



บทที่ 3

การใช้อำนาจในการตรวจสอบของประชาชนต่อร่างกฎหมายและสนธิสัญญา : ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)

ตั้งแต่เริ่มของการออกเสียงแสดงประชามติ สามารถสืบย้อนไปได้ในสมัยกรีกและโรมัน คิงกล่าวข้างต้น โดยรูปแบบนั้นได้แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งถ่ายทอดมาจากในช่วงยุคของทาซิตุส (Tacitus) โดยชนกลุ่มนี้เป็นพวกที่พูดภาษาเยอรมัน หัวหน้าทหารของกลุ่มทหาร คิงกล่าว มักจะใช้กระบวนการชักชวนหรือจูงใจเหล่าพลทหารมากกว่าที่จะออกคำสั่ง พลทหารทุกคน มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงว่าจะยอมรับหรือแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วย ในสมัยโรมโบราณที่มีการกล่าวถึงการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเช่นเดียวกัน โดยกล่าวถึงการประชุมที่มีประชาชนเข้าร่วมกันพิจารณาญบทย่างวของรัฐ ซึ่งเรียกว่า "Comitia curiae หรือ Public assemblies)⁵³

วัตถุประสงค์หลักของการออกเสียงแสดงประชามติก็คือ การให้ประชาชนมาร่วมประชุม หรือเพื่อชักจูงประชาชนกับรัฐเข้าหากัน ซึ่งกระบวนการคิงกล่าวนี้เองย่อมจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการปกครองประเทศดีขึ้น และในการใช้ที่ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับญบทย่าง ก็สามารถเลือกแนวทางได้อย่างถูกต้อง เพราะมาจากความต้องการหรือจากเจตนาของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แสดงออกโดยการออกเสียงแสดงประชามติ⁵⁴

นอกจากนี้หากนับย้อนไปราว 20 ปี ภายหลังจากการสถาปนาอาณานิคมพليمัธ (Plymouth) จากหลักฐานพบว่า ในยุคคิงกล่าวการพิจารณากฎหมายจะกระทำโดยกลุ่มบุคคลที่ได้รับสิทธิพิเศษ

¹Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki, Referendum Voting, p.8-9.

²Ibid., P.9.

โดยคนกลุ่มนี้จะร่วมประชุมเพื่อกำหนดกฎหมายปีละ 4 ครั้ง แต่ภายหลัง เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น วิธีการนี้ได้ถูกยกเลิกไป และเมืองต่างๆ ก็เลือกตัวแทนเพียง 2 คนเข้าร่วมประชุมแทน โดยที่ประชุมนี้มีหน้าที่ร่างกฎหมายและข้อบังคับเพื่อใช้ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนทั้งหมดก็ยังต้องประชุมร่วมกันปีละครั้ง เพื่อร่วมกันรับทราบกฎหมายใหม่ที่ออกบังคับใช้ รวมทั้งยังสามารถออกเสียงแสดงประชามติในการยกเลิกกฎหมายเก่าที่ล้าสมัยทิ้งไปได้ หลังจากนั้นไม่นานนักกระบวนการดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากตัวแทนของรัฐได้รับความเชื่อถือไว้วางใจมากขึ้น ซึ่งถือได้ว่าก้าวเข้าสู่รูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติได้ถูกใช้น้อยลงในระบอบการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน หากพิจารณาตามแนวความคิดในระบบการปกครองแบบนี้จะ เห็นได้ว่า ประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนของคนในการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย หรือ การดำเนินการต่างๆ ให้แก่ผู้แทนของคน que เลือกตั้ง เข้าไป ดังนั้น จึงควรให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการต่างๆ ในนามของประชาชน ประชาชนจึงไม่มีความจำเป็นต้องมาออกเสียงแสดงประชามติอีก แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประชาชนจะได้มอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนของคนให้แก่ผู้แทนราษฎรไปใช้แทนแล้ว แต่ประชาชนก็ยังคงสงวนการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงบางอย่างไว้ ต่อมาในระยะหลังก็ได้มีการนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ เพื่อเป็นกระบวนการที่นำเข้ามาเสริม "ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน (ที่มาทำหน้าที่ออกกฎหมาย)" โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่เลือกผู้แทนของคน เข้าไปทำหน้าที่แทนให้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการหรืองานใด ที่องค์กรผู้แทนของคนได้ทำไป เพราะองค์กรผู้แทนนั้นอาจจะใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนอย่างไม่ถูกต้อง หรือไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของประชาชน หรือเข้ามาทำตัวเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสียเอง ดังนั้น จึงควรมีวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวคือให้ประชาชนให้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการนั้น บางกรณีว่าประชาชนเห็นชอบด้วยหรือไม่กับการที่องค์กรผู้แทนได้ทำไป ในนามของคน เมื่อเป็นเช่นนี้ระบอบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนของบางประเทศ จึงได้มีการพัฒนามาเป็นแบบประชาธิปไตยโดยตนเองและโดยผู้แทนผสมกัน

