

การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่

รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์¹

และ ชาย ไชยจิต²

การออกเสียงประชามติ (Referendum) นับเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการปกครองตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เมื่อกล่าวถึงรากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการออกเสียงประชามติ นักวิชาการจึงมักจะเชื่อมโยงการออกเสียงประชามติสมัยใหม่ เข้ากับหลักการการปกครองที่ตั้งอยู่บนการมีส่วนร่วมตัดสินใจอิสระโดยตรงพลเมือง ในการปกครองแบบประชาธิปไตยเอเธนส์และรวมถึงการมีส่วนร่วมออกเสียงในสภาของประชาชนในสาธารณรัฐโรมัน³

อย่างไรก็ตาม แม้การออกเสียงประชามติสมัยใหม่ จะตั้งอยู่บนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง แต่ก็ต้องตระหนักว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ (Modern direct democracy) นั้น มีความแตกต่างจากรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงยุคกรีกและโรมันโบราณ รวมถึงการปกครองตนเองของพลเมืองในนครขนาดเล็กแถบยุโรปในยุคกลาง

ในขณะที่การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองการปกครองของพลเมืองในแบบประชาธิปไตยทางตรงยุคโบราณนั้น มีฐานะเป็นกระบวนการปกครองของนครรัฐ นั่นคือ การใช้อำนาจการปกครองตนเองร่วมกันของพลเมือง โดยการร่วมเสนอประเด็น อภิปรายโต้แย้ง และออกเสียงตัดสินใจทางการเมืองของนครรัฐภายในสภาประชาชน แต่กรณีของการออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองของพลเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่นั้น เป็นกลไกหรือสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในฐานะส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองแบบตัวแทน

ดังนั้น การออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลัก “ประชาธิปไตยทางตรง” จึงหมายความว่าถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ซึ่งมีนัยต่างจากการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Classical and

¹ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³ ดูตัวอย่างเช่น Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki, *Referendum voting: Social Status and Policy Preferences* (New York: Greenwood Press, 1987), p.8. และ Maija Setälä, *Referendum and Democratic Government: Normative Theory and The Analysis of Institutions* (Basingstoke: Macmillan, 1999), p.3.

pure democracy) ดังเช่น ประชาธิปไตยทางตรงในกรีกโบราณ (Athenian direct democracy) หรือการออกเสียงตัดสินใจของพลเมืองในสภาประชาชนกลางแจ้งของชาวสวิส (Landsgemeinden) หรือที่ประชุมสภาเมืองของชาวอเมริกันในแถบนิวอิงแลนด์ (Town meeting) เป็นต้น

ภายใต้ระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน การออกเสียงประชามติมีบทบาทหน้าที่ในฐานะกลไกการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มช่องทางสำหรับให้ประชาชนธรรมดา สามารถมีสิทธิร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของนักการเมืองได้

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) รวมถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่อื่น ๆ อาทิ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการเข้าชื่อยื่นถอดถอนตัวแทนในรัฐสภา (Recall) เป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการเติมเต็ม หรือแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงานของสถาบันหลักทางการเมืองในระบบตัวแทน

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงเรียกกระบวนการปกครองแบบตัวแทนที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงควบคู่ไปด้วย ในชื่อต่าง ๆ อาทิ “ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง” (Semi-direct democracy)⁴ และ “ประชาธิปไตยแบบผสม” (Hybrid democracy)⁵ เป็นต้น

บทความนี้ จะกล่าวถึงความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับสถาบันการออกเสียงประชามติ (Institution of referendum) โดยเนื้อหาแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนแรก เป็นการอธิบายถึงรากฐานทางทฤษฎีของสถาบันการออกเสียงประชามติ ส่วนที่สอง เป็นการอธิบายถึงแนวทางการจำแนกรูปแบบและประเภทของการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในบริบท และส่วนสุดท้ายกล่าวถึงการทำงานของสถาบันการออกเสียงประชามติในระบบการเมือง และกรณีตัวอย่างสถาบันการออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในประเทศต้นแบบของการสร้างสถาบันการออกเสียงประชามติสมัยใหม่

1. รากฐานทางทฤษฎีของการออกเสียงประชามติ

สถาบันการออกเสียงประชามติ ซึ่งพัฒนาขึ้นและมีการปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายนับแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมานั้น⁶ กล่าวได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนรากฐานทางทฤษฎีที่สำคัญอย่างน้อย 3

⁴ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984)

⁵ Shaun Bowler and Amihai Glazer (eds.), *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions* (New York: Palgrave macmillan, 2008), pp. 1-20.

ประการ ได้แก่ หลักการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular sovereignty) หลักการว่าด้วยความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic legitimacy) และหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participatory democracy)

1.1 หลักการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular sovereignty)

การออกเสียงประชามติรับรองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (constitutional referendum) เป็นตัวอย่างของสถาบันการออกเสียงประชามติที่ตั้งอยู่บนหลักการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ การปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 ส่งผลให้หลักการปกครองที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน กลายเป็นหนึ่งในรากฐานของระบอบประชาธิปไตยในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระแสความคิดทางการเมืองของฝรั่งเศสนั้น หลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนปรากฏรูปธรรมผ่านหลักรัฐธรรมนูญที่สำคัญ นั่นคือ การถือว่าปวงประชาชนมีฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นประชาชนจึงเป็นฐานที่มาของอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ (Pouvoir constituant)⁷ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นในนามของปวงชนเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นผลของการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ

หลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนดังกล่าว จึงเป็นบ่อเกิดของสิทธิทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่รูปแบบต่าง ๆ อาทิ สิทธิในการรับรองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยประชาชน (Right of the people to adopt its own constitution) สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนไปใช้อำนาจการปกครอง และสิทธิในการออกเสียงประชามติ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า สิทธิทางการเมืองของประชาชนในแต่ละรูปแบบดังกล่าว ล้วนทำหน้าที่หลักเดียวกันในระบบการเมือง นั่นก็คือ การเป็นกลไกแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชน

ภายใต้หลักการดังกล่าว “บทบาทของประชาชนในกระบวนการบัญญัติรัฐธรรมนูญ” (constitutional-making function) จึงกลายเป็นหนึ่งในรากฐานสำคัญของสังคมประชาธิปไตย และเป็นเหตุผลที่ทำให้การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองในระดับชาติของประชาชน เป็นเงื่อนไขสำคัญของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองในระดับชาติของประชาชน ในฐานะที่เป็นการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนนั้น สามารถจัดจำแนกได้

⁶ การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการออกเสียงประชามติทั่วโลก โปรดดู David Butler and Austin Ranney, *Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978)

⁷ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p. 25.

2 รูปแบบ คือ (1) การใช้อำนาจอัดสินใจสูงสุดในทางการเมือง (Political sovereignty) และ (2) การใช้อำนาจอัดสินใจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ (Legislative sovereignty)⁸

รูปแบบการใช้อำนาจอัดสินใจสูงสุดทางการเมืองของประชาชนนั้น ได้แก่ การตัดสินใจเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอัดสินใจทางการเมืองในองค์กรทางการเมืองการปกครองระดับชาติ ส่วนกรณีการใช้อำนาจอัดสินใจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การตัดสินใจในกระบวนการบัญญัติกฎหมายของบ้านเมือง ซึ่งอาจดำเนินการโดยองค์กรนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในนามตัวแทนปวงชน หรืออาจเป็นการร่วมตัดสินใจโดยตรงของประชาชนเองผ่านการออกเสียงประชามติ เป็นต้น

จากการจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองระดับชาตินั้น ประชาชนสามารถแสดงบทบาทในการใช้อำนาจสูงสุดในกระบวนการปกครองได้ใน 2 ลักษณะ คือ (1) บทบาทในการตัดสินใจเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ในองค์กรทางการเมืองในนามของปวงชน (Elective) และ (2) บทบาทในการร่วมตัดสินใจในการบัญญัติหรือประกาศใช้กฎหมายของบ้านเมือง (Legislative) ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบาทการใช้อำนาจอัดสินใจสูงสุดของประชาชน ทั้งสองรูปแบบดังกล่าว เชื่อมโยงกับระดับของกฎกติกาทางการเมืองการปกครอง ซึ่งแยกเป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitution) และกฎหมายทั่วไป (Ordinary law) จะสามารถสรุปจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมใช้อำนาจอัดสินใจทางการเมืองในระดับชาติของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ได้ดังนี้⁹

รูปแบบการใช้อำนาจอัดสินใจสูงสุด/อำนาจอธิปไตยของประชาชน

		การเลือกผู้แทน (Elective)	การออกกฎหมาย (Legislative)
ระดับของกฎกติกาทางการเมืองการปกครอง	รัฐธรรมนูญ (Constitution)	รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 3
	กฎหมายทั่วไป (Ordinary law)	รูปแบบที่ 2	รูปแบบที่ 4

⁸ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, p. 24.

⁹ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, p. 24.

รูปแบบที่ 1: ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจสูงสุดทางการเมือง โดยผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภารัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจอริปไตยทางนิติบัญญัติแทนประชาชนในกระบวนการกำหนดกติกาสูงสุดของบ้านเมือง นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญ

รูปแบบที่ 2: ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจสูงสุดทางการเมือง โดยผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจอริปไตยทางนิติบัญญัติแทนประชาชนในกระบวนการออกกฎหมายทั่วไป

รูปแบบที่ 3: ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ โดยมีส่วนร่วมใช้อำนาจตัดสินใจกำหนดกติกาสูงสุดของบ้านเมืองด้วยตนเอง ผ่านการออกเสียงลงประชามติอนุมัติการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

รูปแบบที่ 4: ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ โดยการร่วมกันกำหนดกฎหมายทั่วไปของบ้านเมือง ผ่านการออกเสียงตัดสินใจในกระบวนการอนุมัติรับรองการประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นกฎหมายที่จัดทำโดยรัฐสภา หรือเป็นกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนโดยตรง

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การออกเสียงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (Constitutional referendum) เช่น การรับรองการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (referendum on constitutional amendment) และการรับรองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (referendum on total revision of the constitution) เป็นต้นนั้น ก็จัดอยู่ในรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ โดยการร่วมกันกำหนดกติกาสูงสุดของบ้านเมืองโดยตรงนั่นเอง (รูปแบบที่ 3)

ภายใต้หลักการดังกล่าว หมายความว่า อำนาจในการกำหนดหรือตัดสินใจผูกพันตนเองอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น เป็นสิ่งที่สติดอยู่กับตัวของปวงชนซึ่งไม่สามารถพรากไปได้ อำนาจในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญของปวงชน จึงมีลักษณะเป็น “อำนาจที่อยู่เหนือกว่าอำนาจของตัวรัฐธรรมนูญ” (Extra-constitutional power) หรือเป็น “อำนาจที่มาก่อนรัฐธรรมนูญ” (pre-constitutional power)

ในนัยนี้ ประชาชนจึงมีสิทธิโดยชอบธรรมในการตัดสินใจอนุมัติรับรองรัฐธรรมนูญที่จะใช้สำหรับปกครองตัวพวกเขาเอง ไม่ว่าจะเป็นกรณีรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ภายใต้สภาวะสุญญากาศทางการเมือง การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยสรุปคือ ภายใต้หลักการที่ถือว่า

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้ ประชาชนย่อมเป็นบ่อเกิดของอำนาจในการอนุมัติรับรองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (Power of enacting constitution provisions)¹⁰

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญของปวงชนดังกล่าว ปรากฏชัดเจนในกรณีการเลือกตั้งสมัชชาแห่งชาติในฝรั่งเศส (National Assembly) ในปี ค.ศ. 1871 เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญภายหลังการสิ้นสุดระบอบการปกครองของนโปเลียนที่สาม อันเป็นการล้มเลิกกระเป๋ยการปกครองในระบอบเดิมลง นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรณีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในอเมริกาในช่วงหลังการประกาศอิสรภาพอีกด้วย

รูปธรรมของการแสดงออกซึ่งอำนาจในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประชาชนในกรณีดังกล่าว ปรากฏใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การตัดสินใจรับรองรัฐธรรมนูญโดยตรงของประชาชน ผ่านการออกเสียงประชามติ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในหลายกรณีมีการนำรูปแบบการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งสองลักษณะมาใช้ควบคู่กันไป นั่นคือ หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ก็นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาเปิดให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติรับรองก่อนประกาศให้มีผลบังคับใช้

1.2 หลักการความชอบธรรม (Legitimation) ในการตัดสินใจทางการเมือง ของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย

ภายใต้กระบวนการทางการเมืองการปกครองแบบตัวแทน สถาบันการออกเสียงประชามติมีบทบาทหน้าที่หลักอย่างหนึ่งคือ การสร้างความชอบธรรมแก่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของกลไกการออกเสียงประชามติ ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานหลักคือ การตัดสินใจทางการเมืองที่มีระดับความชอบธรรมสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชนโดยผ่านการออกเสียงโดยตรง¹¹

การตัดสินใจทางการเมืองโดยผ่านการออกเสียงประชามติ ถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความชอบธรรมแก่การตัดสินใจนั้นในระดับสูงสุด ด้วยเหตุผลที่ว่า แม้ประชาชนอาจจะไม่เชื่อมั่นไว้วางใจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของตัวแทน ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภา แต่ประชาชนย่อมต้องเชื่อมั่นในการตัดสินใจที่ตนได้คิดไตร่ตรองและพิจารณาด้วยตัวเอง ดังนั้น การตัดสินใจทางการเมืองใด ๆ ที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือมีโอกาสให้เข้าไปร่วมด้วยได้ ย่อมต้องเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความชอบธรรมมากกว่ากรณีที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเลย

¹⁰ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, p. 25.

¹¹ David Butler and Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 25.

