบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งออกได้ 3 รูปแบบใหญ่ ตามจำนวนของ ผู้มีส่วนร่วม⁵² คือ

1. การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง
2. การมีส่วนร่วมโดยองค์กรจัดตั้งของประชาชน คงถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงได้อีกวิธีหนึ่ง
3. การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น ซึ่งเราศึกษาเข้าไปในเชิงลึกกว่าเราจะ

⁵⁰ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). *การเมืองของประชาชนรัฐธรรมนูญใหม่กับความเป็นประชาธิปไตย* ทางตรง. หน้า 121.

⁵¹ โกวิท พวงงาม ก (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการ และนิติใหม่ในอนาคต*. หน้า 259.

⁵² สุทธิพัทธ์ พุทธหุน. (2546). *ทางเลือกของมวลประชา*. หน้า 13-15.

พบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จำแนกแบบต่างๆ ของพฤติกรรมของการมีส่วนร่วมออกได้

4. กิจกรรมการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกเสียงลงคะแนน การให้ความร่วมมือในการรณรงค์หาเสียงทำงานเลือกตั้ง การชักจูงให้คนอื่นตามในฐานะของผู้สมัครเลือกตั้งหรือการกระทำอื่นๆ ที่มุ่งหวังจะให้กระทบต่อผลที่จะออกมาจากกระบวนการเลือกตั้ง การออกเสียงเลือกตั้งเป็นรูปแบบที่มีมากกว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่นๆ

5. การลอบบี้ หมายถึง การที่บุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มบุคคลที่พยายามติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้นำทางการเมือง โดยหาทางที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายในประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อประชากรจำนวนมากเป็นกิจกรรมที่มุ่งจะก่อให้เกิดแรงสนับสนุนหรือต่อต้านพระราชบัญญัติหรือตัดสินใจนโยบายของฝ่ายบริหารนั่นเอง

2.5.3 เครื่องมือของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายนั้น ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนได้หลายทาง เช่น

1. ประชาพิจารณ์ เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎหมาย คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ เป็นกระบวนการ ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางการประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร โครงการให้เหมาะสมต่อไป

การรับฟังที่ถือว่าเป็นประชาพิจารณ์ได้นั้น จะต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนทวนความเป็นไปโดยเที่ยงธรรม เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้แนวความคิดประชาพิจารณ์จะยึดโยงกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นพลเมืองของรัฐที่จะเป็นผู้รับผลดีหรือผลเสียจากกิจการของรัฐ โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของระบอบประชาธิปไตยยุคปัจจุบันนี้ด้วย

2. การสอบถามสาธารณะ (Public inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายอังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า การไต่สวนสาธารณะ การสอบสวนโดยเปิดเผย และการรับฟังทางมหาชน เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้านก่อนที่ฝ่าย

บริหารจะออกกฎหมายหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3. การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ

4. การลงชื่อหรือลงทะเบียน ตัวอย่างในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือ การลงชื่อ (Public registries) เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

2.5.4 ประโยชน์การมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วมคือ ก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษากับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอสาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้ใช้กันมา ในอดีตสาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. ลดภาระค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้แต่เมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ ถ้าการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่าย

มากกว่า ถ้าตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องใด แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้นๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทางการมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรารู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่มีเพียงแต่จะมีการสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่ปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่จะเกิดขึ้น การมีส่วนร่วมไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ กรณีได้

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางจะนำไปสู่ความชอบธรรมและดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง จึงจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนสังคม

2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารจากตำแหน่งในประเทศไทย ได้มีกฎหมายกำหนดรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารได้ทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ

2.6.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง เรียกว่า การ Impeachment ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303 – 307 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 มาตรา 58 – 65 ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่งไว้ในหมวด 12 ส่วนที่ 3 มาตรา 270 – 274⁵³

โดยมาตรา 270⁵⁴ เป็นบทบัญญัติหลักของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง และมาตรา 271⁵⁵ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเสนอข้อกล่าวหาต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาสามารถแบ่งออกได้ 3 กลุ่มหลักๆ คือ

- (1) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- (3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง

เมื่อผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาดังกล่าวได้ยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะเป็นผู้มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลหรือไม่

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 270.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 271.

เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผลเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง⁵⁶ ตามมาตรา 273⁵⁷ และมาตรา 274⁵⁸ และเมื่อวุฒิสภาลงมติแล้วผลมติดังกล่าวถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์มติดังกล่าวได้อีก

2.6.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่งในระดับท้องถิ่น

หลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แม้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นการปกครองในพื้นที่เล็ก จำนวนประชาชนไม่มากนักก็ตาม แต่นับว่าทั้งพื้นที่และจำนวนประชาชนเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถใช้สิทธิปกครองตนเองได้โดยตรง ระบบการปกครองโดยอ้อมดังกล่าว แม้จะอธิบายได้ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่ระบบนี้ก็ทำให้ประชาชนห่างเหินจากกิจกรรมของท้องถิ่นของตน เมื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นเสร็จแล้ว ประชาชนเหล่านั้นก็ถูกปล่อยไว้เบื้องหลัง โดยกิจกรรมของท้องถิ่นเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น สี่ห้าปีให้หลัง ประชาชนจึงมีสิทธิเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ⁵⁹

ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 285 โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนตัวแทนของตนออกจากตำแหน่งได้แล้ว เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชน แม้ว่าประชาชนจะมอบอำนาจให้ตัวแทนไปแล้วก็ตาม แต่หน้าที่ประชาชนยังไม่หมดประชาชนยังสามารถที่จะตรวจสอบได้ว่าตัวแทนได้ทำตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ หากไม่ทำตามประชาชนย่อมสามารถที่จะเรียกคืนมาซึ่งอำนาจได้ เรียกว่า การ Recall ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับแนวคิดดังกล่าวมาและได้กำหนดไว้ในมาตรา 285⁶⁰ กำหนดว่าหากประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไปด้วยวิธี การให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากหลักการของมาตรา

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 272.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 273.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 274.

⁵⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ข (2543). *รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. หน้า 29.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 285.

ดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอดถอน โดยผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้เข้าชื่อร้องขอโดยจะใช้หลักเกณฑ์จำนวนผู้เข้าชื่อตามมาตรา 5⁶¹ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หากประชาชนเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปประชาชนในท้องถิ่นสามารถจะถอดถอนออกจากตำแหน่งได้โดยมาตรา 5 และ 6⁶² ได้กำหนดมูลเหตุที่ใช้ในการถอดถอนไว้ โดยให้ยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิว่าครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากครบก็จะเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและปิดประกาศไว้เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบคำชี้แจงดังกล่าว⁶³ หลังจากนั้นก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นต่อไปตามมาตรา 8⁶⁴

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแทนที่จะเป็นหน้าที่ของรัฐ และถือว่าได้เป็นการปฏิรูปทางการเมืองโดยลดบทบาทความสำคัญของภาครัฐลงและเพิ่มอำนาจในภาคประชาชนให้เป็นการเมืองที่ถือเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางอันเป็นพื้นฐานในการผลักดันผลสัมฤทธิ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นการสร้างหลักปฏิบัติทางการเมืองเกื้อหนุนผลสัมฤทธิ์ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนอีกทางหนึ่งด้วย

⁶¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

⁶² พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 6.

⁶³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 7.

⁶⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 8.

การมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งและช่วยสนับสนุนให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เนื่องจากก่อผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองได้ ในขณะที่หลักปฏิบัติทางการเมืองนั้นก็จะช่วยสนับสนุนให้การสร้างการเมืองใหม่ในรูปของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืน เนื่องจากก่อผลสัมฤทธิ์ ก่อความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพหรือความเป็นสถาบันทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าการเมืองใหม่ของไทยน่าจะบรรลุถึงผล ได้ครอบคลุมทั้งผลในเชิงอุดมการณ์ โดยเฉพาะต่อการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด ผลในเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะต่อการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ผลในทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะหลักการอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักการรัฐบาลแห่งปวงชน หลักการปกครองโดยกฎหมายความสามารถในการเข้าร่วมทางการเมืองและความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชนในที่สุด