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้น ประชาชนมีส่วนโดยตรงเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงนำความคิดแบบประชาธิปไตยโดยตรงมาเสริม เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐในระบอบประชาธิปไตยยอมรับว่าการตัดสินใจพื้นฐานในรัฐธรรมนูญจะต้องผูกมัดอยู่กับเจตนารมณ์ของปวงชน ดังนั้น การออกเสียงแสดงประชามติที่หายไปนระบอบ

ประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ รัฐธรรมนูญของบางประเทศจึงกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ (Referendum) ในร่างกฎหมายที่สำคัญ หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือต่อสนธิสัญญา รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง หรือในการยุบสภาในระบอบรัฐสภาถือว่าเป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลโดยการเลือกตั้งใหม่ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบางประเทศยังกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ (Initiative Process) กรณีเหล่านี้ มิใช่เป็นเพียงการตัดสินใจของประชาชนโดยตรงเท่านั้น แต่ยังเป็น การแสดงความต้องการของประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ยังปรากฏออกมาในรูปของการไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทาง มหาชน (Public Hearing) อีกด้วย

ในปัจจุบัน ประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยผู้แทน ก็ได้นำหลักเกณฑ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงมาใช้ เสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน

เพื่อให้เข้าใจในระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) มากขึ้น จึงควร จะทราบถึงประเภทของระบบการออกเสียงแสดงประชามติต่างๆ ดังจะได้อธิบายต่อไป

ประเภทของการออกเสียงแสดงประชามติ

การออกเสียงแสดงประชามติที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันอาจแยกออกได้เป็นประเภทใหญ่ ได้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ
2. การออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่น

(1) การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ

การร่างรัฐธรรมนูญหรือการบัญญัติกฎหมายที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งหมดของประเทศนั้น จะสำเร็จลุล่วงได้โดยบุคคลเพียงกลุ่มเดียวคือผู้แทนราษฎรที่หาหน้าแทนประชาชนผู้มีสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง แต่ในปัจจุบัน ความคิดในเรื่องประชาธิปไตยได้พัฒนาไปมาก ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมาจาก เขาทั้งหลายโดยตรง ดังนั้นบางประเทศ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเสร็จแล้ว จะยังไม่มีผลบังคับทันทีจนกว่าจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนที่จะยอมรับหรือไม่ เพราะว่ากฎหมายดังกล่าวจะต้องถูกนำมาใช้กับประชาชนทั้งประเทศ

ในการออกเสียงแสดงประชามติระดับชาตินั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- ก. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ
- ข. การออกเสียงแสดงประชามติประเภทที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้
- ค. การทำให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process)

ก. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ

ในการออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้ จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดว่าจะต้องให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เพื่อที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญและมีผลโดยตรงต่อประชาชนทุกคน จึงสมควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อร่างกฎหมายนั้นๆ แต่เดิมการออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำนั้นมีเพียงไม่กี่เรื่อง ต่อมาก็ได้มีการขยายออกไป ซึ่งในปัจจุบันนี้อาจแบ่งการออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้ได้ 3 ประการ ด้วยกันกล่าวคือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ

ความเนาวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนั้น โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่หาขึ้นระหว่างสมาชิกในสังคมทุกคนต่อกัน และระหว่างผู้อยู่ใต้ปกครองกับผู้ปกครอง สัญญาประชาคมที่หาขึ้นนี้ก็ เพื่อให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่รับรองสิทธิเสรีภาพของสมาชิกทั้งหลายในสังคม ให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการปกครองและให้ผู้ปกครองรู้ว่าจะต้องปกครอง เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงเป็นของสมาชิกทุกคนในสังคม รัฐธรรมนูญที่คตินั้นจะต้องให้ประชาชนเจ้าของอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่าง การคิด รวมทั้งร่วมให้ความเห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญที่จะใช้บังคับด้วย รัฐธรรมนูญแบบนี้จะสะท้อนความต้องการของประชาชนออกมาในรูปของสัญญาประชาคม(Social Contract) แต่ในปัจจุบันการร่างหรือการยึดถือรัฐธรรมนูญนั้น อาจหาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภา ประชาชนไม่มีสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้น ในบางประเทศหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภาได้ลงมติให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ก็ยังจำเป็นต้องบังคับใช้ทันที จะต้องมีนำร่างนั้นไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงว่าจะรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้หรือไม่ คือต้องนำร่างนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเสียก่อน