ยิ่งกว่านั้น การตัดสินใจทางการเมืองที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมใช้ดุลพินิจตัดสินใจด้วยตนเอง โดยไม่ผ่านตัวกลาง ดังเช่น การออกเสียงประชามติ จึงเป็นวิธีการที่ประชาชนจะสามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงความต้องการของตนได้มากกว่าเพียงแค่การมีส่วนร่วมตัดสินใจเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจในรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ความชอบธรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากกระบวนการออกเสียงประชามติ ตั้งอยู่บนรากฐานหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ในหลายกรณี ประชามติจึงมีฐานะเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยให้แก่การตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาล (plebiscite)¹² ซึ่งปรากฏในลักษณะที่รัฐบาลเปิดให้ประชาชน ได้ออกเสียงแสดงความเห็นต่อประเด็นการตัดสินใจทางการเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงอธิปไตยของรัฐ รวมถึงการตัดสินใจที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบอบการปกครองหรือรัฐธรรมนูญ

เป้าหมายหลักของการจัดการออกเสียงประชามติในลักษณะดังกล่าว มักเป็นไปเพื่อปรึกษาหารือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน¹³ ตัวอย่างเช่น ภายหลังยึดกุมอำนาจในรัฐบาลปฏิวัติ นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) ใช้การออกเสียงประชามติเป็นเครื่องมือสร้างกระแสสนับสนุนระบอบการปกครองของตนในหลายโอกาส โดยเฉพาะในกรณีการรับรองการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ¹⁴

นอกจากนี้ นโปเลียนยังได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นในดินแดนที่กองทัพรัฐบาลปฏิวัติเข้ายึดครอง โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่การสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ภายใต้อำนาจของฝรั่งเศส ดังเช่นการจัดให้ประชาชนชาวสวิสได้ลงคะแนนเสียงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ ในปี ค.ศ.1798 ซึ่งเป็นการสถาปนาสาธารณรัฐเฮลเวติก (Helvetic Republic) ขึ้นเหนือดินแดนสวิสเซอร์แลนด์ ภายหลังกองทัพปฏิวัติฝรั่งเศสได้ล้มล้างระบอบการปกครองเดิมลง¹⁵

ยิ่งกว่านั้น นโปเลียนยังใช้การออกเสียงประชามติของประชาชน เป็นกลไกสร้างแรงสนับสนุนการครองอำนาจการเมืองให้กับตัวเองอีกด้วย ดังเช่น การออกเสียงประชามติรับรองการสถาปนาอำนาจตาม

¹² การนำคำว่า Plebiscite ซึ่งเป็นคำที่มีร่องรอยความเป็นมาที่เก่าแก่ย้อนไปถึงยุคโรมัน มาใช้ในบริบททางการเมืองสมัยใหม่ ปรากฏครั้งแรกในภาษาฝรั่งเศส นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1793 เป็นต้นมา David Butler and Austin Ranney, *Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.26.

¹³ David Butler and Austin Ranney, *Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.139.

¹⁴ นั่นคือ การออกเสียงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญปีหนึ่ง (Constitution of Year I) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1793 การรับรองรัฐธรรมนูญปีที่สาม (Constitution of Year III) ในเดือนกันยายน ค.ศ.1795 และการรับรองรัฐธรรมนูญปีที่แปด (Constitution of Year VIII) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1799

¹⁵ Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, pp. 18-19.

รัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตนเองมีสถานะเป็นผู้มีอำนาจปกครองสูงสุดในตำแหน่งกงสุลของสาธารณรัฐในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1800 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1802 นโปเลียนจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อรับรองให้เขาครองอำนาจการปกครองในตำแหน่งกงสุลตลอดชีพ และจัดการออกเสียงประชามติในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1804 เพื่อรับรองให้เขาเป็นจักรพรรดิ ของจักรวรรดิฝรั่งเศส ซึ่งสามารถสืบทอดอำนาจต่อไปได้ในวงศ์ตระกูล¹⁶

อีกตัวอย่างหนึ่งของการใช้กลไกการออกเสียงประชามติเพื่อสร้างฐานความชอบธรรมทางการเมือง แก่ผู้นำที่มักกล่าวถึงกันมาก ได้แก่ การใช้ “ประชามติ” เป็นฐานสนับสนุนการครองอำนาจของผู้นำเยอรมันนั้น ในการออกเสียงประชามติวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 1934 รัฐบาลเสนอให้ประชาชนออกเสียงรับรองการขึ้นดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ (Chancellor) ของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ภายหลังการประธานาธิบดีฮินเดนบวร์ก (Hindenburg) เสียชีวิต ทั้งที่ไม่มีกฎหมายรองรับ¹⁷

ส่วนกรณีอื่น ๆ การออกเสียงประชามติที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมการเมือง (Plebiscite) มักถูกใช้ในการตัดสินประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพรมแดนระหว่างรัฐ และแบ่งเขตแดนก่อตั้งรัฐ-ชาติใหม่ ดังเห็นได้จากการลงคะแนนเสียงประชามติ เพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้งเรื่องพรมแดนระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในกรณีนี้ ประชามติมีฐานะเป็นเครื่องมือใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ตามหลักการกำหนดตัดสินความเป็นไป ด้วยตัวเอง (self-determination)¹⁸

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การลงคะแนนประชามติเพื่อสร้างฐานความชอบธรรมแก่การตัดสินใจ ในประเด็นเรื่องพรมแดนและอธิปไตยของรัฐ ปรากฏให้เห็นแพร่หลาย ในฐานะที่เป็นขั้นตอนหนึ่งของ กระบวนการปลดปล่อยอาณานิคม ในประเทศแถบแอฟริกาและเอเชีย¹⁹ เช่น การออกเสียงประชามติตัดสิน อธิปไตยนิวไินตะวันตก (West New Guinea) ในปี ค.ศ. 1969 หมู่เกาะไมโครนีเซียน (Micronesia) ในปี ค.ศ.1983²⁰ นามิเบีย (Namibia) ในปี ค.ศ. 1989 และควิเบค (Quebec) ในปี ค.ศ. 1995 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การออกเสียงประชามติตัดสินอำนาจอธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงในระบอบการปกครองในช่วงหลัง

¹⁶ Philip G. Dwyer and Peter McPhee, edited. *The French Revolution and Napoleon: A Sourcebook* (London : Routledge, 2002), p. 152 - 154.

¹⁷ การลงประชามติครั้งนี้ มีผู้ออกเสียงร้อยละ 95 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ผลปรากฏว่า ประชาชนเยอรมันร้อยละ 90 หรือกว่า 38 ล้านคน “เห็นด้วย” กับข้อเสนอดังกล่าว

¹⁸ David Butler and Austin Ranney, *Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.4.

¹⁹ John T. Rourke, Richard P. Hiskes and Cyrus Ernesto Zirakzadeh, *Direct Democracy and International Politics*, pp. 45-54.

²⁰ Austin Ranney and Howard R. Penniman, *Democracy in The Islands : The Micronesian Plebiscites of 1983* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985)

นี้ มักได้รับการกล่าวถึงด้วยคำเรียกใหม่ คือ “plebiscitary referendum” และ “sovereignty referendum”²¹ ในขณะที่คำว่า “plebiscite” กลายเป็นคำที่มีนัยในทางลบ และมักใช้กล่าวถึง “ประชามติ” ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมแก่ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (undemocratic)²²

1.3 หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participatory democracy)

เหตุผลหลักประการหนึ่งที่ฝ่ายสนับสนุนการจัดการออกเสียงประชามติ มักจะหยิบยกขึ้นมา กล่าวถึงก็คือ การออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่จะช่วยให้สังคมสมัยใหม่ที่มีประชากรจำนวนมากมา สามารถดำเนินการปกครองโดยตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตยได้ในระดับสูงสุด เพราะการออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่ทำให้ประชาชนทั้งปวงสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในกิจการบ้านเมืองได้ด้วยตนเอง เช่น การอนุมัติรับรองกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น การออกเสียงประชามติจึงเป็นกระบวนการ ที่ช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมกันปกครองตนเองโดยตรงของพลเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยลดการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย²³

เหตุผลเรื่องการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้ระบบการเมืองแบบตัวแทน โดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ในการณรงค์สนับสนุนผลักดัน มาตรการการออกเสียงประชามติอย่างกว้างขวาง ในช่วงทศวรรษที่ 1890 และ 1900 โดยเฉพาะในประเทศ สวิสเซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยตรง ถูกผลักดันอย่างแข็งขันในช่วงปลายศตวรรษที่สิบเก้าและต้นศตวรรษที่ยี่สิบ โดย ขบวนการปฏิรูปการเมืองภาคประชาชนที่เรียกขานกันว่า “ขบวนการปฏิรูปเพื่อความก้าวหน้า” (Progressive Movement) ในฐานะที่เป็นกลไกการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มช่องทางให้ประชาชนธรรมดาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม และแบ่งปันการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง ของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า หนทางในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของ

²¹ Nevil Johnson, “Types of Referendum,” in Austin Ranney (eds.), *The Referendum Device*, pp.19-32.

²² Maija Setälä, *Referendum and Democratic Government : Normative Theory and The Analysis of Institutions*, p.2.

²³ ตัวอย่างเช่น Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 2003), Chapter 10.

ระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็คือการทำให้ระบบการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยเข้มข้นยิ่งขึ้น โดยสร้างการมีส่วนร่วมใช้อำนาจทางตรงสำหรับประชาชน

เป้าหมายในการรณรงค์ของขบวนการปฏิรูปเพื่อความก้าวหน้าคือ การพยายามหาทางทำให้ระบบการเมืองเปิดช่องสำหรับการมีส่วนร่วมและคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองให้กลับไปอยู่ในมือประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยการมุ่งลดทอนบทบาทของเครือข่ายอิทธิพล ป้องกันการคอร์รัปชันของจักรกลการเมือง (Political machine) เจ้าพ่อพรรคการเมือง (Party boss)²⁴ และกลุ่มธุรกิจการเมือง ซึ่งล้วนเป็นอาการป่วยไข้ของระบบการเมืองแบบตัวแทนในขณะนั้น

ข้อเสนอมาตรการเยียวยาฟื้นฟูระบบการเมือง ได้แก่ การสร้างเครื่องมือประชาธิปไตยทางตรง อันประกอบด้วย การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน (Initiative) การลงคะแนนเสียงประชามติ (referendum) และการเข้าชื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) เพื่อเป็นกลไกนิรภัยป้องกันไม่ให้ผลประโยชน์และเสียงเรียกร้องต้องการของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถูกกีดกันออกจากกระบวนการนิติบัญญัติในสภาอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงเป็นกลไกบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งต้องเอาใจใส่ในความต้องการและความคาดหวังของประชาชนระดับล่างมากขึ้น²⁵

นอกเหนือจากเป้าหมายในการหยุดยั้งการคอร์รัปชันในระบบการเมืองด้วยการผลักดันมาตรการประชาธิปไตยทางตรงดังกล่าวมาแล้ว ขบวนการปฏิรูปเพื่อความก้าวหน้ายังมุ่งผลักดันการปฏิรูประบบการเมืองเพื่อเลี้ยวผ่าน (bypassing) จากอิทธิพลของพรรคการเมือง และเพิ่มอำนาจให้ประชาชน ผ่านข้อเสนอมาตรการการมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองการปกครองแบบอื่น ๆ ได้แก่ การจัดให้มีการลงคะแนนเลือกผู้แทนของรัฐโดยตรง (direct primary) การกำหนดให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทุกระดับต้องเป็นวิธีลงคะแนนทางลับ (Australian ballot) การจัดให้มีการออกเสียงสนับสนุนผู้สมัครแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี (presidential preference primary) การเปิดให้มีการลงสมัครรับเลือกตั้งข้ามพรรค

²⁴ การเมืองแบบจักรกล (Machine politic) หรือการเมืองแบบบอส (Bossism) เป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองในระดับนครของสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏชัดเจนในช่วงหลังคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงกลางศตวรรษที่ 20 ลักษณะสำคัญของการเมืองแบบจักรกล อยู่ที่การแข่งขันทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้น จะอาศัยการจัดองค์กรที่เรียกว่า “จักรกลการเมือง” (political machine) ซึ่งมีโครงสร้างสายการบังคับบัญชาในแต่ละระดับที่ชัดเจน ทำหน้าที่ในการหาคะแนนเสียงและรักษาสถานะเสียงของนักการเมือง การทำงานของจักรกลการเมืองเริ่มจากระดับกับตันหน่วยเลือกตั้ง (precinct captain) มีหน้าที่เป็นหัวหน้าคะแนนรับผิดชอบฐานเสียงในเขตเลือกตั้ง กับตันหน่วยเลือกตั้งจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้นำแขวง (ward leader) และหัวหน้าในระดับสูงสุดขององค์กร นั่นคือ “บอส” (boss) ดูคำอธิบายเพิ่มเติมได้ใน เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “จักรกลการเมืองในอเมริกา : บทเรียนเพื่อความเข้าใจอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นไทย,” *รัฐศาสตร์สาร*, 21:3 (2542), น. 235 – 267. และ สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 23 – 31.

²⁵ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, p. 50 -59.

ได้ (cross-filing) การให้สิทธิเลือกตั้งแก่สตรี (women's suffrage) การขยายสิทธิในการเข้าทำงานในภาครัฐของคนอเมริกัน การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง (nonpartisanship) และการออกกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินรณรงค์สนับสนุนการหาเสียงของพรรคการเมือง²⁶

ในช่วงทศวรรษที่ 1900 การเคลื่อนไหวรณรงค์ผลักดันให้มีการบรรจุมাত্রการประชาธิปไตยทางตรงเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างเข้มข้น โดยสามารถผลักดันมาตรการประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งประกอบด้วยการริเริ่มเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ และการเข้าชื่อถอดถอนผู้แทน ผ่านการบัญญัติเพิ่มเติมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในรัฐต่าง ๆ ได้ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง²⁷

หลักการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยแก่การปกครองในระบบตัวแทน โดยลดทอนการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองขององค์กรตัวแทนในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นฐานที่มาของแนวคิดในการนำกลไกการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยทางตรง มาผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองแบบตัวแทน ซึ่งปรากฏแพร่หลายในปัจจุบัน โดยเฉพาะการนำเครื่องมือประชาธิปไตยทางตรง (Devices of direct democracy) มาผสมผสานเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภาภายใต้รูปแบบประชาธิปไตยแบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster model of democracy)²⁸

²⁶ Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki, *Referendum Voting: Social Status and Policy Preferences*, p. 11.

²⁷ ระหว่างปี ค.ศ. 1898 – 1977 ขบวนการปฏิรูปเพื่อความก้าวหน้าได้ผลักดันการนำเอามาตรการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย (initiative) และการออกเสียงประชามติ (referendum) มาบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญในรัฐต่าง ๆ ได้เป็นผลสำเร็จอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย South Dakota (1898), Utah (1900), Oregon (1902), Nevada (1904 เฉพาะการออกเสียงประชามติ), Montana (1906), Oklahoma (1907), Maine, Missouri (1908), Arkansas, Colorado (1910), Arizona, California, New Mexico (1911 เฉพาะการออกเสียงประชามติ), Idaho, Nebraska, Nevada (1912 เฉพาะการริเริ่มเสนอกฎหมาย), Ohio, Washington (1912), Michigan (1913), North Dakota (1914), Kentucky (1915 เฉพาะการออกเสียงประชามติ), Maryland (1915 เฉพาะการออกเสียงประชามติ), Massachusetts (1918), Alaska (1959), Florida (1968 เฉพาะการเข้าชื่อริเริ่มเสนอบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ), Wyoming (1968), Illinois (1970 เฉพาะการเข้าชื่อริเริ่มเสนอบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ), District of Columbia (1977) ดู Thomas E. Cronin, *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, p. 50.