2.7 แนวคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึง กระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเป็นผู้ถอดถอนได้โดยตรงด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนี้มีแนวความคิดและที่มาดังต่อไปนี้

2.7.1 แนวคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนเกิดขึ้นในยุคกรีกโบราณ ที่นครเอเธนส์ ในช่วง ค.ศ. ปี 415-417 เป็นกลไกที่ให้อำนาจมวลชนในการกำจัดบุคคลที่เป็นศัตรูประชาธิปไตยหรือศัตรูของประชาชนถือว่าเป็นโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจทางการเมืองของตนตามแนวทางประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง การถอดถอนในยุคนั้นเป็นการเนรเทศโดยสภาประชาชน กลไกนี้เกิดจากแนวคิดของไคลอัสทีนิส (Cleisthenes) ผู้เป็นบิดาแห่งประชาธิปไตยเอเธนส์

การปกครองในนครเอเธนส์เป็นประชาธิปไตยทางตรง จึงไม่มีผู้แทน เพราะพลเมืองเอเธนส์สามารถเข้ามามีส่วนร่วมการใช้อำนาจทางการเมืองด้วยตนเองโดยตรง ด้วยวิธีการจับสลากหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเข้าไปนั่งในสภาประชาชน ดังนั้นพลเมืองทุกคนจึงมีสถานะเป็นนักการเมืองทั้งหมดและมีสิทธิถูกเนรเทศตามกลไกของนครเอเธนส์ได้ ซึ่งกลไกการเนรเทศมิไว้สำหรับจัดการกับผู้มีปัญหาหรือผู้สร้างปัญหาหรือผู้สร้างความเสียหายให้กับนครเอเธนส์และระบอบประชาธิปไตย กระบวนการเนรเทศโดยสภาประชาชนมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. ในการประชุมสภาประชาชนของเอเธนส์ทุกปี จะมีการสอบถามผู้เข้าร่วมประชุมว่า “ปีนี้สภาประชาชนต้องการจะเนรเทศใครหรือไม่” การลงคะแนนในรอบนี้เพียงแต่มีมติเห็นชอบให้มีการเนรเทศหรือไม่เท่านั้น

2. หากสภาลงมติให้มีการเนรเทศ ตามข้อ 1 แล้วอีกสองเดือน จะมีการเปิดประชุมสภาประชาชนอีกครั้ง เพื่อประชุมสภาประชาชนจะแจ้งชื่อบุคคลที่สมาชิกสภาต้องการจะเนรเทศ

3. วิธีการลงคะแนน คือสมาชิกสภาทั้งหมดต้องประชุมด้วยโอบนแผ่นป้ายไม้ระบุชื่อบุคคลที่ต้องการจะเนรเทศลงมากลางที่ประชุมสภาประชาชน เมื่อนับคะแนนจากแผ่นป้ายชื่อเป็นคะแนนแล้ว ปรากฏว่ามีชื่อของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเกินครึ่งหนึ่งของที่ประชุมสภาประชาชน การเนรเทศมีผลบังคับใช้ทันที

4. บุคคลที่ถูกเนรเทศต้องเก็บข้าวของเดินทางออกนอกนครเอเธนส์ห้ามกลับมาเป็นเวลา 10 ปี⁶⁵

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา⁶⁶ โดยนักวิชาการและนักปฏิรูปทางการเมืองที่ได้รับแนวคิดวิธีการถอดถอนมาจากประเทศสวีเดนแลนด์มาพัฒนาเป็นระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่เรียกว่า Recall เริ่มใช้ครั้งแรกในมลรัฐลอสแอนเจลิส มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ปี ค.ศ. 1903 มลรัฐรัฐมิชิแกน และมลรัฐโอเรกอนปี ค.ศ. 1908 ในช่วงแรกใช้ถอดถอนเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ ต่อมาช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ได้เกิดกระแสปฏิรูปการเมืองการปกครองและมีการเลือกตั้งครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา ต่อมานายวิลเลียม เอส ยู เรน (William S. URen) เป็นผู้นำเสนอระบบปลดข้าราชการและพนักงานของรัฐประจำท้องถิ่นออกจากตำแหน่งมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก

2.7.2 ความหมายของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง หมายถึงการเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ กลไกที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน เนื่องจากผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิได้เป็นไปตามหลักการที่ถูกตั้งหรือแสวงหาประโยชน์ให้ตนเอง ดังนั้น ประชาชนใน

⁶⁵ แพทย์ พิจิตร. (2550, พฤษภาคม). “การตรวจสอบถอดถอนนักการเมืองสมัยโบราณ-สมัยใหม่.” *มติชนรายสัปดาห์*, 27. หน้า 28.