ร่างรัฐธรรมนูญนี้หมายความว่าความรวมถึงร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย เพราะว่าอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นก็จะมีลักษณะ เป็นสัญญาประชาคมเช่นเดียวกัน กล่าวคือเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม รัฐธรรมนูญก็จะมีลักษณะ เป็นกฎหมายสูงสุด(Supremacy of the Constitution) เพราะเป็นสัญญาประชาคมที่สังคมกำหนดขึ้นเป็นกติกาและกฎเกณฑ์ในการปกครองที่ห้วฝ่ายผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองต้องให้ความเคารพ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การแก้ไขเพิ่มเติมก็ต้อง เป็นกระบวนการที่ยากและต้องให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจมีส่วนร่วมในการแก้ไขไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม (โดยผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ การออกเสียงแสดงประชามติ)

ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดมาก คือ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับจะต้องนำมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยการออกเสียงแสดงประชามติก่อน จึงจะสามารถมีผลใช้บังคับได้ ประเทศฝรั่งเศส ก็มีบทบัญญัติเฉพาะในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนนำไปบังคับใช้

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญตะวันตก ที่เป็นสัญญาประชาคมนั้น ประชาชนเจ้าของอำนาจจะมีส่วนร่วมทุกระดับ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ ดังนี้

1. ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิม ด้วยการออกเสียงประชามติ
2. ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่และระยะเวลาการร่าง
3. เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตามที่ประชาชนกำหนดแล้ว ต้องนำมาให้ประชาชนเห็นชอบ โดย การออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้งหนึ่ง

2. การออก เสียงแสดงประชามติที่ออกกฎหมายสำคัญบางประเภท

ในการบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญบางประเภท ควรที่จะให้สิทธิประชาชนในการรับรองกฎหมายที่สำคัญนั้นก่อนการบังคับใช้ เพราะเป็น เรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนผู้จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ที่ออกมาบังคับใช้นั้นโดยตรง ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ให้ออกเสียงแสดง ประชามติที่ออกกฎหมายประเภท "รัฐาหนด" คือกฎหมายของฝ่ายบริหารที่จัดทำและประกาศใช้ เป็น การเร่งด่วนโดยนำมาได้ผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องนำมาให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติให้ความเห็นชอบภายในเวลา 1 ปีนับแต่เวลาที่กฎหมายฉบับนั้นเข้าบังคับ หาก พ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วนำมาให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติถือว่ากฎหมายนั้นก็สิ้นผล ข้างบังคับโดยปริยาย⁵⁵ ในประเทศอิตาลี มาตรา 132 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เอาไว้ว่าหากจะมีการรวมภาค (Region) เข้าด้วยกัน หรือจะมีการตั้งภาคใหม่ หลังจากผ่าน กระบวนการทางนิติบัญญัติแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติก่อนว่าเห็นด้วย

⁵⁵ นันทวัฒน์ พรหมานันท์, "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ", 58.

กับการรวมภาคหรือตั้งภาคใหม่หรือไม่ หากประชาชนมีมติเห็นด้วยกับการรวมหรือการตั้งภาคใหม่
ดังกล่าว จึงจะมีผลสมบูรณ์ แต่ถ้าหากไม่เห็นด้วยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรวมหรือการตั้งภาคใหม่
ดังกล่าวก็มีอันตกไป⁵⁶

3. การออกเสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภท

การออกเสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภทนี้รวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศ
และสัญญาระหว่างประเทศด้วย ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์นั้น บกติกแล้วอำนาจหน้าที่ในการให้
สัตยาบันต่อสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น เป็นหน้าที่ของสภามมนตรีแห่งสมาพันธรัฐ
(Conseil Federal)⁵⁷ ที่จะให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศทุกประเภท
ยกเว้นเฉพาะสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่หาหน้าที่รักษาความสงบร่วมกัน
หรือของประชาคมระดับชาติเท่านั้น ที่จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนจึง
จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้⁵⁸

ข. การออกเสียงแสดงประชามติประเภทที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้

การออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องทำประชามติ แต่ให้อำนาจแก่ผู้มีหน้าที่สามารถนำให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้หากเห็นว่าสมควรหรือ
ประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดร้องขอ ซึ่งในการออกเสียงประเภทนี้มักด้วยกันหลายกรณี
ในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญมาตรา 11 ได้บัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีแห่ง
สาธารณรัฐมีสิทธิที่จะให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁵⁹

4 เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

5 เรื่องเดียวกัน, หน้า 58-59.