²⁸ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), p. 197. ระบบรัฐสภาภายใต้รูปแบบประชาธิปไตยแบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster model of democracy) มีลักษณะสำคัญคือ การเป็น “ประชาธิปไตยแบบตัวแทนบริสุทธิ์” (purely representative) อันหมายถึง การตัดสินใจโดยเสียงข้างมากในรัฐสภาถือว่ามีความสูงสุดหนึ่งเดียว ซึ่งไม่สามารถจะถูกยับยั้งแทรกแซงได้ด้วยโดยกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยตรงของปวงประชาชน อย่างเช่น การ

สำหรับผลลัพธ์ของการนำกลไกการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนมาผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภานั้น Arend Lijphart อธิบายว่า การนำกลไกประชาธิปไตยทางตรงมาผสมผสานเข้ากับระบบการปกครองแบบตัวแทน จะช่วยเสริมสร้างอิทธิพลของประชาชนในระบบการเมืองให้แข็งแกร่ง และลดทอนความเป็นตัวแทนในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยให้น้อยลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถมีช่องทางในการแบ่งปันการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองได้มากขึ้น จากเดิมที่เคยผูกขาดโดยผู้แทนฝ่ายเดียว

แผนภาพในหน้าถัดไป แสดงถึงสถาบันหลักในระบบการปกครองแบบรัฐสภาบริสุทธ (Classical and pure parliamentary system of government) โดยเส้นทึบ แสดงถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างสถาบันหลักเหล่านั้น กล่าวคือ ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทำหน้าที่เลือกสมาชิกรัฐสภาโดยผ่านพรรคการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ตัวกลางพิจารณาคัดกรองสมาชิกพรรคเพื่อลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งรัฐสภาทำหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาล และทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ

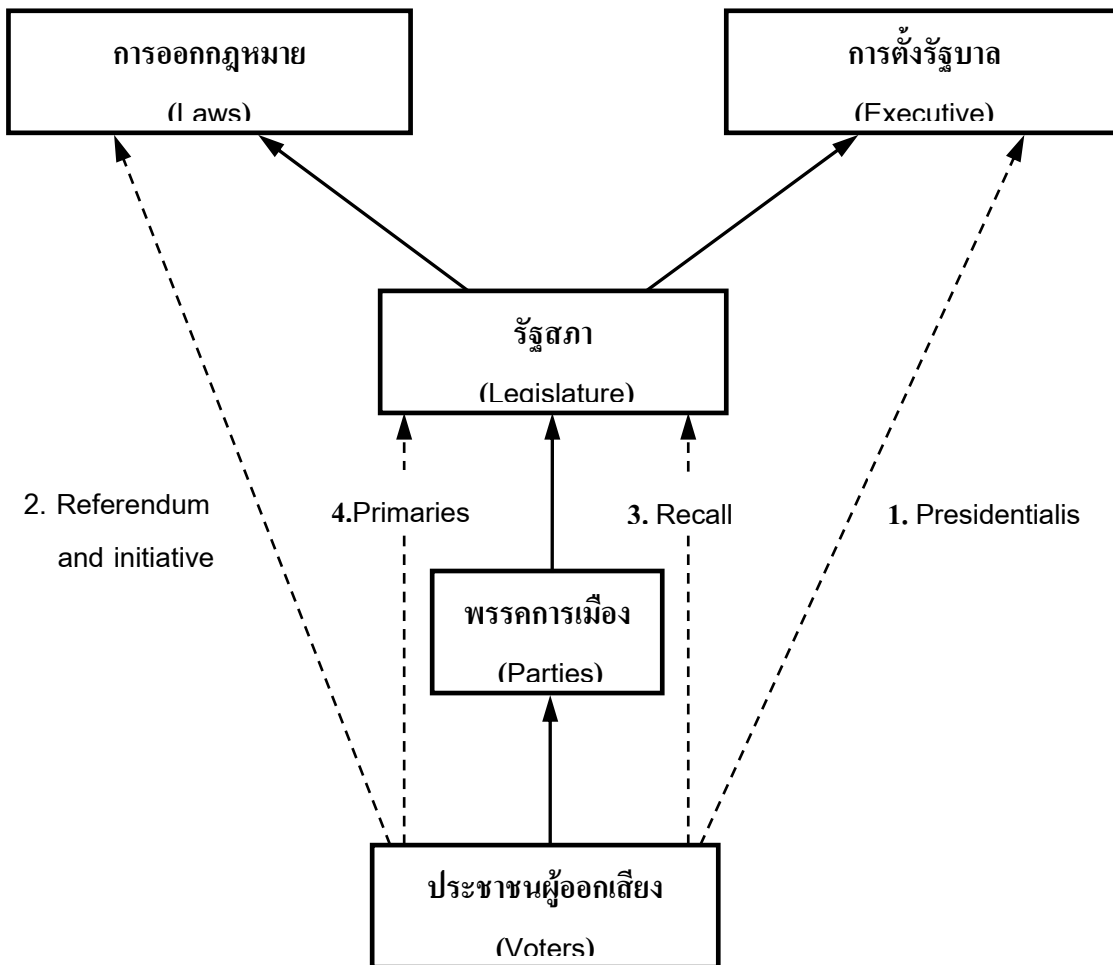
ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีอิทธิพลโดยตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการกำหนดองค์ประกอบของฝ่ายบริหาร และการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ ในขณะที่พรรคการเมืองต่าง ๆ มีบทบาทโดยอ้อมในการจัดตั้งรัฐบาลและกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภา โดยการผลักดันการตัดสินใจผ่านตัวแทนของพรรคซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา

ในขณะที่เส้นประแสดงถึงกลไกการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชน 4 รูปแบบ ซึ่งมีการนำมาผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างอิทธิพลของประชาชนในระบบการเมืองให้แข็งแกร่ง และลดทอนความเป็นตัวแทนในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยให้น้อยลง ในขณะเดียวกันก็เพิ่มช่องทางการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงแก่ประชาชนให้มากขึ้น โดยการทำงานของกลไกการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนแต่ละรูปแบบดังกล่าว สามารถคำอธิบายได้ดังต่อไปนี้²⁹

ออกเสียงประชามติ (The supremacy of the majority in parliament should not be contravened by direct popular participation, such as in a referendum.)

²⁹ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, pp. 199-200.

แผนภาพแสดง ระบบรัฐสภาที่มีการผสมผสานองค์ประกอบ 4 ประการของระบบประชาธิปไตยทางตรง³⁰



1) การนำระบบเลือกตั้งที่เปิดให้ประชาชนได้ออกเสียงเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง (Presidentialis) เข้ามาใช้แทนที่การเลือกฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นับเป็นวิธีการเพิ่มระดับความเป็นประชาธิปไตยทางตรงให้กับระบบรัฐสภาที่ชัดเจนที่สุด อย่างไรก็ตาม การเลือกฝ่ายบริหารโดยให้ประชาชนได้ออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง ย่อมถือเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภา ซึ่งฝ่ายบริหารจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออีกนัยหนึ่งคือ เสี่ยงข้างมากของรัฐสภา ดังนั้น การนำกลไกการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงมาใช้ในระบบรัฐสภา จึงมีนัยถึงการเคลื่อนตัวของระบบการเมืองการปกครองจากการมีรัฐบาลภายใต้ระบบรัฐสภา ไปสู่การมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในทำนองเดียวกับระบบประธานาธิบดี ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าว แม้จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงยิ่งขึ้น แต่ก็ส่งผลกระทบต่อคุณภาพในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร

³⁰ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, p. 198.

กับฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการทางรัฐสภาอย่างเต็มที่ไม่ได้ โดยเฉพาะการทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง
เหนือการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมากขึ้นกว่าเดิม

2) การนำระบบการออกเสียงประชามติ (popular referendum) มาใช้เป็นกลไกในการเปิดให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองด้วยตนเองโดยตรง เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ระบบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภา เคลื่อนตัวไปสู่การมีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้น กล่าวคือ กลไกการออกเสียงประชามติ ส่งผลให้การใช้อำนาจในการออกกฎหมายไม่ถูกผูกขาดไว้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสียทั้งหมด หากแต่ประชาชนยังสามารถใช้อำนาจตัดสินใจทางนิติบัญญัติโดยตรงได้โดยผ่านการออกเสียงประชามติเพื่อรับรองหรือไม่รับรองการประกาศบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการบัญญัติกฎหมายทั่วไป หรือการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ยิ่งกว่านั้น หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด สามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การลงประชามติรับรองการประกาศใช้โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งประเทศด้วยแล้ว ก็ยังทำให้อิทธิพลของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองในระบบรัฐสภามีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นไปอีก เนื่องจากการนำกลไกการออกเสียงประชามติ มาใช้ควบคู่กับกลไกการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ส่งผลให้หลักการมีอำนาจสูงสุดเป็นที่หนึ่งของรัฐสภา ซึ่งตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทนต้องสั่นคลอนลงไป โดยมีประชาชนผู้ออกเสียงเข้าร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัตินั้นควบคู่ไปได้ ภายใต้กลไกการใช้สิทธิตามหลักประชาธิปไตยทางตรง

3) การออกเสียงถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง (Recall) เป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน กล่าวคือ ภายใต้ระบบการเมืองแบบตัวแทนนั้น ประชาชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองเฉพาะในเวลาที่มีการเลือกตั้งผู้แทน เพราะหลังจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาแล้ว ผู้แทนเหล่านั้นก็มักจะไม่ได้ใส่ใจในปัญหาความเดือดร้อนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ แต่กลับให้ความสำคัญกับความต้องการของพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนอยู่เบื้องหลังตนเองเป็นหลัก

หลักการพื้นฐานของการนำกลไกการออกเสียงถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งมาใช้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ตั้งอยู่บนข้อโต้แย้งเชิงทฤษฎีดังที่ฌ็อง-ฌัก รูสโซ ได้กล่าววิพากษ์ระบบการปกครองโดยตัวแทนไว้ว่า “ประชาชนชาวอังกฤษคิดว่าตัวเองมีเสรีภาพ ทั้งที่เป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่ง พวกเขาไม่เสรีภาพเฉพาะในระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น แต่ทันทีที่สมาชิกรัฐสภาได้รับเลือกตั้งแล้ว ประชาชนเหล่านั้นก็กลับกลายมาเป็นทาส มิได้มีเสรีภาพใด ๆ เหลืออยู่เลย”³¹

³¹ อังอิง Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, p. 200.

กลไกการออกเสียงถอดถอนผู้แทน จึงเป็นช่องทางสำหรับเปิดให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งซึ่งมีความไม่พอใจในพฤติกรรมของผู้แทนที่ตนได้เลือกเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา สามารถใช้สิทธิร่วมกันเรียกร้องให้มีการจัดการออกเสียงเลือกตั้งกรณีพิเศษ เพื่อลงมติถอดถอนผู้แทนคนนั้นออกจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ กลไกดังกล่าวจะทำงานได้เฉพาะในกรณีที่ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นระบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ผู้สมัครแข่งขันกันโดยตัดสินด้วยคะแนนเสียงเลือกตั้งข้างมากของผู้ออกเสียงในเขตนั้น เพราะการออกเสียงลงคะแนนถอดถอนผู้แทนจะทำงานได้ก็ต่อเมื่อสามารถระบุได้ว่าผู้แทนแต่ละคนนั้นได้รับเลือกเข้าสู่สภาด้วยคะแนนเสียงของประชาชนในเขตพื้นที่ใด กลไกดังกล่าวจึงไม่สามารถใช้ได้กับกรณีของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วนหรือกึ่งสัดส่วนกึ่งแบ่งเขต

4) การออกเสียงเลือกตัวแทนสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่การแข่งขันรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาได้โดยตรง (Direct primary elections) เป็นกลไกสำหรับเปิดให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง สามารถออกเสียงตัดสินใจคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกได้ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกลไกองค์กรของพรรคการเมือง ซึ่งแม้จะมีบทบาทในฐานะตัวกลางในกระบวนการเลือกตั้ง แต่พรรคการเมืองก็ไม่อาจกีดกันหรือปฏิเสธสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรค ในการออกเสียงตัดสินใจกำหนดตัวแทนของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งได้ การเปิดให้ประชาชนสามารถออกเสียงเลือกตัวแทนของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงส่งผลให้ “การสังกัดเป็นสมาชิกพรรค” ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีความสำคัญมากกว่าตัวองค์กรหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรค

จากการศึกษาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในจำนวน 21 ประเทศ Lijphart พบว่าเครื่องมือการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงทั้ง 4 รูปแบบดังกล่าว ไม่ปรากฏแพร่หลายนัก เนื่องจากหลายประเทศยังคงยึดหลักการของระบบรัฐสภาอย่างเคร่งครัด ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า กลไกการออกเสียงถอดถอนผู้แทนในระดับชาติ ไม่ปรากฏให้เห็นในประเทศกรณีศึกษา แม้แต่แห่งเดียว หากปรากฏแพร่หลายในการเมืองระดับมลรัฐหรือท้องถิ่น ส่วนการเลือกตัวแทนสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้ง ก็มีปรากฏเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนการสร้างช่องทางให้ประชาชนมีส่วนในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง พบได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และฟินแลนด์ การริเริ่มเสนอกฎหมายเพื่อนำไปสู่การออกเสียงประชามติรับรองการประกาศใช้โดยประชาชนทั้งประเทศปรากฏในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และอิตาลี ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏเฉพาะในระดับมลรัฐเท่านั้น ในขณะที่การออกเสียงประชามติจัดเป็นกลไกการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่พบได้มากที่สุดในประเทศประชาธิปไตยที่ได้ทำการศึกษา

2. รูปแบบและประเภทของการออกเสียงประชามติ

เนื่องจากการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ นั้น มีรูปแบบและหลักเกณฑ์การปฏิบัติ ตลอดจนเงื่อนไขข้อกำหนดทางกฎหมายที่แตกต่างกันไป การจัดจำแนกประเภทหรือรูปแบบของการออกเสียงประชามติในลักษณะที่เป็นสากล และสอดคล้องครอบคลุมรูปแบบการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในทางปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม แนวทางการจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในแต่ละกรณีที่สามารถกระทำได้ ก็คือ การจัดประเภทของการออกเสียงประชามติ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบย่อย ๆ ในแต่ละมิติของสถาบันการออกเสียงประชามติ

การจัดประเภทของการออกเสียงประชามติ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบการออกเสียงประชามติ จะช่วยให้สามารถอธิบายความแตกต่างของรูปแบบการออกเสียงประชามติในแต่ละกรณีได้ โดยพิจารณาจากแง่มุมเฉพาะในแต่ละมิติ ได้แก่ มิติด้านเงื่อนไขการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ เงื่อนไขด้านผลผูกพัน เงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมาย เงื่อนไขด้านบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังพิจารณาได้ต่อไป³²

2.1 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ

(1) การออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (Mandatory/compulsory referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดให้มีขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะ ได้บัญญัติเงื่อนไขเอาไว้ว่า การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายได้ระบุไว้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเปิดให้ประชาชนร่วมกันตัดสินใจ โดยจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติเสียก่อน หากผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบ มาตรการหรือการตัดสินใจดังกล่าวจึงจะถือว่ามิผลบังคับใช้ ตัวอย่างเช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การผ่านร่างกฎหมายหรือข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น กฎหมายมักจะกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า หากองค์กรที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว จะต้องมีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้นโดยอัตโนมัติ

(2) การออกเสียงประชามติที่มีการยื่นข้อเสนอให้จัดขึ้นตามสิทธิที่กฎหมายรับรอง (Facultative / optional referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้น โดยองค์กรหรือบุคคลตามจำนวนที่กฎหมายระบุไว้ ใช้สิทธิดังกล่าวในการยื่นเรื่องเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตาม

³² Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, pp. 28-30.

เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสนอให้นำร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ผ่านรัฐสภา มาเปิดให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติรับรอง อีกครั้งก่อนจะประกาศให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งถือเป็นการใช้สิทธิยับยั้งการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยประชาชน (popular veto) หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายระบุให้สิทธิไว้ หรือการยื่นข้อเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ในกรณีที่ฝ่ายบริหาร หรือประมุขของรัฐ เป็นผู้ใช้สิทธิเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มักเป็นการเปิดให้ประชาชนลงมติตัดสินใจรับรองประเด็นเชิงนโยบาย หรือการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Policy vote) โดยมีเป้าหมายเพื่อปรึกษาหารือ หรือเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานการสนับสนุนของประชาชน³³

2.2 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านผลผูกพัน

(1) การออกเสียงประชามติที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (Decisive referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติ ซึ่งเสียงข้างมากของการลงประชามติครั้งนั้น มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวโดยตรง การตัดสินใจของประชาชนที่ปรากฏผ่านผลการออกเสียงประชามติถือเป็นที่สุด และมีผลผูกพันต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) การออกเสียงประชามติที่มีผลในการให้คำปรึกษาหารือ (Consultative referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติ ซึ่งเสียงข้างมากของการลงประชามติครั้งนั้น มิได้มีฐานะเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายหรือเป็นข้อยุติ ที่มีผลผูกพันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนต้องปฏิบัติตาม หากแต่ผลการลงประชามติดังกล่าว เป็นเพียงการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนผู้ออกเสียงในฐานะที่เป็นการ

³³ ตัวอย่างเช่น มาตรา 165 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า

“การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ”

ให้คำปรึกษาหารือในเรื่องนั้น ๆ การลงประชามติดังจึงเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องนั้น ๆ

2.3 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมาย

(1) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบทบัญญัติ (Pre-regulated referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในกรณีนี้ การออกเสียงประชามติจะถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าข่ายเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดการออกเสียงประชามติ ก็จะดำเนินไปภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่มีอยู่

(2) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับ (Non-pre-regulated referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติซึ่งจัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐ โดยที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมาย หรือเป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่ไม่มีการบัญญัติเงื่อนไขข้อกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่มักเป็นการจัดการออกเสียงประชามติภายใต้สภาพเงื่อนไขความจำเป็นและข้อจำกัดในทางปฏิบัติของฝ่ายการเมือง ดังนั้น การออกเสียงประชามติในลักษณะนี้จึงมักเกิดขึ้นแบบชั่วคราวชั่วคราว และมีใช้การออกเสียงประชามติที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองในสถานะปกติ

2.4 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านบทบาทของประชาชน

(1) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนมีสิทธิริเริ่มให้จัดขึ้น (Active role)

หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้จัดขึ้นโดยประชาชนหรือประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดประเด็นที่จะนำมาเปิดให้มีการออกเสียงประชามติครั้งนั้น การจัดการออกเสียงประชามติในกรณีนี้ ประชาชนจึงเป็นฝ่ายที่มีบทบาทเชิงรุกในการผลักดันให้รัฐบาลต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว เช่น การรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อยื่นเสนอให้จัดการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือการจัดทำร่างข้อเสนอลงประชามติ เป็นต้น

(2) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนไม่มีสิทธิในการตัดสินใจริเริ่ม (Passive role)

หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติ หรือการกำหนดประเด็นในการลงประชามติ ที่มีได้ถูกเสนอหรือริเริ่มผลักดันโดยประชาชนเองโดยตรง แต่เป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือการจัดการออกเสียงประชามติที่ตัดสินใจโดยฝ่ายบริหาร ประชาชนจึงมีบทบาทเฉพาะในขั้นตอนของการลงประชามติตัดสินใจในประเด็นที่มีการเสนอในครั้งนั้น

2.5 การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติ โดยพิจารณาจากเงื่อนไขที่กำหนดจุดเริ่มต้นของการจัดการออกเสียงประชามติ³⁴

(1) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาล (Government-controlled referendums)

รัฐบาลมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจว่า การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดที่ควรจะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจโดยผ่านการออกเสียงประชามติ อีกทั้งยังเป็นฝ่ายควบคุมจัดการในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การกำหนดขอบเขตประเด็นที่ต้องการให้ประชาชนตัดสินใจ การกำหนดถ้อยคำในประเด็นคำถามสำหรับลงประชามติ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเกณฑ์สัดส่วนคะแนนเสียงในการตัดสินใจผลการออกเสียงประชามติในเรื่องนั้น ๆ ไปจนถึงการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผลผูกพันของการลงประชามติครั้งนั้นว่าจะให้มีผลผูกพัน หรือเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล การตัดสินใจจัดการออกเสียงประชามติในกรณีนี้มักเกิดจากรัฐบาลที่มีฐานสนับสนุนข้างมากในรัฐสภา เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับความต้องการของพรรคแกนนำหรือพรรคร่วมรัฐบาล

(2) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (Constitutionally required referendums)

รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใด หรือการกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ที่รัฐบาลจำเป็นต้องเปิดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนรับรองเสียก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกครั้งต้องผ่านการรับรองโดยประชามติของประชาชนทั่วประเทศเท่านั้น จึงจะมีผลบังคับใช้ เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวรัฐบาลโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา อาจเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และผู้กำหนดถ้อยคำในบทบัญญัติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการอนุมัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

³⁴ David Butler and Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, pp. 23-24.

รัฐธรรมนูญตามที่รัฐบาลเสนอ มิได้อยู่ที่การลงมติของที่ประชุมรัฐสภา แต่เป็นการออกเสียงประชามติของประชาชน ดังนั้น การออกเสียงประชามติที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนี้ จึงเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การจัดการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด” (Mandatory referendum)

(3) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่อเพิกถอนมาตรการทางกฎหมาย (Referendum by popular petitions) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอให้มีการนำมาตรการทางกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งผ่านการอนุมัติของรัฐสภา หรือการตัดสินใจดำเนินมาตรการทางการบริหารที่สำคัญของรัฐบาล มาจัดการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศอนุมัติรับรองการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว หากประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อตามจำนวนและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องนั้น และหากผลการลงประชามติปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ มีมติให้เพิกถอนมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ผลการออกเสียงประชามติจะเป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายนั้น ๆ กลายเป็นโมฆะหรือต้องถูกยกเลิกไป แม้ว่ารัฐบาลจะต้องการให้คงการบังคับใช้กฎหมายนั้นไว้ก็ตาม

(4) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่ออนุมัติให้ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายมีผลบังคับใช้ (Popular initiatives) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อกันเพื่อยื่นข้อเสนอให้มีการนำมาตรการทางกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่รัฐบาลปฏิเสธ หรือไม่ยอมเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ หรือไม่ผ่านการอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติ มาจัดให้มีการออกเสียงประชามติ หากประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อตามจำนวนและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องนั้น และหากผลการลงประชามติปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ มีมติเห็นชอบกับการประกาศใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ผลการออกเสียงประชามติจะเป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายนั้น ๆ มีสภาพบังคับใช้เช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่ผ่านการอนุมัติโดยรัฐสภา แม้ว่ารัฐบาลจะไม่เห็นด้วยกับกฎหมายนั้นก็ตาม

2.6 การจัดจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติโดยพิจารณาว่าการจัดการออกเสียงประชามตินั้นเกิดขึ้นโดยการตัดสินใจและควบคุมโดยรัฐบาลหรือไม่ (Controlled vs. uncontrolled referendum)³⁵

(1) การลงประชามติที่เกิดขึ้นโดยการตัดสินใจและควบคุมโดยรัฐบาล (Controlled referendum) หมายถึง รูปแบบการจัดการออกเสียงประชามติที่มีเงื่อนไขสำคัญคือ รัฐบาลมีสิทธิอำนาจในการตัดสินใจ

³⁵ Gordon Smith, “The Functional Properties of the Referendum,” *European Journal of Political Research*, 4:1 (March 1976), p. 6

กำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายกำหนดวันที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และเป็นผู้กำหนดประเด็นคำถามสำหรับเสนอให้ประชาชนตัดสินใจในการออกเสียงลงประชามติ ในกรณีนี้ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐบาลเล็งเห็นว่าผลลัพธ์ของการลงประชามติมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ต้องการ

(2) การลงประชามติที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล (Un-controlled referendum) หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ประชาชนสามารถร่วมกันใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้มีการจัดขึ้นได้โดยตรง (popular initiative) นั่นคือ ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประชาชนสามารถเป็นฝ่ายร่วมกันตัดสินใจกำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้นได้โดยตรง เพื่อให้การออกเสียงประชามติมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องนั้น ๆ แม้ว่าจะเป็นไปในทิศทางที่ตรงข้ามกับความต้องการของรัฐบาล

2.7 การจัดจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติโดยพิจารณาว่าการออกเสียงประชามตินั้นตั้งอยู่บนจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุน หรือต่อต้านการตัดสินใจของสถาบันหลักในระบบการเมือง (Pro-hegemonic vs. anti-hegemonic referendum)

(1) การลงประชามติที่มีผลสนับสนุนการตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจในสถาบันหลักทางการเมือง (Pro-hegemonic referendum) หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ผลการออกเสียงของประชาชนข้างมากที่ปรากฏ มีนัยแสดงออกถึงการสนับสนุน (supportive) หรือให้ความเห็นชอบต่อการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลหรือรัฐสภา

(2) การลงประชามติที่มีผลคัดค้านการตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจในสถาบันหลักทางการเมือง (Anti-hegemonic referendum) หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ผลการออกเสียงของประชาชนข้างมากที่ปรากฏ มีนัยแสดงออกถึงการต่อต้านหรือปฏิเสธการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลหรือรัฐสภา (detrimental to a regime)

จากการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการออกเสียงประชามติ Arend Lijphart ชี้ว่า³⁶ การจัดการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในประเทศกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่ มักมีลักษณะเป็นการลงประชามติแบบอยู่

³⁶ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, pp. 201-206.

ในอำนาจควบคุมตัดสินใจโดยรัฐบาล และมีผลต่อการสนับสนุนการตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจในสถาบันหลักทางการเมือง (Controlled and pro-hegemonic referendum) เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งคือ ในประเทศเหล่านั้นมีอยู่เพียงไม่กี่แห่งที่ประชาชนมีสิทธิในการร่วมกันริเริ่มเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้โดยตรง นอกเหนือจากกฎหมายจะกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติเป็นการเฉพาะแล้ว ในทางปฏิบัติรัฐบาลเหล่านั้นก็มักจะมีแนวโน้มตัดสินใจจัดให้มีการลงประชามติเฉพาะในกรณีที่เขาหวังได้ว่าผลการลงประชามติจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับการตัดสินใจของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีพบว่า การจัดการออกเสียงประชามติก็อาจเกิดขึ้น โดยมีได้ขึ้นอยู่กับการเงื่อนไขข้อกำหนดของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับการพิจารณาทางการเมืองของการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น การจัดการออกเสียงประชามติในประเทศนอร์เวย์ในปี ค.ศ. 1972 ในประเด็นเกี่ยวกับการตัดสินใจนำประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (European Community) ตามกฎหมายแล้ว รัฐสภานอร์เวย์มีอำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายในการให้สัตยาบันรับรองสมาชิกภาพดังกล่าว แต่เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า แม้สมาชิกรัฐสภาจะมีมติเป็นเอกฉันท์ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป แต่การตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอนาคตของประเทศชาติในเรื่องดังกล่าว อาจไม่มีความชอบธรรมเพียงพอ หากไม่ได้รับการรับรองโดยประชาชนทั้งประเทศ รัฐบาลจึงประกาศให้มีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้น โดยหวังว่าผลการลงประชามติจะตอกย้ำสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐสภา แต่ผลที่ปรากฏกลับเป็นในทางตรงกันข้าม นั่นคือ ประชาชนนอร์เวย์ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการนำประเทศเข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปของรัฐบาลและรัฐสภา³⁷

ในกรณีนี้ แม้ว่าการจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นภายใต้การควบคุมตัดสินใจโดยรัฐบาล (Controlled) แต่ผลลัพธ์ของการออกเสียงประชามติกลับมิได้เป็นในทิศทางที่รัฐบาลคาดหวัง หากเป็นการแสดงประชามติที่มีผลต่อด้านคัดค้านการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลและรัฐสภาอย่างสิ้นเชิง (Anti-hegemonic referendum) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แม้การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นภายใต้การควบคุมตัดสินใจโดยรัฐบาล (Controlled referendum) แต่ก็มีได้หมายความว่าผลการลงประชามตินั้น จะนำไปสู่ผลการออกเสียงที่เป็นที่สนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาล (Pro-hegemonic referendum) เสมอไป เพราะในบางกรณีรัฐบาลอาจคาดการณ์แนวโน้มความรู้สึกนึกคิดของประชาชน และประเมินกระแสสนับสนุนที่มีต่อรัฐบาลผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงได้

³⁷ การออกเสียงประชามติดังกล่าวจัดขึ้นระหว่างวันที่ 24-25 กันยายน ค.ศ. 1972 มีผู้ออกเสียงประชามติคิดเป็นร้อยละ 77.6 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งประเทศ ผลการลงประชามติปรากฏว่า มีผู้ออกเสียง “เห็นด้วย” กับการนำประเทศนอร์เวย์เข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (Join European Economic Community) คิดเป็นร้อยละ 46.5 ของผู้ออกเสียงทั้งหมด David Butler and Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980), p. 230.