⁶⁶ ข้อมูลการถอดถอนของประเทศสหรัฐอเมริกา [Online], สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2555, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>

ฐานะ “ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย” ก็สามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดจากตำแหน่งได้⁶⁷

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าเป็นกระบวนการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถปลดผู้ได้รับการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง เป็นวิธีหนึ่ง que แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อเรียกหรือทวงอำนาจของตนคืน เนื่องจากผู้รับมอบเจตนารมณ์มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้รับมอบ จึงเรียกคืนมาแล้วมอบหมายบุคคลอื่นต่อไป⁶⁸

จากแนวความคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ประชาชนสามารถถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ซึ่งกระบวนการถอดถอนดังกล่าวเป็นวิธีการหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน และแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของตนด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐ วิธีการถอดถอนดังกล่าวนี้นิยมปฏิบัติในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนจะถอดถอนได้เฉพาะตำแหน่งที่ได้มาโดยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น เพราะเท่ากับเป็นการเรียกอำนาจคืน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากผู้รับมอบเจตนารมณ์ไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของผู้มอบเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเลือกบุคคลอื่นมาทำหน้าที่แทน ตามที่ผู้รับมอบหมายต่อไป

2.7.3 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยประชาชน

แนวความคิดและที่มาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งตามข้อ 2.7.2 เห็นได้ว่า ประเทศไทยก็ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 285⁶⁹ ที่กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง การบัญญัติรับรองสิทธิของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติรับรองสิทธิซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎหมายฉบับรองมาใช้ในการถอดถอนสมาชิกสภา

⁶⁷ บุญเสริม นาคสาร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติเมื่อครบรอบห้าสิบปีของการปฏิรูปการเมือง [Online]. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2554, จาก <http://www.pub-law.net.com>

⁶⁸ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2516). *หลักรัฐศาสตร์*. หน้า 153-154.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้กำหนดกรอบที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดตัวผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ
2. กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนรายชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนได้
3. กำหนดหัวข้อ/รายละเอียดในคำร้องขอให้มีการลงคะแนนถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง จนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป
4. กำหนดวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนรายละเอียดการดำเนินการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อนที่จะชี้ให้เห็นถึงหลักเกณฑ์การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้

2.7.4 ความแตกต่าง Recall กับ Impeachment

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาตินั้น ซึ่งในต่างประเทศเรียกว่า ระบบ Impeachment เป็นกระบวนการที่แตกต่างจากกระบวนการถอดถอนนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งในต่างประเทศเรียกว่า ระบบ Recall กล่าวคือ

ระบบ Impeachment

การเสนอเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิแก่ ประชาชนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เป็นผู้ที่มีสิทธิสามารถเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ หากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติมีพฤติกรรมที่กระทำการผิดตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้จะมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการไต่สวนรวบรวมเอกสารหลักฐานและสรุปความเห็นว่าการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาตินั้นมีความผิดตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ดำเนินการพิสูจน์ความถูกผิดและส่งผลการสอบสวนดังกล่าวให้แก่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าสมควรจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติผู้นั้นหรือไม่⁷⁰

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 270.