6 รัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 89

7 นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ" 67-68.

1. ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรของรัฐ อันได้แก่ ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรของรัฐ ร่างกฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลหรือของรัฐสารรวมทั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น

2. ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในข้อตกลงของประชาคมยุโรป ได้แก่ บรรดาข้อตกลงทั้งหมดที่ประเทศฝรั่งเศสทำกับประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรป

3. การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาซึ่งแม้จะไม่มีชื่อต่อรัฐธรรมนูญ แต่อาจกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ได้

ในประเทศอิตาลี รัฐธรรมนูญมาตรา 138 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป หรือสมาชิกในรัฐสภาสภาคสภาหนึ่งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกของสภานั้น หรือสภาภาคตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป ร้องขอให้มีการจัดการออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการยกเลิกรัฐธรรมนูญได้

สำหรับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ก็ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้เช่นกันได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิที่จะจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติได้ โดยมีเงื่อนไข 2 กรณี คือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไปหรือรัฐ(Canton) จำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไป ร้องขอต่อสภามன்றแห่งสหพันธรัฐ(Conseil Federal) เพื่อจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐบัญญัติ หรือรัฐาหนดที่ออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือรัฐาณฎีกา โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือ รัฐ(Canton) จำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไป จะต้องร้องขอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายก่อนที่กฎหมายเหล่านั้นจะมีผลใช้บังคับ

ค. การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process)

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายเป็นอีกกระบวนการที่สำคัญที่สุดอีกกระบวนการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย โดยให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนที่กำหนดที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ เป็นวิธีการในระบอบประชาธิปไตยแบบผสมที่จะขอให้สภาออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ เมื่อประชาชนจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้เข้าชื่อกันเพื่อเรียกร้องขอให้ดำเนินการออกเสียงแสดงประชามติเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการออกกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการ หรืออาจจะเป็นกรณีที่ประชาชนจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ร่างกฎหมายหรือร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วให้ประชาชนออกเสียงโดยตรงว่าจะรับร่างที่ร่างขึ้นมาหรือไม่ แล้วส่งให้รัฐบาลเพื่อดำเนินการ จะเห็นได้ว่าการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนนั้นเป็นทั้งผู้ทำข้อเสนอ คือร่างกฎหมายที่ต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและยอมรับข้อเสนอ นั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนี้ต้องมีการออกเสียงแสดงประชามติตามมาด้วยคือ เมื่อประชาชนมีทั้งสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายและสิทธิที่จะรับรองกฎหมายที่บังคับตนเองหรือไม่ วิธีการนี้จึงเป็นรูปแบบการปกครองที่คล้ายคลึงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง⁶⁰

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย(Initiatif Process) นี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนและประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไปสามารถร้องขอแก้ไขกฎหมายโดยเข้าร่วมลงชื่อในแบบฟอร์มเพื่อเป็น "ผู้ริเริ่มก่อการ" และกำหนดระยะเวลาการเก็บรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนที่จะร่วมกันเป็นผู้ริเริ่มก่อการที่จะเสนอขอปรับปรุงกฎหมายไว้⁶¹ เพื่อเสนอปรับปรุงกฎหมาย คือ

⁶⁰สมภพ โทตระภิกษุ , ศาสนสัมพันธ์ภาคี กฎหมายรัฐธรรมนูญ , หน้า 38.

⁶¹David Bather, Austin Ranney, Referendums (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1980), p.42.