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนกรณีหนึ่งก็คือ การจัดการออกเสียงประชามติโดยการตัดสินใจของรัฐบาลฝรั่งเศส เกี่ยวกับการปฏิรูปภายในโครงสร้างระบบการเมืองการปกครอง ได้แก่ การปรับอำนาจของวุฒิสภา และปรับโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการถ่ายโอนอำนาจออกจากส่วนกลาง การลงประชามติรับรองการตัดสินใจของรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวจัดขึ้นวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1969 แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว เพราะการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลและรัฐสภา อีกทั้งมิได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

แต่เนื่องจากประธานาธิบดี ชาร์ลส์ เดอ โกลล์ เชื่อว่าการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมสร้างความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองโดยผ่านช่องทางการออกเสียงในระดับชาติเช่นนี้ จะช่วยให้การผลักดันการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐ³⁸ ภายหลังจากผ่านพ้นเหตุการณ์จลาจลทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1968 ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและตั้งอยู่บนความชอบธรรม จึงประกาศให้มีการจัดการออกเสียงประชามติดังกล่าวขึ้น โดยมีได้คาดคิดว่าผลการออกเสียงประชามติครั้งนี้ จะมีผลกระทบทางการเมืองโดยตรงต่อความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของตนในเวลาต่อมา

ในการลงประชามติดังกล่าว มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทั้งสิ้น คิดเป็นร้อยละ 80.6 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ผลปรากฏว่า มีผู้ออกเสียง “เห็นด้วย” กับข้อเสนอของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 46.8 ของผู้ออกเสียงทั้งหมด³⁹ นั้นหมายความว่าประชาชนชาวฝรั่งเศสส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของรัฐบาล เมื่อผลการออกเสียงประชามติครั้งนี้ ถูกเชื่อมโยงเข้ากับระดับความเชื่อมั่นและกระแสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อตัวประธานาธิบดีชาร์ลส์ เดอ โกลล์ ก็ส่งผลให้เขาต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีได้ในที่สุด

ในขณะที่การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการออกเสียงประชามติในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกของ Butler and Ranney ชี้ว่า⁴⁰ การจัดการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ มักจะเป็นการออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาล (Government controlled referendum) เสียเป็นส่วนใหญ่ การตัดสินใจจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีนี้ มักเป็นไปตามโอกาสและสถานการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลเล็งเห็นว่าภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ การเปิดให้ประชาชนได้ออกเสียงตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงจะเป็นทางออกที่ก่อให้เกิดผลดีต่อรัฐบาลมากที่สุด

³⁸ Vincent Wright, “France,” in David Butler and Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 144.

³⁹ David Butler and Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 229.

⁴⁰ David Butler and Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 24.

สำหรับการออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่อเพิกถอนมาตรการทางกฎหมาย และการออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่อยกเลิกมติให้ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายมีผลบังคับใช้ (Popular initiatives) จัดได้ว่าเป็นการออกเสียงประชามติที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่โดยเฉพาะ ซึ่งมีการปฏิบัติอย่างกว้างขวางในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ทั้งในการปกครองระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ และในสหรัฐอเมริกาซึ่งปรากฏแพร่หลายในการปกครองระดับมลรัฐ การออกเสียงประชามติทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้ รวมกันแล้วเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “กลไกนิติบัญญัติทางตรง” (Direct legislation) สำหรับบทบาทหน้าที่และการทำงานของกลไกการออกเสียงประชามติในระบบการเมือง สามารถพิจารณาได้ในหัวข้อต่อไป

3. การทำงานของสถาบันการออกเสียงประชามติในระบบการเมืองแบบตัวแทน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กลไกการออกเสียงประชามติ จัดเป็นหนึ่งในเครื่องมือประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ กล่าวคือ การออกเสียงประชามติเป็นกลไกการออกเสียงตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ซึ่งถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพื่อเป็นส่วนเสริมการทำงานของสถาบันการเมืองหลักให้ดำเนินไปภายใต้เจตจำนงของประชาชนมากที่สุด

รูปแบบการทำงานของกลไกการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในแต่ละประเทศ จะมีความแปรผันแตกต่างกันไปตามลักษณะปฏิสัมพันธ์กับสถาบันการเมืองหลักในระบบตัวแทน ซึ่งได้ผนวกเอากลไกการออกเสียงประชามติเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองนั้น แต่ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติ ที่ถือว่าเป็นเครื่องมือประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ ต้องเป็นการออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

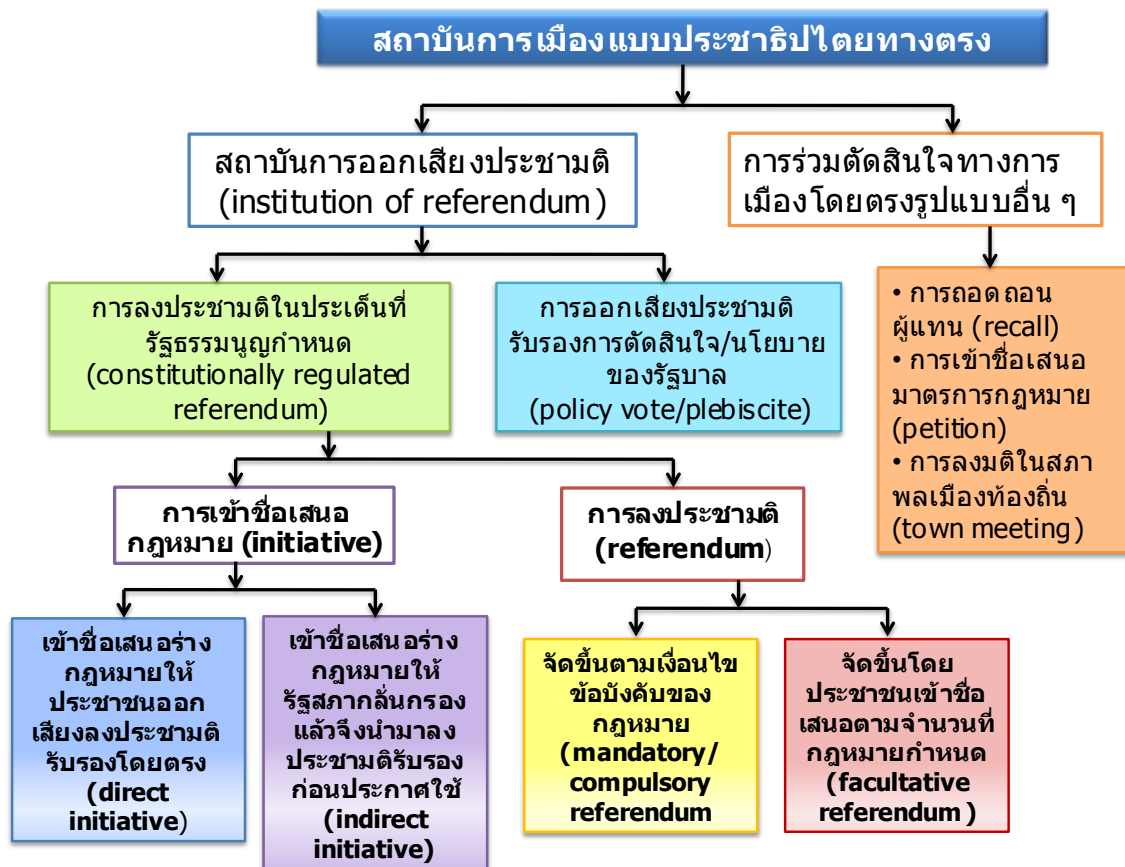
3.1 สถาบันการออกเสียงประชามติ

ด้วยเหตุที่กลไกการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในทางปฏิบัติ สามารถจัดจำแนกได้หลากหลายรูปแบบดังได้กล่าวข้างต้น นักวิชาการจึงจัดกลุ่มเครื่องมือการมีส่วนร่วมออกเสียงตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ (Modern direct democracy) ให้เป็นระบบชัดเจนยิ่งขึ้น โดยออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่⁴¹

⁴¹ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, pp.1-14.

กลุ่มแรก ประกอบด้วยกลไกการออกเสียงตัดสินใจประเด็นทางการเมืองระดับชาติโดยตรงของประชาชนรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมกันแล้วเรียกว่าเป็น “สถาบันการออกเสียงประชามติ” (Institution of referendum) โดยสถาบันการออกเสียงประชามติ ประกอบด้วยกลไกการออกเสียงประชามติ 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ (1) การออกเสียงประชามติในประเด็นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ (2) การออกเสียงประชามติรับรองประเด็นการตัดสินใจหรือนโยบายของรัฐบาล

กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลไกการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่จัดอยู่ในรูปแบบการออกเสียงประชามติ ได้แก่ (1) การออกเสียงถอดถอนผู้แทน ซึ่งเป็นกระบวนการที่จัดอยู่ภายใต้สถาบันการเลือกตั้ง (2) การเข้าชื่อเสนอมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจกำหนดประเด็นสาธารณะของประชาชนที่ไม่มีผลผูกพันต่อองค์กรทางการเมืองใด เช่น การเข้าชื่อเสนอมาตรการกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เข้าชื่อกันเพื่อเสนอประเด็น/มาตรการทางกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตัดสินใจสุดท้ายว่าจะอนุมัติให้มีการจัดทำร่างกฎหมายในเรื่องที่มีการเสนอเข้ามานั้นหรือไม่ (3) การลงมติในสภาพลเมือง (town meeting) เพื่อตัดสินใจประเด็นสาธารณะหรือกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบัญญัติของท้องถิ่น แม้จะถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการร่วมกันใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนทั้งหมดในเขตพื้นที่ปกครองท้องถิ่น แต่การลงมติในกรณีนี้ก็ไม่จัดว่าเป็นรูปแบบของ “การออกเสียงประชามติสมัยใหม่” หากจัดอยู่ในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงบริสุทธิ์ หรือการใช้อำนาจปกครองตนเองของประชาชนโดยไม่ผ่านตัวแทน



สำหรับกลไกการออกเสียงประชามติในประเด็นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ (Constitutionally-regulated referendum) นั้น สามารถจัดแบ่งกลุ่มตามบทบาทหน้าที่ในระบบการเมืองออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนลงมติ และ (2) การลงประชามติ โดยแต่ละกลุ่มมีการจำแนกรูปแบบแยกย่อยดังต่อไปนี้

■ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ประชาชนลงมติ (Initiative) ประกอบด้วย

(1) การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติรับรองโดยตรง (Direct initiative) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงพิจารณาโดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกนำมาเปิดให้ประชาชนลงประชามติรับรองการบังคับใช้โดยตรง (Legislative referendum) กลไกลักษณะนี้ทำหน้าที่เป็นช่องทางเลี่ยง (bypassing) การผูกขาดอำนาจนิติบัญญัติของผู้แทนในรัฐสภา ในกรณีที่รัฐบาลหรือเสียงข้างมากในสภาไม่ยอมออกกฎหมายที่ประชาชนเรียกร้องต้องการ หรือกฎหมายที่มุ่งปกป้องประโยชน์ของสาธารณะแต่อาจกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อพรรคการเมือง

(2) การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาล้นกรองของรัฐสภา แล้วจึงลงประชามติให้มีผลบังคับใช้ (Indirect initiative) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้ากระบวนการนิติบัญญัติ โดยที่ประชุมรัฐสภาจะร่วมกันพิจารณาล้นกรองร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหากที่ประชุมมีมติเห็นชอบก็อาจนำไปสู่การประกาศให้มีผลบังคับใช้ หรือในกรณีที่ไม่เห็นด้วยก็อาจร่วมกันปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในร่างกฎหมายนั้นตามความเห็นเหมาะสม จากนั้นจึงนำร่างกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวมาเปิดให้ประชาชนลงประชามติรับรองการบังคับใช้ในขั้นตอนสุดท้าย

■ การออกเสียงมติ (Referendum) ประกอบด้วย

(1) การจัดการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (Mandatory/compulsory referendum) การจัดการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายระบุเอาไว้ว่า การตัดสินใจทางการเมืองกรณีใดบ้างที่ต้องจัดให้มีการลงประชามติ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การผ่านร่างกฎหมายหรือข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น หากองค์กรที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว การออกเสียงประชามติจะต้องมีขึ้นโดยอัตโนมัติ

(2) การจัดการออกเสียงประชามติตามที่มีผู้เสนอให้จัดขึ้นโดยสิทธิตามกฎหมาย (Facultative/optional referendum) การจัดการออกเสียงประชามติตามที่มีผู้ยื่นข้อเสนอให้จัดขึ้น ตามสิทธิและเงื่อนไขที่กฎหมายระบุไว้ เช่น การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การยื่นข้อเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาตามจำนวนที่กำหนด การประกาศให้จัดการลงประชามติโดยฝ่ายบริหาร หรือประมุขของรัฐ

3.2 บทบาทหน้าที่ของสถาบันการออกเสียงประชามติ

บทบาทหน้าที่ของสถาบันการออกเสียงประชามติในระบบการเมือง สามารถสรุปจำแนกได้ 3 ลักษณะ ได้แก่⁴²

(1) การออกเสียงประชามติที่เป็นหนึ่งในกลไกของระบบการเมืองการปกครอง (Governing referendum) การออกเสียงประชามติที่เป็นหนึ่งในกลไกของระบบการเมืองการปกครอง เป็นกลไกการออกเสียงประชามติที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีบทบาทหน้าที่ในฐานะกลไกการตัดสินใจทางการเมือง

⁴² Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Hants: Dartmouth, 1993), p.