ระบบ Recall

การเสนอเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิเฉพาะประชาชนเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิสามารถเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น หากประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปกล่าวคือ ในทุกๆ มูลเหตุที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งประชาชนก็สามารถเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดขอบเขตเอาไว้ให้ชัดเจนเหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนี้ไม่มีองค์กรใดมาพิสูจน์ความถูกต้องเหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นนี้ผู้ที่มิอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดก็คือประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเองจะเป็นผู้ตัดสิน⁷¹

2.7.5 เหตุผลของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

เนื่องจากเกิดการปฏิรูปการเมือง ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองน้อยมากกล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และในบางกรณีให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงด้วย 4 ปี ครั้ง หรือ 5 ปี ครั้งแล้วแต่กรณี แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและมีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนก็แทบหมดความหมาย ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย การตรวจสอบการติดตามการได้รับแจ้งข่าวสาร ติดตามไม่ได้การยอมรับหรือปฏิบัติหรือกรณีที่ประชาชนสนใจจะมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ ก็พบว่าไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนทำได้มากนัก หากสถานการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ต่อไป ผลดีก็จะจะไม่ตกแก่ท้องถิ่นเป็นแน่แท้ ปัญหาที่สำคัญคือ การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อใช้อำนาจในนามรัฐแสวงหาประโยชน์มิชอบสำหรับตนเองและพวกพ้อง จึงเกิดแนวความคิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง⁷²

แนวความคิดดังกล่าว นำมาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2537 มาตรา 114 (6) ให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนกำนัน

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 285.

⁷² ถวัลย์ วรเทพพิพิพจน์. (2510). การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน. หน้า 78-81.

ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่ง ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ โดยแนวความคิดดังกล่าวมาจากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่สมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้นๆ เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแต่เดิม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เหตุผลที่เปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยความสะดวกและเป็นเอกภาพ และได้้นำแนวความคิดระบอบประชาธิปไตยมาใช้โดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ มีสิทธิเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านๆ ได้ รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าราษฎรในท้องถิ่นที่ข้อมูรู้ดีกว่าใครเป็นอย่างไรสมควรจะเป็นผู้นำหมู่บ้านดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านได้ถ้ากระทำตัวไม่ดี ลูกบ้านก็จะรวมตัวกันขอให้ออกจากตำแหน่งได้ จากแนวความคิดดังกล่าวส่งผลให้มีการร่างกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ ร.ศ. 116 กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ซึ่งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว โดยออกเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2474 และได้แก้ไขเพิ่มเติมจนใช้มาถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ. 2486 โดยยกเลิกการให้สิทธิราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและตัดสิทธิของราษฎรในการร้องขอถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยทางราชการจะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อต้องการคนที่มีความรู้เข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากราษฎรในท้องถิ่น เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 14 (6) หากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนเป็นกำนันก็ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยตามมาตรา 36 วรรคสอง ดังนั้นจึงถือได้ว่าหลักการของมาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เป็นต้นกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285⁷³ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.7.6 ผลดีและผลเสียของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง มีดังนี้⁷⁴ คือ

ผลดีของกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ได้แก่

1. ทำให้เกิดความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องคอยจนกระทั่งการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพื่อจำกัดหน้าที่ที่ไร้ความสามารถคดโกง หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร ออกจากตำแหน่งไป โดยกระบวนการถอดถอนสามารถแก้ไขข้อบกพร่องในระบอบการ

⁷³ แหล่งเดิม. หน้า 78-81.

⁷⁴ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. เล่มเดิม. หน้า 153 – 154.

ปกครองระบบผู้แทนได้ โดยที่การเคลื่อนไหวของประชาชน และการลงประชามติ เป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุง แต่กระบวนการถอดถอนเป็นความพยายามที่จะทำให้รัฐ มีลักษณะของการเป็นระบบผู้แทนเพิ่มขึ้นในทางที่ควรจะเป็น โดยสรุปแล้วกระบวนการถอดถอนถือว่า ผู้แทนเป็นผู้รับใช้ตัวแทนไม่ใช่เจ้านาย ดังนั้น ผู้แทนจะต้องกระทำตามที่ประชาชนต้องการ หากไม่เป็นไปตามนั้น เขาอาจมีสิทธิถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ทุกเวลา

2. กระบวนการถอดถอนช่วยให้ข้อมูลแก่ประชาชน เกี่ยวกับการพัฒนาบ้านเมือง ในช่วงระยะเวลาเลือกตั้ง การดำเนินการที่มีศักยภาพของกระบวนการถอดถอนช่วยสนับสนุนให้ประชาชนรอบรู้ในเหตุการณ์บ้านเมืองที่สำคัญๆ และช่วยให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ที่พวกเขาเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่ง