- เพื่อขอให้มีการ เปลี่ยนรัฐธรรมนูญแห่งทั้งฉบับ คือให้ยกเลิกการบังคับใช้ของฉบับเดิม และร่างฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับแทน หรือ
- เพื่อขอให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยประชาชนผู้เริ่มก่อการ เสนอ ร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่คนจะ เสนอขอแก้ไข เข้ามาด้วย สภาไม่สามารกแก้ไข เปลี่ยนแปลง เนื้อหาสาระ ในร่างนี้ได้ หรือ
- เพื่อขอให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยประชาชนผู้เริ่มก่อการ เพียง แต่ร้องขอมาว่าจะแก้ไขในมาตราใด ส่วนใด และจะให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไข เพิ่มเติมตามความประสงค์ของประชาชนต่อไป

คำขอของประชาชนที่เป็นผู้ริเริ่ม เสนอขอปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะต้องนำมา ให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติก่อนว่าสมควรจะทำหรือไม่ หากผลของการออก เสียงแสดง ประชามติปรากฏออกมาว่าประชาชนเห็นด้วย รัฐสภาก็จะต้องดำเนินการแก้ไขตามความต้องการ ของประชาชนต่อไป หากผลของการออก เสียงแสดงประชามติออกมาว่าไม่เห็นด้วย ข้อ เสนอของ ประชาชนนั้นก็ เป็นอันตกไป

ในรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี ได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการ เป็นผู้ริเริ่ม เสนอขอปรับปรุงกฎหมาย เช่นเดียวกัน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 75 โดยให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิ ออกเสียง เลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือ สภาของภาค(Region) ตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป เข้าชื่อกันให้ยกเลิก กฎหมายบางฉบับ อาจจะเป็นทั้งฉบับหรือบางส่วนก็ได้ เมื่อประชาชนหรือ สภาเข้าชื่อครบตามจำนวนแล้ว ก็จะต้องนำข้อ เสนอดังกล่าวมาให้ประชาชนออก เสียงแสดง ประชามติ เพื่อรับรองให้ความเห็นชอบก่อนว่าสมควรที่จะดำเนินการตามที่ผู้ร้องขอหรือไม่ และ ตามมาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะ เสนอร่างกฎหมายได้แต่ไม่ ผูกพันว่ารัฐจะต้องพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าวตามความต้องการของประชาชน วิธีการตาม มาตรา 71 นี้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไปเข้าชื่อร่วม กัน เสนอร่างกฎหมายใหม่ได้ แต่ก็ เป็นเพียงการ เสนอ เท่านั้น เพราะไม่ได้บัญญัติบังคับให้ต้องนำร่าง กฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติหรือไม่ และ เมื่อประชาชน เสนอร่างกฎหมาย ดังกล่าวไปแล้วก็ไม่น่าจะเป็นที่สภาจะต้องพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าว หากสภาไม่เห็นด้วยกับร่าง กฎหมายนั้นก็ไม่น่าพิจารณา

(2) การออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่น

ในบางประเทศที่ปกครองด้วยระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ก็ให้อำนาจแก่องค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองสามารถออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎระเบียบหรือกิจการต่างๆ ขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น หรืออาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายใหม่ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายเดิมของท้องถิ่นตามระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้ การออกเสียงแสดงประชามติทั้งสามรูปแบบนี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันคือ ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

การออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- ก. การออกเสียงแสดงประชามติประเภทที่กฎหมายบังคับให้ทำ
- ข. การออกเสียงแสดงประชามติประเภทที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้
- ค. การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

ก. การออกเสียงแสดงประชามติประเภทที่กฎหมายบังคับให้ทำ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของรัฐ

แต่ละรัฐในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ต่างก็กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไว้ต่างกัน ซึ่งจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ เช่น กำหนดว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประเภทใดบ้างจะต้องขอประชามติต่อประชาชนก่อนออกบังคับใช้ ซึ่งแต่ละรัฐอาจกำหนดไว้แตกต่างกัน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีรัฐธรรมนูญของมลรัฐใดในที่บัญญัติให้ต้องนำร่างกฎหมายของสภาแห่งมลรัฐมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนบังคับใช้ แต่ถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่เกิดจากการเสนอของประชาชนตามวิธีการให้สิทธิประชาชนในรัฐเป็นผู้ริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมาย (Initiatif Process) ในทางปฏิบัติจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ มลรัฐที่เข้าวิธีนี้อยู่ด้วยกันถึง 14 มลรัฐด้วยกัน เช่น มลรัฐ Arizona, California, Colorado, Utah ฯลฯ