ในระบบการเมืองปกติ การจัดการออกเสียงประชามติ จะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ หากการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขข้อกำหนดและวิธีการปฏิบัติที่กฎหมายบัญญัติไว้

(2) การออกเสียงประชามติเพื่อกำหนดความเป็นไปของรัฐ (State-defining referendum) การออกเสียงประชามติเพื่อกำหนดความเป็นไปของรัฐ เป็นกลไกที่มีหน้าที่สร้างความชอบธรรมแก่การตัดสินใจของรัฐ เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยของรัฐ การแยกตัวเป็นอิสระจากการอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐอื่น เป็นการออกเสียงประชามติที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ความจำเป็น มิได้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกในระบบการเมืองการปกครองตามปกติ

(3) การออกเสียงประชามติเพื่อหาข้อยุติข้อขัดแย้งในประเด็นการตัดสินใจทางการเมือง (Deadlock-breaking referendum) การออกเสียงประชามติที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการหาข้อยุติเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลต้องเผชิญกับประเด็นข้อโต้แย้งถกเถียงอย่างกว้างขวาง และไม่สามารถเลือกทางใดทางหนึ่งได้อย่างง่ายดาย การจัดให้มีการลงประชามติจึงเป็นการหาทางออกที่ดีที่สุด โดยการนำประเด็นดังกล่าวเสนอให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง เช่น การออกเสียงประชามติในอังกฤษในปี 1975 เกี่ยวกับการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นที่โต้แย้งอย่างรุนแรงในรัฐสภาและแม้แต่ในหมู่สมาชิกพรรครัฐบาล เป็นต้น

3.3 ประเด็นที่มีการนำมาจัดการออกเสียงประชามติ

- ประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เช่น การรับรองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่ทั้งฉบับ การอนุมัติข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อาทิ การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งใหม่ เป็นต้น
- ประเด็นเกี่ยวกับอธิปไตยของรัฐ เช่น การตัดสินใจถ่ายโอนอำนาจการปกครอง การเปลี่ยนแปลงเขตแดนของรัฐ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น
- ประเด็นเกี่ยวกับข้อห้ามในเชิงศีลธรรม เช่น กฎหมายการทำแท้ง การเปิดบ่อนพนัน การค้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การแต่งงานของคนเพศเดียวกัน เป็นต้น
- ประเด็นทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการโต้แย้งกว้างขวาง เช่น ประเด็นสิ่งแวดล้อม การสร้างโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น
- ประเด็นข้อเสนอเชิงนโยบายหรือการตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง

3.4 ตัวอย่างสถาบันการออกเสียงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์

หากพิจารณารูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยทางตรงในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สามารถสรุปลักษณะเฉพาะในแต่ละประการของสถาบันการออกเสียงประชามติ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ สวิสในปัจจุบันได้ดังต่อไปนี้

(1) เงื่อนไขการจัดประชามติระดับสหพันธรัฐ

หากพิจารณาในแง่ของเงื่อนไขการริเริ่มจัดการออกเสียงประชามติ จะพบว่า มาตรการการออกเสียงประชามติในสวิตเซอร์แลนด์นั้น มีทั้ง “เงื่อนไขที่กำหนดบังคับให้รัฐต้องจัดการออกเสียงลงประชามติ” (Compulsory referendum) และ “เงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เสนอให้จัดขึ้นก็ได้” (Optional referendum) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ “ประเด็นหรือประเภทของกฎหมาย” ที่จะนำมาลงประชามติแต่กรณีไป นั่นคือ กฎหมายบางเรื่องก่อนประกาศใช้ต้องนำมาเปิดให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติรับรองเสมอ ส่วนกฎหมายบางเรื่อง รัฐอาจจะประกาศใช้โดยไม่ต้องนำมาจัดการลงประชามติก็ได้ แต่หากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นเสนอ ก็จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ⁴³

ในกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นเสนอให้รัฐต้องนำกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาจัดการออกเสียงลงประชามตินั้น มีเงื่อนไขเพียงว่าฝ่ายที่ยื่นเรื่องเสนอให้จัดการออกเสียงประชามติ จะต้องสามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้ร่วมกันสนับสนุนข้อเสนอให้ครบตามจำนวนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ที่น่าสนใจคือ เงื่อนไขการจัดการออกเสียงประชามติแบบเปิดช่องให้มีผู้ยื่นเสนอให้จัดขึ้นนี้ ฝ่ายที่จะยื่นข้อเสนอให้จัดได้นั้น จำกัดไว้เฉพาะภาคประชาชนด้วยตนเอง นั่นคือ รัฐสภาหรือรัฐบาล ไม่สามารถเป็นผู้ออกคำสั่งหรือตัดสินใจให้มีการจัดการออกเสียงประชามติได้เอง ทั้งนี้ในระดับมลรัฐอาจมีเงื่อนไขแตกต่างออกไป

กล่าวโดยสรุปคือ การตัดสินใจกำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในระบบการเมืองระดับสหพันธรัฐสวิส มี 2 ทาง คือ หนึ่ง กฎหมายกำหนดชัดเจนว่าเรื่องใดบ้างต้องจัดการออกเสียงประชามติ สอง ประชาชนเป็นฝ่ายร่วมกันเสนอให้นำเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาจัดการออกเสียงประชามติ โดยกฎหมายได้กำหนดชัดเจนว่าเรื่องใดบ้างที่เข้าข่ายในแต่ละเงื่อนไข จึงกล่าวได้ว่า สถาบันการออกเสียงประชามติในการเมืองสวิส ตั้งอยู่บนหลัก “the rule of law” อย่างแท้จริง เพราะการออกเสียง

⁴³ Jean-François Aubert, “Switzerland,” in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.40. ; Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, p. 120. ; Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, “Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system,” in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, p. 187.

ประชามติมิใช่เครื่องมือสำหรับกระบวนการใช้อำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางแต่เป็นเครื่องมือสำหรับ
ยับยั้งหน่วงเหนี่ยวให้รัฐต้องนำกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดมาเปิดให้ประชาชนลงประชามติเรียบร้อยแล้ว
จึงจะประกาศให้มีผลบังคับใช้ได้⁴⁴ ต่างจากฝรั่งเศสที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตัดสินใจเลือก
จะนำเรื่องใดมาจัดการออกเสียงประชามติได้อิสระ

(2) การลงประชามติรับรองการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ

สำหรับการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ไม่ว่าจะเป็น
“การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ” และ “การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตรา”⁴⁵
จำเป็นต้องผ่านการออกเสียงประชามติตัดสินใจสุดท้ายโดยประชาชนทั้งประเทศเท่านั้น โดยการแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มีเงื่อนไขหลักเกณฑ์คือ ร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต้องผ่านการรับรองโดย
เสียงประชามติส่วนใหญ่ใน 2 ระดับ (Double majority) ได้แก่ หนึ่ง เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนทั้ง
ประเทศ (Majority of the votes) และสอง เสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในมลรัฐทั้งหมดที่มีอยู่ 22 มลรัฐ
(Cantons) นั่นคือ ร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ต้องได้รับการรับรองจากเสียงข้างมากของ
ประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ เกินกว่า 11 แห่งนั่นเอง

(3) การลงประชามติรับรองการเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐทั้งฉบับ

ในกรณีที่ประชาชนร่วมกันยื่นข้อเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเสียใหม่ทั้ง
ฉบับนั้น เมื่อประชาชนตามจำนวนที่กำหนดร่วมกันยื่นข้อเสนอเข้าสู่สภาแห่งชาติแล้ว จะต้องมีการจัดการ
ออกเสียงประชามติขึ้นแรก เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศตัดสินก่อนว่าเห็นชอบให้มีการปรับปรุงแก้ไข

⁴⁴ Jean-François Aubert, “Switzerland,” in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, pp. 40-41.; Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, pp. 119- 120.

⁴⁵ Jean-François Aubert, “Switzerland,” in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 41. ; Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, pp. 119- 120.; Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, “Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system,” in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, pp. 187-190.

รัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือไม่ (preliminary vote) หากผลการลงประชามติปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเห็นด้วยกับการเดินหน้าปรับปรุงรัฐธรรมนูญใหม่ ก็จะมีการประกาศยุบสภาแห่งชาติ (Federal Assembly) เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทน เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงใหม่เรียบร้อยแล้ว จึงนำมาเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติรับรองอีกครั้ง โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงใหม่ จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากทั้งจากประชาชนทั่วประเทศ และเสียงข้างมากของจำนวนมลรัฐทั้งหมด อย่างไรก็ตาม กระบวนการยื่นข้อเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเช่นนี้ เคยเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว นั่นคือ ในปี ค.ศ. 1935 แต่ก็ต้องล้มไปเพราะข้อเสนอไม่ผ่านการรับรองในการลงประชามติครั้งแรก⁴⁶

(4) การลงประชามติรับรองการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตรา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนพลเมือง 10,000 คน สามารถร่วมกันเสนอชื่อเรียกร้องปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักเกณฑ์คือ ต้องรวบรวมรายชื่อผู้ร่วมกันจัดทำข้อเสนอให้ได้ภายในระยะเวลา 18 เดือน⁴⁷ วิธีการจัดทำข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ประชาชนอาจร่วมกันยื่นข้อเสนอเป็นร่างบทบัญญัติมาตราที่ต้องการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม (Elaborate draft) หรือเป็นเพียงข้อความเฉพาะส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่ต้องการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ได้ (General proposal)⁴⁸

⁴⁶ Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.42. ; Jos Verhulst and Arjen Nijeboer, *Direct Democracy: Facts and Argument about the Introduction of Initiative and Referendum*, p. 47. ; Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, pp.119- 120. ; Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system," in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, pp. 187-190.

⁴⁷ ก่อนหน้าปี 1978 ไม่มีการจำกัดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อให้ครบตามจำนวน

⁴⁸ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, p. 52. ; Jos Verhulst and Arjen Nijeboer, *Direct Democracy: Facts and Argument about the Introduction of Initiative and Referendum*, p. 47) Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, pp.119-120. ; Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system," in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, pp. 187-190.

ในกรณีที่ประชาชนร่วมกันเสนอร่างบทบัญญัติมาตราที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อประชาชนยื่นข้อเสนอร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่สภาแห่งชาติ (Federal Assembly) สภาจะไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงร่างข้อเสนอของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม หากที่ประชุมสภาไม่เห็นชอบกับข้อเสนอร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประชาชน สมาชิกรัฐสภาที่สามารถร่วมกันจัดทำร่างข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตราเดียวกันนั้นขึ้นมาเอง เพื่อเป็นตัวเลือกแข่งขันกับร่างข้อเสนอของประชาชนได้ จากนั้น ร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน รวมถึงร่างข้อเสนอที่จัดทำโดยรัฐสภา จะถูกนำไปเสนอให้ประชาชนพิจารณาและออกเสียงลงประชามติ โดยร่างข้อเสนอที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนรับรองทั้งจากเสียงข้างมากของประชาชนทั้งประเทศ และเสียงส่วนใหญ่ของมลรัฐทั้งหมด

ในกรณีที่ประชาชนร่วมกันยื่นเพียงข้อเสนอประเด็นที่ต้องการให้สภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม หากสภาไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอให้มีการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว ก็จะต้องนำข้อเสนอดังกล่าวไปจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศตัดสินใจ โดยข้อเสนอดังกล่าวจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่เพียงอย่างเดียว (Simple majority of the people) เมื่อข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญประเด็นนั้นผ่านการรับรองโดยเสียงประชามติข้างมากแล้ว สภาก็จะดำเนินการจัดทำร่างฉบับบทบัญญัติตามกรอบข้อเสนอดังกล่าว เช่นเดียวกับกรณีที่เมื่อประชาชนเสนอประเด็นแก้ไขรัฐธรรมนูญเข้ามา แล้วที่ประชุมรัฐสภาลงมติเห็นด้วยในหลักการ เมื่อจัดทำร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ประชาชนเสนอเรียบร้อยแล้ว จึงนำมาจัดการออกเสียงลงประชามติรับรองอีกครั้งหนึ่ง โดยจะต้องผ่านการรับรองโดยเสียงข้างมาก 2 ระดับ นั่นคือ เสียงข้างมากของประชาชนทั้งประเทศ และเสียงข้างมากของจำนวนมลรัฐทั้งหมด

(5) การลงประชามติกฎหมายทั่วไป

สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติในระดับสหพันธรัฐนั้น ดำเนินการโดยสภาแห่งชาติ (Federal Assembly) ซึ่งเปรียบได้กับรัฐสภาของชาวสวิส มีรูปแบบเดียวกับสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกา นั่นคือเป็นระบบสภาคู่ (Bicameral) สภาแห่งชาติสวิส ทำหน้าที่ผ่านกฎหมาย และข้อบัญญัติแห่งรัฐสำหรับประกาศบังคับใช้ทั่วประเทศ⁴⁹ ทั้งนี้ เมื่อรัฐสภาลงมติผ่านกฎหมายหรือข้อบัญญัติใด ๆ ออกมาแล้ว ประชาชนสวิสก็มีสิทธิที่จะร่วมกันยื่นข้อเสนอเรียกร้องให้นำกฎหมายหรือข้อบัญญัตินั้น ๆ มาเปิดให้

⁴⁹ เดิมทีไม่มีการแบ่งแยกประเภทของ “กฎหมาย” กับ “ข้อบัญญัติแห่งรัฐ” เพราะทั้งสองต่างมีสถานะเป็นกฎระเบียบที่มีผลบังคับใช้ในฐานะกฎหมายบ้านเมืองเหมือนกัน จนกระทั่งมีการออกกฎหมายว่าด้วยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐในปี ค.ศ. 1962 จึงมีการจำแนกความแตกต่างระหว่างกฎหมายทั้งสองประเภท กล่าวคือ “กฎหมายทั่วไป” (laws) มีผลบังคับใช้ทั่วไปไม่มีจำกัดระยะเวลา (timeless) ในขณะที่ “ข้อบัญญัติแห่งรัฐ” (decrees) จะมีการระบุขอบเขตระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ชัดเจน (limited duration) เช่น ในระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น

ประชาชนออกเสียงลงประชามติรับรองก่อนประกาศใช้โดยมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์คือ ต้องมีการรวบรวมรายชื่อประชาชนจำนวนอย่างน้อย 50,000 คน เพื่อร่วมกันจัดยื่นข้อเสนอ โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่มีการประกาศเผยแพร่กฎหมายหรือข้อบัญญัติที่ผ่านการลงมติของที่ประชุมรัฐสภาอย่างเป็นทางการ หากผลการออกเสียงประชามติส่วนใหญ่ของประชาชนทั่วประเทศ “เห็นชอบ” กับกฎหมายหรือข้อบัญญัตินั้น รัฐสภาจึงจะประกาศให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ การลงประชามติกฎหมายทั่วไปนี้ ไม่จำเป็นต้องได้รับเสียงข้างมากของมลรัฐทั้งหมด (Majority of cantons) ดังเช่นกรณีการลงประชามติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁵⁰

(6) การประกาศรัฐบัญญัติหรือกฎหมายฉุกเฉินเร่งด่วน

ในกรณีที่รัฐสภาจำเป็นต้องผ่านข้อบัญญัติแห่งรัฐฉบับใดฉบับหนึ่งโดยปัจจุบันทันด่วน เพื่อให้รัฐบาลสามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยฉับพลัน เมื่อข้อบัญญัติดังกล่าวผ่านการลงมติในทั้งสองสภาแล้ว ให้ถือว่ามีผลบังคับใช้ในทันที หากข้อบัญญัติดังกล่าวมีระยะเวลาในการบังคับใช้ไม่เกินหนึ่งปี ก็ไม่จำเป็นต้องนำมาจัดการออกเสียงลงประชามติรับรองในภายหลัง ทั้งนี้ ประชาชนสามารถร่วมกันยื่นข้อเสนอให้นำข้อบัญญัติในกรณีเร่งด่วนที่ประกาศไปแล้ว มาจัดการออกเสียงลงประชามติในภายหลังได้ โดยมีหลักเกณฑ์วิธีการเดียวกับการเสนอให้มีการนำร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาเปิดให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ โดยการยื่นข้อเสนอให้จัดการออกเสียงประชามติสามารถทำได้ใน 2 เงื่อนไข⁵¹

⁵⁰ Jean-François Aubert, “Switzerland,” in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.41. Jos Verhulst and Arjen Nijboer, *Direct Democracy: Facts and Argument about the Introduction of Initiative and Referendum*, p. 47. ; Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, pp.119- 120. ; Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, “Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system,” in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, pp. 187-190.

⁵¹ Jean-François Aubert, “Switzerland,” in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 42. ; Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, p. 53. ; Jos Verhulst and Arjen Nijboer, *Direct Democracy: Facts and Argument about the Introduction of Initiative and Referendum*, p. 47. ; Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, pp.119- 120. ; Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, “Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system,” in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, pp. 187-190.