3. กระบวนการถอดถอนช่วยตรวจสอบอิทธิพลที่มีมากเกินไปของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสิทธิพิเศษต่างๆ กระบวนการถอดถอนทำให้ข้าราชการรับผิดชอบ ไม่เพียงแต่ผู้ให้การสนับสนุนตนเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

4. กระบวนการถอดถอนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งนอกเหนือจากการฟ้องร้องบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่มักพยายามขัดขวางไม่ให้การดำเนินการฟ้องร้องตน โดยจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อมิให้ตนพ้นจากตำแหน่ง กระบวนการถอดถอนจึงเป็นกระบวนการที่เสนอหนทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการถอดถอน

ผลเสียของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารออกจากตำแหน่ง ได้แก่

1. กระบวนการถอดถอนทำโครงสร้างพื้นฐาน และการดำเนินงานของรัฐรวมถึงระบบผู้แทนอ่อนแอลง โดยสนับสนุนแนวคิดที่มีผลกระทบสั้นมากกว่าระยะยาว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามเพียงแต่สิ่งที่เห็นว่าประชาชนในเวลานั้นๆ ให้การยอมรับเท่านั้น และยังใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายตรงกันข้ามกับฝ่ายบริหาร จะดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

2. กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดการแก่งแย่งทางการเมือง ต่อต้านเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องตัดสินใจข้อปัญหาขัดแย้งต่างๆ ทั้งนี้ แทนที่จะได้รับรางวัลตอบแทน แต่เจ้าหน้าที่กลับได้รับความไม่สบายใจ และถูกลงโทษ อาจพบว่ามียุทธศาสตร์บางกลุ่มขัดขวางการดำเนินงานของเขา โดยคุกคามเขาด้วยกระบวนการถอดถอน ถ้าเขาดำเนินการโครงการให้บรรลุผลต่อไป

3. กระบวนการถอดถอนก่อให้เกิดความสับสนและบ่อยครั้งมักทำให้เกิดความอยุติธรรมและเป็นการทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแบกรับภาระมากเกินไป เพื่อที่จะต้องเก็บข้อมูล

ระหว่างเลือกตั้ง อีกทั้งยังทำความรบกวนแก่ประชาชน โดยจะต้องมีการรวมตัวของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งมากกว่าการเลือกตั้งปกติ

4. กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดความแตกแยกกันเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งต่อไป กับฝ่ายที่จัดการจะให้ดำเนินการถอดถอนอาจเกิดจากความวุ่นวายขึ้นของทั้ง 2 ฝ่ายซึ่งเป็นอำนาจทางนามธรรม แต่สามารถแบ่งแยกตามหน้าที่ ซึ่งประเทศไทยได้จัดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยตามระบบรัฐสภา โดยแยกองค์กรเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกัน หรือที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภา”

ดังจะเห็นได้จากอำนาจอธิปไตยโดยหลักสากลแต่ละรัฐหรือแต่ละประเทศจะมีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ 3 องค์กร ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ

หลักของการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นหลักการในการปกครองซึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก มงเตสกีเออ ได้อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ไว้ว่าอำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ เช่น ออกกฎหมายพิจารณาเงินงบประมาณและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจ อำนาจบริหารเป็นอำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน เช่น การนำกฎหมายมาบังคับใช้หรือออกกฎหมายบางส่วนที่มีความสำคัญน้อยกว่านิติบัญญัติ โดยมีรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจ และอำนาจตุลาการเป็นอำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยบรรทัดคดี เช่นในการตีความด้วยบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตัดสินพิจารณาคดีต่างๆ โดยมีหน่วยงานศาลและกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจนี้ เป็นต้น

มงเตสกีเออมองว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจ แต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหารจะไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ในการแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว ดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึงในหมวด 1 บททั่วไปมาตรา 3 ความว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”⁷⁵

⁷⁵ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์. (2551). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.