บางมลรัฐเช่น มลรัฐ Arizona, Michigan, Nevada, Washington เป็นต้น ก็บัญญัติ บังคับให้ร่างกฎหมายที่มีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือ ยกเลิกกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยวิธีการาให้สิทธิ ประชาชนในรัฐเป็นผู้ริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมาย ก็จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาห้ประชาชนให้ ความเห็นชอบ ด้วยการออก เสียงแสดงประชามติก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการ เคารพ ต่อเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายของประชาชนโดยวิธี Initiatif Process นั้นเอง

2. การออก เสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐทุกมลรัฐยกเว้น Delaware ต่างก็ได้อำนาจไว้ว่า รัฐธรรมนูญของมลรัฐถึง เรื่องการแก้ไข เพิ่มเติมหรือ เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่า จะต้อง ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ โดยการแยกแก้ไข เพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเป็น 2 กรณีด้วยกันคือ

2.1 ถ้าเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมด ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยกัน 2 ครั้ง คือ ครั้งแรก เพื่อลงมติในหลักการที่จะแก้ไขและลงมติ เห็นชอบด้วยที่จะให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Convention) หรือไม่เห็นด้วย(No Convention) และครั้งที่สอง เพื่อรับรองหรือไม่รับรอง ร่างรัฐธรรมนูญที่ดัดขึ้นแล้ว⁶² คือให้ประชาชนออก เสียง เป็นประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้นเอง

2.2 ถ้าเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญบางส่วน ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องเพียงครั้งเดียว คือ จะต้องนำร่างที่ผ่านการแก้ไข เพิ่มเติมแล้วมาห้ประชาชนในมลรัฐออก เสียงแสดงประชามติก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้ได้

¹⁰เดือน บุญภาค, ไพโรจน์ ชัยนาม , คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ , (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดนิติสาส์น, 2477), หน้า 177.

3. การออกเสียงแสดงประชามติที่อ่าวกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง

ร่างกฎหมายดังกล่าวกระทัดรัดถึงสิทธิบางประการของประชาชนในมลรัฐ ในประเทศวิส-เซอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติทุกครั้ง ในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของแต่ละรัฐและจะต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในกรณีเกี่ยวกับกฎหมายกำหนดภาษีประเภทหนึ่งขึ้นใช้ในรัฐด้วย สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลังนั้น บางมลรัฐร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคลังประเภทต่างๆ เช่น การจัดเก็บภาษีเพิ่มจะต้องนำมาให้ประชาชนของมลรัฐออกเสียงแสดงประชามติก่อนที่จะมีผลบังคับใช้

4. การออกเสียงแสดงประชามติขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น

การออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏในสหรัฐอเมริกาโดยรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐเช่น มลรัฐ Ohio บัญญัติไว้ว่า องค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดไว้ในข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้ว่า ข้อบังคับของท้องถิ่นประเภทใดบ้างที่จะต้องนำมาให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีผลบังคับ⁶³

ข. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้

ยกเว้นแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกา เฉพาะกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเท่านั้นที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ แต่ก็มีบางมลรัฐเช่น มลรัฐ Oregon, California และ Washington D.C. กำหนดห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญว่าห้ามนำร่างกฎหมายบางประเภทมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนการบังคับใช้ ซึ่งได้แก่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประเทศ เช่น ร่างกฎหมายของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างเร่งด่วน บางมลรัฐก็ได้บัญญัติห้ามมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน

⁶³ นพวัฒน์ พรหมานันท์, "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ", 62.

ส่วนการออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้นั้น จะเริ่มต้นจากการที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งครบตามจำนวนและหลักเกณฑ์อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แล้วนำใบยื่นต่อสำนักงานผู้ว่าการรัฐ จากนั้นก็จะต้องหาคนสนับสนุนอีกจำนวนหนึ่ง การร้องขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในกฎหมายใด กฎหมายนั้นจะหยุดการบังคับใช้ชั่วคราวจนกว่าผลของการออกเสียงแสดงประชามติจะออกมา หากผลออกมาปรากฏว่าประชาชนเห็นชอบกับกฎหมายนั้น กฎหมายนั้นก็จะมีผลบังคับต่อไป แต่ถ้าวางผลออกมาปรากฏว่าประชาชนไม่เห็นชอบด้วย กฎหมายที่ออกเสียงแสดงประชามตินั้นก็ไม่สามารถบังคับต่อไปได้ สำหรับกฎหมายที่ประชาชนลงมติเห็นชอบด้วยก็เหมือนกับกฎหมายทั่วๆไปคือ ยังสามารถถูกแก้ไขหรือยกเลิกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประชาชนก็มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในการแก้ไขหรือยกเลิกได้