กรณีที่สอง ในกรณีที่ข้อบัญญัติที่ประกาศเป็นกรณีเร่งด่วน มีระยะเวลาการบังคับใช้เกินกว่า 1 ปี ประชาชนสามารถร่วมกันเสนอให้จัดการออกเสียงประชามติได้ หากผลปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนทั่วประเทศลงมติไม่รับรอง (Negative vote) ข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนไปในสิ้นปีนั้น

กรณีที่สาม หากข้อบัญญัติกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนที่ผ่านการอนุมัติของสภาแห่งชาติ เป็นข้อบัญญัติที่ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐ เป็นต้น และข้อบัญญัตินั้นมีระยะเวลาการบังคับใช้เกินกว่า 1 ปี เมื่อประกาศไปแล้ว จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยต้องได้รับการรับรองโดยเสียงข้างมากทั้งจากประชาชนทั่วประเทศ และเสียงข้างมากของมลรัฐทั้งหมด (Double majority) มิเช่นนั้นแล้ว ข้อบัญญัติดังกล่าวก็ต้องสิ้นสภาพบังคับไปภายในสิ้นปีที่ประกาศใช้

(7) การออกเสียงประชามติตัดสินใจประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในกรณีการตัดสินใจทางการเมืองของฝ่ายบริหารในนามตัวแทนของชาติ อย่างเช่นการทำข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ก็มีเงื่อนไขกำหนดให้ต้องผ่านการออกเสียงลงประชามติรับรองโดยประชาชนส่วด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เดิมทีเดิยเมื่อคณะรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Council) ได้ตัดสินใจทำข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศแล้ว จะต้องนำข้อตกลงหรือสนธิสัญญาดังกล่าวเสนอต่อสภาแห่งชาติ (Federal Assembly) เพื่อพิจารณาอนุมัติเสียก่อน แต่นับจากปี ค.ศ.1977 เป็นต้นมา สภาแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการอนุมัติรับรองข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพิ่มเติมขึ้นอีก นั่นคือหลังจากที่ประชุมสภาแห่งชาติได้ลงมติอนุมัติข้อตกลงหรือสนธิสัญญาใด ๆ แล้ว จะต้องนำมาจัดการออกเสียงลงประชามติ เพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศตัดสินใจรับรองในขั้นสุดท้าย โดยหลักเกณฑ์ในการจัดประชามติข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศมีอยู่ 2 เงื่อนไข ดังนี้⁵²

เงื่อนไขที่หนึ่ง ในกรณีที่เป็นสนธิสัญญาเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศด้านความมั่นคง เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) หรือประชาคมระหว่างประเทศ (Supranational

⁵² Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.41. ; Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, p. 52. ; Jos Verhulst and Arjen Nijboer, *Direct Democracy: Facts and Argument about the Introduction of Initiative and Referendum*, p. 47. ; Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, pp.119- 120. ; Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system," in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, pp. 187-190.

community) เช่น ประชาคมทางเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Economic Community: ECC) เป็นต้น เมื่อรัฐสภานุมัติสนธิสัญญาเหล่านี้แล้ว รัฐบาลก็ต้องนำมาจัดการลงประชามติทุกครั้งโดยไม่มีข้อยกเว้น (compulsory referendum) และสนธิสัญญาที่นำมาลงประชามติ จะต้องผ่านการรับรองโดยเสียงข้างมาก ใน 2 ระดับเท่านั้น นั่นคือ เสียงรับรองข้างมากจากประชาชนทั่วประเทศ และเสียงรับรองข้างมากจากจำนวน มลรัฐทั้งหมด

เงื่อนไขที่สอง หากข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจเข้าร่วม องค์การระหว่างประเทศทั่วไป เช่น การเข้าร่วมข้อตกลงทางการค้าและภาษีระหว่างประเทศ การตกลงเปิด เขตการค้าเสรีระหว่างประเทศในแถบยุโรป การลงนามในกฎหมายหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ หรือ สนธิสัญญาที่มีผลผูกพันในระยะยาว ในกรณีนี้ หากรัฐสภาลงมติอนุมัติแล้ว รัฐบาลสหพันธรัฐสามารถ ดำเนินการยื่นรับรองความตกลงระหว่างประเทศที่ได้กระทำขึ้น ได้ทันที ยกเว้นแต่มีประชาชนประชาชน ตั้งแต่ 50,000 คน หรือมลรัฐตั้งแต่ 8 แห่งขึ้นไป ร่วมกันเสนอให้นำมาจัดการออกเสียงลงประชามติ (Optional referendum) หรือในกรณีที่รัฐสภาเห็นควรให้นำมาลงประชามติ

(8) การออกเสียงประชามติแบบปรึกษาหารือ

นับแต่ศตวรรษที่สิบแปด การจัดการออกเสียงประชามติแบบปรึกษาหารือไม่ค่อยจะปรากฏให้เห็น ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์สักเท่าไรนัก ปัจจุบันรัฐธรรมนูญในบางมลรัฐได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการ ออกเสียงประชามติในเชิงปรึกษาหารือ (Consultative referendum) เอาไว้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น การเสนอ ประเด็นสาธารณะให้ประชาชนตัดสินใจผ่านการออกเสียงประชามติ ก่อนที่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ ขั้นสุดท้ายจะดำเนินการตัดสินใจ จึงปรากฏให้เห็นเฉพาะในกระบวนการปกครองระดับมลรัฐ (cantonal level) และระดับท้องถิ่น⁵³ เช่น การออกเสียงประชามติเพื่อให้การปรึกษาหารือเกี่ยวกับการตัดสินใจดำเนิน นโยบายสาธารณะของเทศบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในระดับสหพันธรัฐ จะมีได้รองรับการ จัดการออกเสียงประชามติในเชิงปรึกษาหารือ แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดขึ้น ก็อาจกระทำได้โดย อาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งสหพันธรัฐ (Act of the Federal Assembly) โดยการจัดการ ออกเสียงประชามติดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในกรณีทั่วไป⁵⁴ แต่จนถึงปัจจุบันประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ไม่เคยมีการจัดการออกเสียงประชามติที่กำหนดหรือตัดสินใจโดย

⁵³ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, p. 53.

⁵⁴ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, p. 54.

รัฐบาลหรือรัฐสภาแม้แต่ครั้งเดียว ต่างจากกรณี plebiscite ที่จัดขึ้นบ่อยครั้งโดยรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส เพราะในสวิตเซอร์แลนด์ การจัดประชามติจะกระทำได้ใน 2 เงื่อนไขเท่านั้น คือ กรณีรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดขึ้นเมื่อรัฐบาลหรือรัฐสภามีการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ และกรณีที่ประชาชนรวบรวมรายชื่อกันยื่นข้อเสนอตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด⁵⁵

(9) การริเริ่มยื่นเสนอร่างกฎหมายทั่วไประดับสหพันธรัฐ

การให้สิทธิประชาชนร่วมกันริเริ่มยื่นข้อเสนอร่างกฎหมายทั่วไปต่อรัฐสภาสหพันธรัฐ เป็นประเด็นที่มีการโต้แย้งถกเถียงกันมาโดยตลอด แม้จะมีการเสนอในการลงประชามติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แต่มาตราดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ กระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 มีการจัดการออกเสียงประชามติรับรองบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อยื่นเสนอร่างกฎหมายทั่วไประดับสหพันธรัฐอีกครั้ง ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่รับรองมาตรการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่จัดทำขึ้นใหม่นี้เพิ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2006 โดยมีหลักเกณฑ์คือ ประชาชน 100,000 คนขึ้นไป สามารถร่วมกันเข้าชื่อยื่นเสนอประเด็นหรือร่างกฎหมายทั่วไปต่อรัฐสภาได้ โดยรัฐสภาจะพิจารณาว่าสมควรให้บัญญัติเป็นกฎหมายสหพันธรัฐ หรือให้บัญญัติเพิ่มเติมลงไปในรัฐธรรมนูญ จากนั้นจึงจะมีการจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงลงประชามติรับรองข้อเสนอมาตรการกฎหมายดังกล่าว⁵⁶

(10) ผลของสถาบันการออกเสียงประชามติที่มีต่อระบบการเมืองสวิส

สำหรับผลของการมีกลไกรองรับการใช้สิทธิทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงที่มีต่อกระบวนการทางการเมืองการปกครองสวิสนั้น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก สถาบันการออกเสียงประชามติช่วยการลดการผูกขาดบทบาทการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองของตัวแทนแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะกระบวนการนิติบัญญัติในสวิตเซอร์แลนด์นั้น แม้รัฐสภาเป็นฝ่ายเตรียมข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือร่างกฎหมายต่าง ๆ เพื่อพิจารณาและลงมติ แต่ประชาชนสามารถใช้สิทธิร่วมกันออกเสียงตัดสินใจขั้นสุดท้ายได้ โดยผ่านการออกเสียงลงประชามติ⁵⁷ ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการพัฒนากลไกรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยทางตรงในระบบการเมืองแล้ว

⁵⁵ Jos Verhulst and Arjen Nijeboer, *Direct Democracy: Facts and Argument about the Introduction of Initiative and Referendum*, p. 48.

⁵⁶ Jos Verhulst and Arjen Nijeboer, *Direct Democracy: Facts and Argument about the Introduction of Initiative and Referendum*, p. 47.

⁵⁷ Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 65.

กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองในระบอบการปกครองสวิตเซอร์แลนด์ ก็อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจนเป็นระบบ ซึ่งจำแนกได้ 3 กรณี คือ⁵⁸

(1) การตัดสินใจในประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุด ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือการรับรองร่างรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ จะต้องดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมออกเสียงตัดสินใจของประชาชนทั่วประเทศ

(2) การตัดสินใจในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป และกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติโดยรัฐสภา สหพันธรัฐ ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจได้ในกรณีที่ต้องการยับยั้งการตัดสินใจของสภาผู้แทน หรือเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องให้ประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้ตัดสินว่าควรประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว นั้นหรือไม่

(3) การตัดสินใจในเรื่องที่มีขอบเขตจำกัด ได้แก่ บรรดาระเบียบข้อบังคับ คำสั่งทางการปกครอง หรือประกาศของฝ่ายบริหาร ข้อบัญญัติ หรือกฎระเบียบการบริหารงานภาครัฐ เป็นอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาล หรือบางกรณีเป็นการตัดสินใจของรัฐสภา

ประการที่สอง กลไกการรับสิทธิทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct-democratic rights) มีบทบาทสำคัญต่อการประกันความเสมอภาคในทางการเมือง เนื่องจากสิทธิในการริเริ่มเสนอให้จัดการออกเสียงประชามติ ทั้งในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือการประกาศใช้กฎหมายสหพันธรัฐ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนทุกกลุ่มทุกฝ่ายในทุกรัฐ ได้มีส่วนมีเสียงอย่างเสมอภาคกันในการตัดสินใจทางการเมือง โดยกลุ่มพลังทางสังคมที่สำคัญต่างก็มีอำนาจในการแสดงประชามติของตนอยู่ในมืออย่างเสมอหน้ากัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การออกเสียงประชามติเป็นเครื่องมือสำหรับแบ่งปันอำนาจร่วมกัน (Power-sharing device)⁵⁹ โดยกลุ่มคนที่เป็นเสียงข้างน้อยในสังคมสามารถนำมาใช้เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนจากการใช้อำนาจตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมากในเวทีการเมือง (safeguards for the protection of minorities) ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกับประชาชนคนธรรมดา⁶⁰

⁵⁸ Wolf Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, p. 90.

⁵⁹ Wolf Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, pp. 118-126. นักวิชาการบางท่านเรียกกระบวนการแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองโดยผ่านกลไกการออกเสียงประชามตินี้ว่า “การเมืองของการหาจุดร่วม” (Politics of concordance) โปรดดู Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, “Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system,” in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, p. 202.; Adrian Vatter, “Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages,” in *European Journal of Political Research*, 38: 171-192 (2000), pp. 176-180.

⁶⁰ Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, eds., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, pp. 25-31.; Johannes Reich, “An Interactional Model of Direct Democracy: Lessons

ยิ่งกว่านั้น สิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง ยังถือได้ว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” รูปแบบหนึ่ง นั่นคือ สิทธิของมนุษย์ในการร่วมกันกำหนดตัดสินใจทางการเมืองร่วมกัน ในทางการเมือง สถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงจึงก่อให้เกิด “กระบวนการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมในชีวิตทางการเมืองเดียวกัน”⁶¹

ประการที่สาม การออกเสียงประชามติมีข้อดี คือ ทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งตนเองจะต้องเป็นผู้รับผลของการบังคับใช้กฎหมายนั้นโดยตรง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การออกเสียงประชามติทำให้ประชาชนสามารถกำหนดตัดสินใจกฎกติกาการอยู่ร่วมกันได้ด้วยตนเอง แต่ถึงกระนั้นก็ดี Jean-François Aubert ได้ชี้ว่า ชาวสวิสก็ไม่ได้ออกเสียงลงประชามติตัดสินใจกันทุกเรื่อง การออกเสียงประชามติจะใช้สำหรับการตัดสินใจในมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางเท่านั้น⁶² เช่น การเปลี่ยนแปลงที่กระทบโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น ส่วนเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ อย่างการกำหนดอัตราค่าตอบแทนเงินเดือน นโยบายการลงทุนของภาคเอกชน หรือแม้กระทั่งการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินฟรังก์สวิส เป็นต้น ชาวสวิสจะไม่นำมาจัดให้มีการลงประชามติแต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้ประชาชนสวิสจะผลักดันการนำกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาจัดให้มีการลงประชามติได้ แต่ก็มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีการนำกฎหมายทุกฉบับมาลงประชามติ มีเพียงกฎหมายไม่กี่ฉบับซึ่งถือเป็นส่วนน้อยมากเท่านั้น ที่จะมีการเรียกร้องให้นำมาลงประชามติก่อนประกาศใช้⁶³ และโดยส่วนใหญ่การจัดการออกเสียงประชามติมาตรการทางกฎหมายนั้น มักจะมีที่มาจากการร่วมกันริเริ่มผลักดันข้อเสนอของภาคประชาชนเอง มิใช่การตัดสินใจของสภา แต่ถึงกระนั้น การใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้นำกฎหมายที่ผ่านสภา มาจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็มิได้มีผลกระทบบั่นทอนกระบวนการนิติบัญญัติปกติแต่อย่างใด

from the Swiss Experience,” paper presented at the Yale Law School Works-in-Progress Symposium “Next Generation Legal Scholarship” on March 28, 2008, at Yale Law School, New Haven, CT., p. 4.

⁶¹ Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, pp. 119-121.

⁶² Jean-François Aubert, “Switzerland,” in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 49.

⁶³ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848-2006 มีการใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้จัดการออกเสียงประชามติโดยประชาชน (popular initiative) รวมแล้ว 160 ครั้ง มีเพียง 15 ครั้ง หรือคิดเป็น 9 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ที่ผ่านการรับรองโดยเสียงข้างมากของประชาชนทั่วประเทศ โปรดดูเพิ่มเติมใน Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, eds., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, pp. 149-150.

ประการที่สี่ กระบวนการการออกเสียงประชามติ ทำให้ประชาชนต้องเข้ามาเรียนรู้ในเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมือง⁶⁴ มีความตระหนัก ร่วมรับรู้ข้อมูลข้อเท็จจริง ตลอดจนขบคิดไตร่ตรองการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ⁶⁵ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นการเรียนรู้ทางการเมืองอย่างหนึ่งสำหรับพลเมือง⁶⁶ ในกรณีของประชาชนสวิสนั้น แม้ผลการสำรวจจะพบว่า ประชาชนที่พยายามติดตามรับฟังข้อมูลข่าวสารในประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงอย่างจริงจัง ทั้งจากวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ มีจำนวนเพียงน้อยนิด ราวร้อยละ 5-10 ของประชาชนทั้งหมด แต่ก็ถือว่าการออกเสียงประชามติแต่ละครั้ง ทำให้มีผู้คนอย่างน้อยราว 200,000 – 300,000 คน หันมาให้ความสนใจศึกษาข้อมูลความรู้เกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ (public affairs) เพราะการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะนั้น จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลหลากหลายแง่มุมเป็นพื้นฐาน การติดตามข้อมูลข่าวสารในช่วงณรงก์ก่อนการออกเสียงประชามติจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก⁶⁷

ประการที่ห้า การออกเสียงประชามติเป็นตัวเชื่อมระหว่างหลักการปกครองแบบสหพันธรัฐกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย⁶⁸ ในแง่ของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างมลรัฐกับรัฐบาลสหพันธรัฐนั้น การออกเสียงประชามติทำให้มลรัฐต่าง ๆ สามารถพิทักษ์รักษาความเป็นเอกเทศในทางการปกครองของตนเองไว้ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลกลางพยายามผลักดันกฎหมายที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางจนเกินไป⁶⁹ ตัวอย่างเช่น ในช่วงปี ค.ศ. 1874 รัฐสภาสหพันธรัฐพยายามผลักดันการออกกฎหมายจำนวนมากที่เป็นการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง แต่ขณะเดียวกัน ประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ ก็ผลักดันการจัดการออกเสียงประชามติคัดค้านกฎหมายเหล่านั้นควบคู่ไปด้วย ดังนั้น แม้ว่ารัฐสภาจะออกกฎหมายมาก็ตาม ประชาชนพลเมืองของมลรัฐต่าง ๆ ก็สามารถผนึกกำลังกันสกัดกั้นกฎหมายเหล่านั้นได้ไม่

⁶⁴ Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p. 65.

⁶⁵ Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, p. 121.

⁶⁶ Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, eds., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, pp. 65-71.

⁶⁷ สำหรับงานศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง “ข้อมูลข่าวสาร” กับ “การออกเสียงประชามติ” ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โปรดดู Thomas Christin, Simon Hug, and Pascal Sciarini, "Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters," in *European Journal of Political Research*, 41: 759-776 (2002), pp. 759-776.

⁶⁸ Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, eds., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, pp. 40-47.

⁶⁹ Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.65.

ยาก ในแง่นี้ การออกเสียงประชามติ จึงทำให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งทางเลือกทางการเมืองที่ตนเองปรารถนา ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ ระบบภาษี หรือแม้กระทั่งการตัดสินใจเลือกระหว่างมาตรการแบบทุนนิยม และสังคมนิยม

ประการที่หก การออกเสียงประชามติทำให้เกิดพื้นที่สาธารณะสำหรับการอภิปรายโต้แย้ง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้วยเหตุด้วยผล ทั้งระหว่างประชาชนพลเมืองด้วยกันเอง และระหว่างนักการเมืองกับประชาชน โดยฝ่ายต่าง ๆ ต้องอาศัยการนำเสนอข้อมูลและเหตุผลสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนในกระบวนการรณรงค์ก่อนการออกเสียงประชามติ⁷⁰ ในกรณีของสวิตเซอร์แลนด์นี้ บ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการรณรงค์สนับสนุนการออกเสียงประชามติ⁷¹ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการนำกฎหมายที่ผ่านสภาแล้วมาเปิดให้ประชาชนลงประชามติรับรอง โดยรัฐบาลมีบทบาทรณรงค์สนับสนุนกฎหมายดังกล่าวอย่างเต็มที่ในฐานะผู้เสนอร่างเข้าสู่สภา โดยเฉพาะการร่วมในเวทีอภิปรายโต้แย้งถกเถียงสาธารณะและโน้มน้าวสนับสนุนให้ประชาชนเห็นข้อดีของการลงประชามติรับรองกฎหมายนั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายรัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในการรณรงค์ระดมพลังสนับสนุนการออกเสียงประชามติ แต่หากประชาชนออกเสียงตัดสินใจสวนทางกับข้อเสนอแนะของรัฐบาล ก็มิได้หมายความว่ารัฐบาลจะสูญเสียความชอบธรรมหรือความเชื่อมั่นไปแต่อย่างใด เพราะในกระบวนการจัดการออกเสียงประชามติของชาวสวิสนั้น เป็นการโต้แย้งถกเถียงและหาข้อยุติในประเด็นเฉพาะแต่ละเรื่องไป การพ่ายแพ้ในการสนับสนุนการลงคะแนนเสียงประชามติ จะไม่ถูกนำมาโยงเกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบของคณะรัฐบาล ทั้งนี้การประกาศลาออกของรัฐมนตรีหลังประสบความพ่ายแพ้ในการผลักดันการออกเสียงประชามติ มีให้เห็นเพียง 3 ครั้งเท่านั้น⁷² จากจำนวนการลงประชามติที่ประชาชนออกเสียงคัดค้านสวนทางข้อเสนอของรัฐบาลทั้งหมด 94 ครั้ง คือ ในปี ค.ศ. 1891, 1934 และ 1953 ซึ่งการลาออกนั้นเป็นผลจากกระแสการวิพากษ์วิจารณ์โจมตีของสาธารณชนที่มีต่อดัชนีบุคคลในรัฐบาลผู้ออกมาสนับสนุนผลักดันการรณรงค์การออกเสียงประชามติครั้งนั้น จนทำให้ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่ง แต่ถึงกระนั้น การออกเสียงประชามติ ก็มีใช้กระบวนการที่ประชาชนนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงหรือล้มรัฐบาลแต่อย่างใด

ประการที่เจ็ด การออกเสียงประชามติเป็นช่องทางสำคัญในกระบวนการเจรจาต่อรองทางการเมืองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่มีจุดยืนและผลประโยชน์ได้เสียแตกต่างกัน อันนำมาสู่ข้อยุติที่สะท้อนผลประโยชน์

⁷⁰ Bruno S. Frey and Alois Stutzer, "Direct Democracy: Designing a Living Constitution," Working Paper No. 167, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, September 2003 สามารถดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.iew.unizh.ch/wp/>

⁷¹ Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.65.

⁷² Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.65.

ของส่วนรวมมากที่สุด⁷³ ในสวิตเซอร์แลนด์ บ่อยครั้งที่รัฐบาลต้องยอมทำตามข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนที่แสดงผ่านการรณรงค์ผลักดันการจัดการออกเสียงประชามติ โดยการปรับเปลี่ยนผ่อนปรนมาตรการต่าง ๆ ในทางที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้⁷⁴ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กรณีที่กลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ หรือกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมขนาดใหญ่ ยื่นคำขาดกับนักการเมืองว่า หากข้อเรียกร้องต้องการของตนไม่ได้รับการนำมาพิจารณาในกระบวนการร่างกฎหมาย พวกเขาที่จะออกมาสนับสนุนการรณรงค์ต่อต้านกฎหมายฉบับนั้นเสีย นักการเมืองในสภา จึงต้องหาทางประนีประนอมต่อข้อเรียกร้องนั้น ด้วยตระหนักดีกว่า กลุ่มพลังทางการเมืองที่มีฐานสมาชิกร่วมสนับสนุนจำนวนมาก ย่อมหมายถึงจำนวนคะแนนเสียงประชามติที่มีน้ำหนักอย่างไม่อาจมองข้ามได้

ด้วยเหตุนี้ นักการเมืองจึงพยายามเลี่ยงที่จะปล่อยให้มีการผลักดันการจัดการออกเสียงประชามติคัดค้านกฎหมายของตน โดยการนำข้อเสนอของกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาพิจารณาในกระบวนการร่างกฎหมายตั้งแต่แรก กระบวนการนิติบัญญัติในระดับสหพันธรัฐสวิส จึงดำเนินไปในลักษณะ “การประนีประนอมยอม”⁷⁵ ระหว่างฝ่ายนักการเมืองและกลุ่มพลังทางการเมืองนอกสภา มากกว่าจะเป็นการผูกขาดจำกัดอำนาจการกำหนดกฎหมายโดยรัฐสภาฝ่ายเดียว ซึ่งจะนำไปสู่การเผชิญความเสี่ยงของการคัดค้าน และระดมพลังคว่ำกฎหมายนั้น โดยอาศัยการออกเสียงประชามติในภายหลัง

ประการสุดท้าย กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง ทำให้กลุ่มองค์กรและสมาคมในภาคประชาสังคม มีบทบาทสำคัญในเวทีทางการเมือง โดยเฉพาะในการกำหนดประเด็นวาระทางการเมือง (political agenda-setting)⁷⁶ ดังจะเห็นได้ว่าการสนับสนุนผลักดันการจัดการออกเสียงประชามติในสวิตเซอร์แลนด์ เกิดขึ้นจากบทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางสังคมที่หลากหลาย

⁷³ Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, eds., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, pp. 32-39.

⁷⁴ Wolf Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, pp. 126-130. ; Jean-François Aubert, “Switzerland,” in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.66.

⁷⁵ Jean-François Aubert, “Switzerland,” in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.49.

⁷⁶ Wolf Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, pp. 97-99. ; Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, eds., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, pp. 25-31.

ได้แก่⁷⁷ สหภาพผู้ประกอบการค้า และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มผู้เช่า ช่างฝีมือ ผู้ประกอบการธุรกิจการค้า เกษตรชาวนา ผู้ขับขีรถยนต์ กลุ่มผู้นิยมระบอบสหพันธรัฐ โดยเฉพาะในเขตรัฐที่ประชากรส่วนใหญ่ใช้ภาษาฝรั่งเศส ซึ่งผลักดันสนับสนุนการรักษาอำนาจอความเป็นอิสระของมลรัฐเอาไว้ โดยอาศัยกลไกการออกเสียงประชามติในการคัดค้านต่อต้านการดำเนินมาตรการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลกลาง รวมถึงลดจนสมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ขบวนการสตรีนิยม ขบวนการนักเรียนนักศึกษา หรือแม้กระทั่งบริษัทเอกชนก็ยังเคยอาศัยการรวบรวมรายชื่อประชาชน รวมถึงรณรงค์ผลักดันสนับสนุนประเด็นในการออกเสียงประชามติ เช่น บริษัท Migros Cooperative หรือ Maison Denner เป็นต้น

ตัวอย่างของผลสำเร็จในการผลักดันมาตรการกฎหมายโดยองค์กรภาคประชาสังคมคือ การรณรงค์ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมของ Swiss Association for Transport and the Environment⁷⁸ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการอาศัยกลไกประชาธิปไตยทางตรงผลักดันประเด็นเชิงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล ทั้งโดยการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูล ให้ความรู้ทางเทคนิค ไปจนถึงการระดมรายชื่อเพื่อริเริ่มเสนอร่างกฎหมายและการจัดการออกเสียงประชามติ ตัวอย่างเช่น การเสนอมาตรการอนุรักษ์พื้นที่อาศัยของกวางมัวว์ (Moorlands) การปกป้องกวางเอลป์จากภัยจราจร การยับยั้งการสร้างโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น

บรรณานุกรม

Adrian Schmid, "Democracy from Below: Environmental Concerns and Swiss Direct

democracy", paper presented at International Symposium on Initiatives, Referendum, and Direct Democracy, http://www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_61_65.pdf

Adrian Vatter, "Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages," in *European Journal of Political Research*, 38: 171-192 (2000), pp. 176-180.

Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system," in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe* (New York: Macmillan Press, 1996)

⁷⁷ Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, p.48.

⁷⁸ Adrian Schmid, "Democracy from Below: Environmental Concerns and Swiss Direct Democracy", paper presented at International Symposium on Initiatives, Referendum, and Direct Democracy, http://www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_61_65.pdf

- Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984)
- Austin Ranney and Howard R. Penniman, *Democracy in The Islands: The Micronesian Plebiscites of 1983* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985)
- Austin Ranney, edited., *The Referendum Device* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981)
- Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 2003)
- Bruno Kaufmann and M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe* (Durham : Carolina Academic Press, 2004)
- Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, eds., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond* (Bern: Initiative and Referendum Institute Europe, 2006)
- Bruno S. Frey and Alois Stutzer, "Direct Democracy: Designing a Living Constitution," Working Paper No. 167, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, September 2003
- David Butler and Austin Ranney (eds.), *Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978)
- Gordon Smith, "The Functional Properties of the Referendum," *European Journal of Political Research*, 4:1 (March 1976), p. 6
- Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki, *Referendum voting: Social Status and Policy Preferences* (New York: Greenwood Press, 1987)
- Jean-François Aubert, "Switzerland," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978)
- Johannes Reich, "An Interactional Model of Direct Democracy: Lessons from the Swiss Experience," paper presented at the Yale Law School Works-in-Progress Symposium "Next Generation Legal Scholarship" on March 28, 2008, at Yale Law School, New Haven, CT., p. 4.

- John T. Rourke, Richard P. Hiskes and Cyrus Ernesto Zirakzadeh, *Direct Democracy and International Politics: Deciding International Issues Through Referendum* (Boulder : Lynne Rienner Publisher, 1992)
- Jos Verhulst and Arjen Nijeboer, *Direct Democracy: Facts and Argument about the Introduction of Initiative and Referendum* (Brussel: Democracy International, 2007)
- Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994)
- Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe* (New York: Macmillan Press, 1996)
- Maija Setälä, *Referendum and Democratic Government: Normative Theory and The Analysis of Institutions* (Basingstoke : Macmillan, 1999)
- Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993)
- Nevil Johnson, "Types of Referendum," in Austin Ranney, edited. *The Referendum Device* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981)
- Philip G. Dwyer and Peter McPhee, edited. *The French Revolution and Napoleon : A Sourcebook* (London : Routledge, 2002)
- Shaun Bowler and Amihai Glazer (eds.), *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions* (New York: Palgrave macmillan, 2008)
- Thomas Christin, Simon Hug, and Pascal Sciarini, "Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters," in *European Journal of Political Research*, 41: 759-776 (2002), pp. 759-776.
- Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall* (Massachusetts: Harvard University Press, 1989)
- Vincent Wright, "France," in David Butler and Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978)
- Vernon Bogdanor, "Western Europe," in David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994)

Wolf Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* (London: Macmillan Press Ltd., 1998)

เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “จักรกลการเมืองในอเมริกา : บทเรียนเพื่อความเข้าใจอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นไทย,”
รัฐศาสตร์สาร, 21:3 (2542), น. 235 – 267.

สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, คำ และความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 23 – 31.