ค. การให้สิทธิประชาชนในรัฐเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์นั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐต่างก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในรัฐของตนเข้าชื่อกันเพื่อขอให้มีการแสดงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบางประเภทที่บังคับใช้แล้ว กระทบต่อสิทธิของประชาชนในรัฐได้ การให้สิทธิแก่ประชาชนนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐแตกต่างกันออกไป

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การให้สิทธิประชาชนในรัฐเสนอขอปรับปรุงกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

1. การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ในเรื่องนี้มีรัฐธรรมนูญของมลรัฐบัญญัติไว้ถึง 17 มลรัฐด้วยกัน เช่น Arizona, California, Michigan, Florida, Ohio, Oregon ฯลฯ หลักก็คือกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเสนอขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐตนได้ แต่ในรัฐธรรมนูญบางมลรัฐ เช่น Illinois, California เป็นต้น ก็มีข้อกำหนดว่าประเด็นใด จะสามารถแก้ไขได้ ประเด็นใดนั้นสามารถแก้ไขได้

สำหรับกระบวนการที่ประชาชนจะริเริ่มขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ริเริ่มก่อนการ จะต้องยื่นข้อความที่ตนต้องการแก้ไขทั้งฉบับเดิมและฉบับใหม่ต่อผู้ว่าการมลรัฐนั้นๆ จากนั้นก็จะมี การให้ประชาชนในมลรัฐลงชื่อสนับสนุน โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนผู้สนับสนุนไว้ต่างกัน เมื่อ ได้ผู้ลงชื่อสนับสนุนตามจำนวนที่แต่ละมลรัฐกำหนดไว้แล้ว ก็จะมีการรัฐธรรมนูญส่วนที่ขอแก้ไขนั้น มาให้ ประชาชนในมลรัฐทั้งหมดออกเสียงแสดงประชามติว่า จะเห็นด้วยกับการขอแก้ไขดังกล่าวนี้หรือไม่

2. การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย เป็นกระบวนการที่คล้ายคลึง กับกระบวนการแรก แต่แตกต่างกันตรงที่ตัวกฎหมายที่จะแก้ไข โดยมีหลักการเสนอกฎหมายใหม่ หรือการยกเลิกแก้ไข กฎหมายเดิมจะต้องมีศักดิ์หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ ส่วนวิธีการใน การขอแก้ไขก็เป็นเช่นเดียวกับวิธีการริเริ่มขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์ว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ

ในศตวรรษนี้ได้มีการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกิดขึ้นหลายร้อยครั้ง การกำหนดเรื่องต่างๆที่จะขอประชามติ การจัดให้มีการออกเสียง การดำเนินการตลอดจนการ ควบคุมการออกเสียงแสดงประชามติ ก็มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศที่จัดให้มีขึ้น⁶⁴ ว่า แต่ละประเทศมีกฎเกณฑ์ในการดำเนินการเหล่านั้นอย่างไร และที่สำคัญหลักเกณฑ์และกฎระเบียบ ต่างๆ ในการที่จะดำเนินการออกเสียงแสดงประชามติให้บรรลุผลซึ่งสิ่งเหล่านี้ ส่งผลกระทบต่อ การออกเสียงแสดงประชามติเช่นกัน

หลักเกณฑ์ว่านทางหนึ่งที่จะแบ่งแยกการออกเสียงแสดงประชามติคือสถานะทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญของบางประเทศ บัญญัติเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญบางประเทศ ก็กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ บางประเทศก็กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษ⁶⁵

¹²ohn T.Rourke,Richard P.Hiskes,Cyrus Ernesto Zirakgadch,
Direct democracy and international palities, P.48.

¹³bid.,P.48.

อีกทางหนึ่งในการแบ่งแยกการออกเสียงแสดงประชามติก็คือ ทัศนคติวิธีการเฉพาะ
ได้แก่การออกเสียงแสดงประชามติที่ถูกจัดให้มีโดยการริเริ่มรวมถึง การบัญญัติให้มีการริเริ่มโดย
บทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศของฝ่ายบริหารและการริเริ่มของประชาชน

การออกเสียงแสดงประชามติในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไปทั้งในแง่ของการ
กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ การให้ความสนับสนุนตลอดจนการแทรกแซงของรัฐบาลว่ามีมากน้อยเพียงใด
ในบางรัฐ เมื่อมีการจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็จะให้มีการ
เผยแพร่หรือสนับสนุนให้ประชาชนรู้เรื่องเกี่ยวกับประชามติในเรื่องนั้นๆแต่อย่างใด ในขณะที่รัฐบาล
ของบางประเทศตื่นตัวในการเผยแพร่, สนับสนุน และ เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงประชามติ

การออกเสียงแสดงประชามตินั้น จะลงคะแนนเสียงเพียงยอมรับ หรือนับยอมรับต่อ
ข้อเสนอนั้นๆ โดยเสียงส่วนมากของประชาชนที่มีสิทธิลงคะแนน⁶⁶ ซึ่งเสียงส่วนมากของประชาชน
ที่มีสิทธิลงคะแนนนั้น จะต้องการจำนวนเท่าใดก็จะกำหนดไว้

เห็นได้ว่าการลงคะแนนเสียงแสดงประชามตินั้น ในทางเทคนิคแล้ว มีข้อจำกัด
มาก เพราะ ประชาชนจะให้ความเห็นเพียง "ยอมรับ" (YES) หรือ "นับยอมรับ" (NO) เท่านั้น
ทั้งนี้โดยนัยสามารถแสดงความคิดเห็นอื่นได้และจะต้องยอมรับหรือนับยอมรับทั้งหมดจะรับเพียงบาง
ส่วนไม่ได้ เพราะหากจะให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในรายละเอียด คบศึกษาข้อร่างรัฐธรรมนูญ
หรือร่างกฎหมายใดที่มีบทบัญญัติและรายละเอียด คบศึกษาข้อร่างรัฐธรรมนูญ เป็นอันมากก็จะทำให้ข้อมูลต่างๆ
ที่ได้มาจะมีมากและแตกแยกกันในแนวความคิดจนเกิดความสับสน ยากที่จะมองเห็นความต้องการ
ที่แท้จริงได้⁶⁷

ในการลงคะแนนเสียงแสดงประชามตินั้น เริ่มต้นจากการนำร่างกฎหมายที่จะให้ประชาชน
ออกเสียงแสดงประชามติมาเสนอต่อประชาชนและกำหนดระยะเวลาในการออกเสียงแสดงประชามติ
ระยะเวลาเป็นเท่าใด ก็ขึ้นอยู่กับ เงื่อนไข และ หลักเกณฑ์ ตามที่แต่ละประเทศกำหนด

¹⁴Ibid., P. 49.

¹⁵กสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
แพรววิทยา, 2517), หน้า 28-29.

จากวิวัฒนาการของระบอบการปกครองรูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งดั้งเดิมเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองได้โดยตรง ต่อมาเกิดเงื่อนไขในการที่ทำให้รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงทำให้เกิดการคิดค้นรูปแบบการปกครองใหม่คือ รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือโดยผู้แทนขึ้น ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้ก็ยอมมาให้เจตจำนงของประชาชนทั้งหลายเป็นสิ่งที่ทรงอำนาจสูงสุดอยู่ เช่น เดิม แต่เจตจำนงของประชาชนถูกแสดงออกโดยทางผู้แทน แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ผู้แทนอาจใช้อำนาจนี้บิดเบือนเพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวกได้ การที่ประชาชนจะควบคุมหรือตรวจสอบผู้แทนของตนในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นมีเพียงวิธีเดียวคือ การเลือกตั้ง หมายความว่า พวกประชาชนเป็นผู้แทนราษฎรของคนที่ได้เลือกเข้าบริหารหน้าที่แทนนั้น เข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภาอีก ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวข้างต้นพอเพียง ดังนั้นในบางครั้งประชาชนจึงสมควรใช้อำนาจของตนที่มีอยู่แต่เดิมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎร ซึ่งคนใดวางใจมอบอำนาจให้ไปใช้แทนตนว่าได้ทำหน้าที่ดังกล่าวดีเพียงพอลแล้วหรือยัง ซึ่งวิธีการที่หลายประเทศนำมาแก้ไขปัญหานี้ได้ก็คือ การให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติ (Referndum) คือ เรื่องสำคัญ บางเรื่องให้ผู้แทนของตนได้กระทำลงไปเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนของคนอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการใช้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินี้จะเป็นกลไกที่จะนำเรื่องสำคัญ กลับมาสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยที่แท้จริงให้ตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง ในฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย