



บทที่ 4

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศต่าง ๆ

ความเบื้องต้น

แต่เดิม การปกครองประเทศต่าง ๆ ส่วนมากใช้วิธีการปกครองที่เรียกกันว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนมีเสียงโดยตรงในการปกครองประเทศ มีส่วนในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ และมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายต่าง ๆ ดังปรากฏในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คือ จะให้ราษฎรมาร่วมประชุมกันที่จตุรัสกลางเมืองหรือโบสถ์ ซึ่งเรียกการประชุมนี้ว่า "Landsgemeinde" หรือ ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นไปในรูปของการประชุมเมือง (Town Meetings) โดยในการประชุมนี้ประชาชนจะมาพบกัน เพื่อร่วมกำหนดนโยบายภายในท้องถิ่น และแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่กำลังประสบอยู่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวตรงกับความหมายของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่ต่อมาเมื่อพลเมืองมากขึ้นการดำเนินการปกครองในรัฐสมัยใหม่กลับซับซ้อนมากขึ้น ราษฎรย่อมอาจเข้าใจหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้ต้องมีการคิดค้นระบอบการปกครองใหม่โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน แต่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนี้ก็มีข้อเสีย คือ ผู้แทนอาจจะแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนไม่ตรงกับเจตนารมณ์โดยส่วนรวมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง จึงอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติได้ ประกอบกับการควบคุมและตรวจสอบผู้แทนของคนที่มีอยู่ก็น่าเพียงพอ ดังนั้นในปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จึงใช้การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน แต่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกเสียงแสดงประชามติ "(referendum)" ต่อกิจการหรืองานใดบาง เรื่องที่ตัวแทนได้กระทำลงไป เช่น การร่างรัฐธรรมนูญหรือการออกกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริมทฤษฎีตัวแทนของประชาชน ระบบการออกเสียงแสดงประชามตินี้จะเป็นกลไกที่จะทำให้เรื่องสำคัญ ได้กลับเข้าสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงแท้จริงในการให้ประชาชนเจ้าของประเทศมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

ปัจจุบันประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลาย ประเทศได้เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้หลายเรื่อง เช่น การออกเสียงแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งเป็นารออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ นอกจากนั้นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองภายในประเทศแบบกระจายอำนาจก็ยังสามารถให้องค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นจัดทำให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎระเบียบหรือกิจการต่างๆ ขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้น บางประเทศยังได้ก้าวไปอีกขั้นนี้ คือ สามารถให้ประชาชนของคนเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเดิมได้ เรียกว่า "ระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย(Initiatif Process)"¹ ซึ่งมีทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การให้สิทธิประชาชนแสดงประชามติทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นภาพรวมและเหตุผลสนับสนุนระบบการออกเสียงแสดงประชามติต่อไปจะพิจารณาถึงระบบการออกเสียงแสดงประชามติที่เชื่อกันอยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และ ฝรั่งเศส

ก) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

1. การจัดทำให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ

ความเป็นมา

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การออกเสียงแสดงประชามติได้แก่การลงคะแนนเสียงของประชาชนต่อร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญ การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอาจมาจากรัฐสภาในรูปของการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจมาจากประชาชนในรูปของการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ", 57.

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ประกอบด้วยรัฐ(Canton) จำนวน 23 รัฐ แต่ละรัฐก็มีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง มีอาณาเขตดินแดนที่แน่นอนและมีความเป็นอิสระตามที่ได้อนุญาตไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาหลายร้อยปีแล้ว ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ถือได้ว่าเป็นแม่แบบของการทำให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ จากหลักฐานการทำให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินี้ได้เคยใช้ในช่วงท้ายของยุคกลางในบางรัฐในปี ค.ศ.1449 เมื่อรัฐบาลเบอร์น(ตอนนั้นเป็นรัฐอิสระของประเทศสวิสเซอร์แลนด์) ได้ขอประชามติจากประชาชนเพื่อนำเงินภาษีอากรระหนึ่งสินที่เกิดจากสงคราม นอกจากนั้นก็มีการจัดทำให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอีกในปี ค.ศ.1513 โดยตกลงว่ารัฐบาลจะนำเข้ามาเป็นพันธมิตรโดยปราศจากความยินยอมของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในรัฐนั้น และในปี ค.ศ.1531 รัฐบาลตกลงจะนำเข้ามาสงครามก่อนได้รับความยินยอมของประชาชนโดยการออกเสียงแสดงประชามติ²

ก่อนปี ค.ศ.1603 เรื่องการออกเสียงแสดงประชามติได้เริ่มอ่อนค้อยลง โดยเหตุที่นโยบายของรัฐบาลของประเทศสวิสเซอร์แลนด์มีหลากหลาย จนกระทั่งเข้าสู่ภายใต้การปกครองของผู้มีอำนาจกลุ่มหนึ่ง(คณาธิปไตย) ระบอบประชาธิปไตยของประเทศสวิสเซอร์แลนด์และระบบการออกเสียงแสดงประชามติได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองที่กดขี่ แต่อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าประชาธิปไตยโดยตรงไม่ได้สูญหายไปไหน ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ได้กลับมาใช้ระบบการออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้งในศตวรรษที่ 19 ด้วยอิทธิพลของการปฏิวัติฝรั่งเศส³ แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยของประเทศฝรั่งเศสได้แผ่ขยายเข้าสู่ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐเกือบทั้งหมดรวมทั้งพวกอนุรักษนิยมยอมรับประเพณีที่จะต้องนำรัฐธรรมนูญของรัฐมาทำประชามติออกเสียงแสดงประชามติก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ และในบางรัฐ ก็ยังรวมถึงกฎหมายด้วยที่จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนการบังคับใช้ด้วย การออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าวเป็นการออกเสียงแสดงประชามติในระดับรัฐ การทำให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ ฉบับลงวันที่ 12 เมษายน 1798 ซึ่งถูกร่างขึ้นที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

²Davia Bather, Austin Ranney, *Referendums*, p.32.

³Ibid.

โดยกำหนดค่าให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อประเทศสวิสเซอร์แลนด์ได้กลายมาเป็นสหพันธรัฐในปี ค.ศ.1848 ก็ได้มีการบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญหรือแสดงประชามติเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 นี้ได้ถูกนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติและก็ได้รับเสียงข้างมาก เห็นชอบให้ใช้บังคับได้

ในตอนแรก การออกเสียงแสดงประชามตินั้นเป็นระบบบังคับ ถูกจัดให้เพียงแต่เฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐเท่านั้น แต่ในปี ค.ศ.1874 ได้ถูกขยายไปสู่ทางเลือกอื่นมากขึ้น โดยครอบคลุมถึงกฎหมายธรรมดา หรือรัฐาหนดคด้วย⁴ การแก้ไขครั้งล่าสุดในปี ค.ศ.1921 และ ค.ศ.1977 ได้บัญญัติให้สนธิสัญญาระหว่างประเทศมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติด้วย ในชั้นเริ่มสนธิสัญญาระหว่างสหพันธรัฐกับต่างประเทศนั้นต้องเสนอขอประชามติจากประชาชน ต่อมาเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.1921 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐใหม่ว่า " สนธิสัญญากับต่างประเทศซึ่งผูกพันสหพันธรัฐเกินกว่า 15 ปี หรืออันมีกำหนดระยะเวลา ถ้าราษฎรจำนวน 50,000 คน หรือ รัฐ 8 รัฐร้องขอ จะต้องเสนอสนธิสัญญานั้น ให้ประชาชนลงมติเห็นชอบก่อน จึงจะมีผลผูกพันสหพันธรัฐได้"⁵ ตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 12 กันยายน ค.ศ.1848 ในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญ ได้ให้สิทธิประชาชนจำนวน 50,000 คนขึ้นไปเข้าชื่อกันเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเป็นภาระให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ในปี ค.ศ.1860 รัฐทุกรัฐได้เพิ่มการออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญ และครอบคลุมถึงกฎหมายและงบประมาณแผ่นดิน

⁴Ibid. ,p.40.

⁵Ibid.

2. รูปแบบของระบบการออกเสียงแสดงประชามติ

รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1847 อย่างเป็นทางการเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่ได้ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วหลายครั้ง ได้แบ่งประเภทของการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติไว้ 3 กรณี นอกจากนั้นในแต่ละรัฐยังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่นได้เช่นกัน

1. การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ

ประเภทของการออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติ แบ่งออกเป็น 3 กรณี ด้วยกัน

1.1. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ

การออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้ ได้แก่การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เพื่อที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายของรัฐสภานี้ถือว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญเพราะใช้บังคับกับประชาชนทั่วทั้งประเทศ การออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้มีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

1) การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่เคร่งครัดกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาก มาตรา 123 ของรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ ได้กล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐว่า "แม้ว่าจะเป็นการจัดการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องเสนอต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ออกเสียงแสดงประชามติ⁶ ในการออกเสียงแสดงประชามติเพื่อยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ หรือรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ จะต้องลงคะแนนเสียงแสดงประชามติโดยเสียงข้างมาก 2 ประเภท คือ จะต้องได้รับการลงคะแนนเสียงสนับสนุน โดยเสียงข้างมากของประชาชนชาวสวิตเซอร์แลนด์ทั้งหมดทั่วประเทศ และเสียงข้างมากของประชาชนในรัฐของสวิตเซอร์แลนด์มากกว่าครึ่งหนึ่งของ 23 รัฐ⁷

⁶Ibid. ,p.41.

⁷Ibid.

2) การออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายประเภท "รัฐาหนค"

"รัฐาหนค" คือกฎหมายของฝ่ายบริหารที่จัดทำและประกาศใช้เป็นการเร่งด่วนโดยผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ความปกติการออกกฎหมายจะต้องออกผ่านการพิจารณาของทั้ง 2 สภา คือ สภาแห่งชาติ และสภาแห่งรัฐ แต่การออกรัฐาหนคถือว่าเป็นอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร การออกรัฐาหนคนั้น หากรัฐาหนคมีผลบังคับใช้แน่นอนโดยกำหนดระยะเวลา 1 ปีหรือน้อยกว่านั้น ก็ไม่ต้องนำมาเสนอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เพราะถือว่ารัฐาหนคประเภทนี้มีกำหนดระยะเวลาบังคับใช้สั้น แต่ถ้ารัฐาหนคนั้นมีการกำหนดระยะเวลาใช้บังคับมากกว่า 1 ปี จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบภายในเวลา 1 ปีนับแต่มีการใช้กฎหมายนั้น⁸ หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วได้มีการนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ กฎหมายนั้นก็จะมีผลใช้บังคับโดยปริยาย หรือเมื่อนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติภายในกำหนดเวลา หากประชาชนไม่ลงคะแนนเสียงข้างมากยอมรับ รัฐาหนคนั้นก็จะมีผลเช่นกัน

3) การออกเสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภท

ภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1977 อำนาจหน้าที่ในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศตกเป็นหน้าที่ของสภามมนตรีแห่งสหพันธรัฐ (Conseil federal) ที่จะทำหน้าที่ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศทุกประเภท ยกเว้นเฉพาะสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่รักษาความสงบร่วมกัน เรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือของประชามติเท่านั้น ที่จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อน⁹

⁸Ibid.

⁹นันทวัฒน์ บรมานันท์ "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ" 58-59.

1.2 การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้

การออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้ได้แก่การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิที่จะจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติได้ หาก

- 1) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือ
- 2) รัฐ(Canton) จำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไป

ร้องขอต่อสมาพันธ์รัฐ (Conseil federal) เพื่อให้จัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

2.1) รัฐบัญญัติ ซึ่งออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ความปกติแล้วนั้นต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนบังคับใช้ แต่หากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไปหรือรัฐจำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไป ร้องขอให้มีการนำเสนอให้ประชาชนแสดงประชามติ ก็สามารถทำได้ โดยต้องดำเนินการให้มีการแสดงประชามติภายในเวลา 90 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศโฆษณา

2.2) รัฐกำหนด ซึ่งออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเพื่อยอมรับ หรือ ปฏิเสธได้ หากมีประชาชนหรือรัฐตามจำนวนข้อ 2.1 ร้องขอ¹⁰

2.3) สนธิสัญญาบางประเภทหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญของสมาพันธ์สวิสเซอร์แลนด์ได้กำหนดบังคับให้ต้องนำเสนอสนธิสัญญาบางประเภทและข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐบาลของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ทำกับประเทศอื่น ในเรื่องเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกองค์กรที่หาหน้าที่รักษาความสัมพันธ์หรือของประชาคมระดับชาติ มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อน

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เพิ่มในเรื่องสนธิสัญญากับต่างประเทศที่นำเซเรื่องสนธิสัญญาที่ต้องบังคับให้ทำ แต่เป็นสนธิสัญญากับต่างประเทศซึ่งผูกพันสมาพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์เกินกว่า 15 ปี หรือไม่มีกำหนดเวลา สามารถนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ หากมีราษฎรจำนวน 50,000 คน หรือ รัฐ(Canton) อย่างน้อย 8 รัฐได้ร้องขอ ก็จะต้องเสนอสนธิสัญญานั้น ให้ราษฎรลงคะแนนเสียงแสดงประชามติก่อนว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธ

¹⁰รัฐธรรมนูญสมาพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์ มาตรา 89

1.3. การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiatif Process)

ระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนี้ ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ ในมาตรา 120-121 และในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนี้ให้สิทธิแก่ประชาชนเฉพาะรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ นำให้สิทธิที่จะขอเสนอปรับปรุงรัฐบัญญัติ หรือรัฐกำหนดค่า¹¹

ระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนี้มีกระบวนการสำคัญคือ มีการให้สิทธิแก่ประชาชนจำนวน 100,000 คนขึ้นไปเข้าชื่อร่วมกันในแบบฟอร์มที่กำหนดเพื่อเป็นผู้ริเริ่มก่อการ โดยต้องรวบรวมรายชื่อผู้ริเริ่มก่อการให้ได้ภายใน 90 วัน (หลักเกณฑ์นี้ได้ถูกวางขึ้นในปี ค.ศ. 1978 ก่อนหน้านั้นได้มีการกำหนดระยะเวลา) โดยเข้าชื่อร่วมกันเพื่อที่จะกระทำการดังต่อไปนี้

1.3.1 ขอให้มีการ เปลี่ยนรัฐธรรมนูญแห่งทั้งฉบับ (ยก เลิกฉบับเดิมและยกร่างฉบับใหม่)

1.3.2 ขอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยผู้ริเริ่มก่อการจะนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่ตนจะขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง เข้ามาด้วย ในกรณีนี้สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระใดๆ ในร่างนี้ แต่สามารถเสนอทางเลือกใหม่ได้¹²

1.3.3 ขอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน โดยผู้ริเริ่มก่อการเพียงแต่บรรยายมาว่าสมควรแก้ไข เปลี่ยนแปลงตรงไหนบ้าง และบ่งชี้ให้เป็นที่ของรัฐบาลที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข เติมเต็มตามความเห็นดังกล่าวของประชาชนต่อไป

คำขอลดงกล่าวเหล่านี้ รัฐบาลจะต้องนำมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามติ ก่อนว่าสมควรจะหาคนที่ประชาชนจำนวนเกินกว่า 100,000 คนร้องขอหรือไม่น หากผลการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติปรากฏออกมาว่าประชาชนทั่วประเทศมีเสียงข้างมากเห็นชอบด้วย รัฐบาลก็ต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป

¹¹Davia Bather, Austin Ranney, *Referendums*, p.42.

¹²Ibid.

2. การออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่น

นอกจากการให้ประชาชนได้ออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ละรัฐในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ยังจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่นได้อีกด้วย ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ

1) การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของรัฐ (Canton) โดยในแต่ละรัฐ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในกรณีดังกล่าวไว้แตกต่างกัน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ เช่น บางรัฐได้กำหนดการออกกฎหมายประเภทใดบ้างที่จะต้องขอคะแนนเสียงประชามติจากประชาชน

2) การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ซึ่งมีบทบัญญัติให้ประชาชนแสดงประชามติต่องบประมาณรายจ่ายหรืองบประมาณรายได้ แต่สำหรับในรัฐธรรมนูญของรัฐได้บัญญัติว่าจะต้องมีการขอประชามติจากประชาชนทุกครั้งในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณประจำปีของแต่ละรัฐ และจะต้องมีการขอประชามติในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่กำหนดภาษีประเภทหนึ่งขึ้นบังคับใช้ในรัฐด้วย

3) การให้สิทธิประชาชนในรัฐ (Canton) เป็นผู้ริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ละรัฐต่างก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นของนครตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐกำหนดที่จะเข้าชื่อกัน ขอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของรัฐที่ออกมากกระทบถึงสิทธิของประชาชนในรัฐได้ โดยขั้นตอนนี้ขึ้นอยู่กับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ

การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติที่ถูกจัดให้มีขึ้นในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ตั้งแต่ ค.ศ. 1848-ค.ศ. 1978 มีจำนวนทั้งสิ้น 297 ครั้งด้วยกัน ตามจำนวนดังกล่าวนี้ประชาชนได้ออกเสียงแสดงประชามติเห็นด้วยต่อข้อเสนอ 156 ครั้งและไม่เห็นด้วยต่อข้อเสนอ 141 ครั้ง¹³

¹³Ibid.p 44.

การออกเสียงแสดงประชามติตั้งแต่ ค.ศ.1848-ค.ศ.1978 นั้นอาจแยกประเภทของการออกเสียงแสดงประชามติได้ดังนี้¹⁴

- 1) การออกเสียงต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ จำนวน 3 ครั้ง
- 2) การออกเสียงแสดงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 198 ครั้ง
- 3) การออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐาหนค จำนวน 11 ครั้ง
- 4) การออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายและรัฐบัญญัติ(กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้) จำนวน 82 ครั้ง
- 5) การออกเสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จำนวน 3 ครั้ง

หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดทำประชามติออกเสียงแสดงประชามติเรื่อยมา ดังต่อไปนี้

1) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 1980 ผู้ออกเสียงแสดงประชามติได้ลงมติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนที่หยัก เลิกความเกี่ยวข้องกันระหว่างรัฐบาลศาสนาจักรด้วยคะแนนเสียงไม่เห็นด้วย 1,052,294(78.9%)

2) ในวันเดียวกันผู้ออกเสียงได้ยอมรับข้อเสนอของรัฐบาลด้วยคะแนน 1,116,353 ต่อ 181,264 เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อขยายอำนาจฉุกเฉินของรัฐบาล

3)การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 1980 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงเห็นด้วยกับกฎหมายเพื่อบังคับให้เซ่ เข็มขัดนิรภัยและหมวกกันน็อค ด้วยคะแนนเสียง 841,945 ต่อ 791,144

4) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 5 เมษายน 1981 ผู้ออกเสียงได้ปฏิเสธการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายที่เสนอโดยองค์การโรมันคาทอลิก ซึ่งเสนอให้แก้ไขการจ้คจากพวกคนต่างชาตินสวิสเพื่อปรับปรุงสิทธิของคนเหล่านี้ ด้วยคะแนนเสียง 1,303,979 ต่อ 252,323

5) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 1981 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงเห็นด้วยต่อการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประกันความเท่าเทียมกันของสิทธิและโอกาสของชายและหญิง ด้วยคะแนน 797,677 ต่อ 525,950

¹⁴Ibid

6) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 1981 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงเห็นด้วย 818,324 ต่อ 368,636 เกี่ยวกับการเพิ่มภาษีอากร

7) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 1982 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงปฏิเสธต่อข้อเสนอการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายเรื่องสิทธิของคนงานต่างชาติในสวีต ด้วยคะแนนเสียงปฏิเสธ 690,339(50.4%) ต่อ 680,432(49.6%)

8) ในวันเดียวกัน ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงยอมรับข้อเสนอการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ด้วยคะแนนเสียง 880,855(63.7%) ต่อ 501,897(36.3%)

9) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 1984 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงเห็นด้วยกับข้อเสนอของรัฐบาลในการนำวิทยานิพนธ์ชนิดใหม่ 2 ชนิดมาใช้

10) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 23 กันยายน 1984 เกี่ยวกับ 2 ข้อเสนอเรื่องพลังงานนิวเคลียร์

ข้อเสนอแรก เรื่องการสร้างสถานีพลังงาน ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงปฏิเสธด้วยคะแนน 931,287 ต่อ 761,524

ข้อเสนอที่สอง เรื่องความปลอดภัย และการนำทำลายสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการใช้พลังงานนิวเคลียร์ ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงปฏิเสธด้วยคะแนน 916,384 ต่อ 773,727

11) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 1987

- ผู้ออกเสียงแสดงประชามติได้ออกเสียงเห็นด้วยกับการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงระบบขนส่งมวลชน ด้วยคะแนนเสียง 1,140,269 ต่อ 861,036

- ผู้ออกเสียงแสดงประชามติได้ออกเสียงเห็นด้วยกับข้อเสนอริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนเรื่องการคุ้มครองภูมิประเทศ ด้วยคะแนนเสียง 1,152,326 ต่อ 839,105

12) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1988 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงแสดงประชามติปฏิเสธข้อเสนอนโยบายการขนส่งมวลชนใหม่ ด้วยคะแนน 954,384 ต่อ 798,143

ในวันเดียวกัน ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงปฏิเสธข้อเสนอริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนที่ให้ลดอายุเกษียณอายุของชายจาก 65 ปีเหลือ 62 ปี และของหญิงจาก 62 ปีเหลือ 60 ปี ด้วยคะแนนเสียงไม่เห็นด้วย 1,153,550 ต่อ 624,154

13) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 1989 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงไม่เห็นด้วยต่อข้อเสนอกฎรัฐธรรมนูญให้ยกเลิกกองทัพด้วยคะแนนเสียง 1,903,797 ต่อ 1,052,218

14) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 1990 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงเห็นด้วยกับข้อเสนอบริบทกฎหมายเรื่องการปกป้องอาณา ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 773,084 ต่อ 742,207

15) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1992 เกี่ยวกับข้อเสนอ 3 ข้อเสนอ

ข้อเสนอแรก ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงยอมรับการให้ขึ้นภาษีน้ำมัน 54.6%

ข้อเสนอที่สอง ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงยอมรับให้มีอนการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยคะแนน 72.5%

ข้อเสนอที่สาม ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงยอมรับเกี่ยวกับการทดลองสัตว์ทุกประเภท ด้วยคะแนน 72.2%

16) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 1993 ผู้ออกเสียงได้ออกเสียงยอมรับด้วยเสียงข้างมากต่อการออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ 5 เรื่องด้วยกัน

สาระสำคัญประกอบด้วย การแก้ไขปัญหาการว่างงานและเงินประกันสุขภาพ การลงมติให้วันที่ 1 สิงหาคม เป็นวันหยุดทั่วทั้งประเทศ การเรียกร้องให้มีการควบคุมอาวุธปืนให้เข้มงวดมากขึ้นและการถอนรัฐจากส่วนหนึ่งของ เบอร์นมา เป็นของบาเซล-แลนด์

17) การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1994 ได้ลงมติเห็นด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 52% ห้ามรถบรรทุกขนาดใหญ่ใช้เส้นทางผ่านประเทศสวิตเซอร์แลนด์ในช่วงระยะเวลา 10 ปี

ข) ประเทศสหรัฐอเมริกา

1) การจัดทำให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ

ความเป็นมา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศประชาธิปไตยประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบการออกเสียงแสดงประชามติเป็นระบบเสริมและนำมาใช้เป็นระยะเวลาพอสมควร แต่ไม่เคยจัดทำให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติเลย แต่กระนั้นก็ได้ถือว่าประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถทัดเทียมกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์เกี่ยวกับการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ มลรัฐต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มใช้การออกเสียงแสดงประชามติที่จะยอมรับหรือปฏิเสธรัฐธรรมนูญของมลรัฐเหล่านั้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1890 และก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รูปแบบของการออกเสียงแสดงประชามติและการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนับได้ว่าเป็น 2 รูปแบบในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เป็นกระบวนการซึ่งผู้ลงคะแนนเสียงที่ทั่วประเทศสามารถที่จะควบคุมการออกกฎหมายโดยตรงโดยตัวของผู้ลงคะแนนเสียงเอง มากกว่าโดยอ้อมที่เลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าไป หลาย มลรัฐได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนว่า กฎหมายที่ผู้ร่างเสนอขึ้นมาเพื่อทำให้บังคับจะยังไม่มีผลจนกว่าจะได้รับ การยอมรับโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติก่อน การริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ทำให้ประชาชนหรือกลุ่มคนจำนวนหนึ่งร่วมกันสร้างกฎหมาย หรือร่วมแก้ไขรัฐธรรมนูญ¹⁵

ภายหลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 มีผลทำให้อาณานิคม 13 มลรัฐของสหราชอาณาจักรเป็นอิสระและได้รับเอกราช 4 ใน 13 มลรัฐอันได้แก่ Connecticut, Massachusetts, New Hampshire และ Rhode Island ได้คัดค้านใจแก้ไขกฎหมายเก่าของอาณานิคมและร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้ใหม่โดยกำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งของทั้ง 4 มลรัฐจะมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงในมลรัฐนั้น โดยการออกเสียงแสดงประชามติแล้ว¹⁶

¹⁵David Bather, Austin Ranney, *Referendums*, p.67.

¹⁶Ibid., p.68.

มลรัฐ Massachusetts นับเป็นมลรัฐแรกที่ทำเป็นการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยในปี ค.ศ.1777 มลรัฐ Massachusetts ได้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่และได้สั่งให้ประชาชนในการประชุมเมือง(the state's town meetings) เพื่อแสดงความคิดเห็นและลงคะแนนเสียง โดยกำหนดเงื่อนไขว่ารัฐธรรมนูญจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการยอมรับด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มลรัฐ Massachusetts เสนอขาดการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นจึงถูกประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญตามที่มลรัฐเสนอ¹⁷ ต่อมาในปี ค.ศ.1780 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อประชาชนอีกครั้งหนึ่ง และในครั้งนี้นักประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้ลงคะแนนเสียงยอมรับร่างรัฐธรรมนูญใหม่จำนวน 2 ใน 3 ของผู้มีสิทธิลงคะแนน

New Hampshire คือมลรัฐต่อจาก Massachusetts ที่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ.1779 มลรัฐ New Hampshire ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงในมลรัฐออกเสียงแสดงประชามติ แต่เมื่อได้ให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติแล้ว ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ด้วยเหตุผลหลายประการ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงตกไป ในปี ค.ศ.1783 มลรัฐ New Hampshire ได้พยายามเสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้งหนึ่ง และในครั้งนี้อ้อเสนอเรื่องรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 และได้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ.1784 หลังจากนั้นมลรัฐอื่นๆ ก็ได้จัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญตามๆ เช่น มลรัฐ Mississippi ในปี ค.ศ.1817 และมลรัฐ Alabama ในปี ค.ศ.1819 เป็นต้น¹⁸

ต่อจากนั้นมลรัฐต่างๆ ก็ได้นำเอากระบวนการออกเสียงแสดงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของหลาย มลรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ได้

¹⁷John T.Rourke,Richard P.Hiskes and Cyrus Ernesto Zirakzadeh,
Direct democracy and international politics,(Lynne Rienner Publishers,Inc,
USA.1992),p.42.

¹⁸David Bather, Austin Ranney, Referendums, p.69.

นอกจากมลรัฐ Delaware แล้ว มลรัฐอื่นๆ ทุกมลรัฐต่างก็บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐตนเองถึง เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อนถึงจะนำมาบังคับใช้ได้

ตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญมลรัฐ Delaware ให้นับถือถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่า ผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญคือสภาแห่งมลรัฐ โดยสภาแห่งมลรัฐจะต้องลงมติเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หลังจากลงมติไปแล้วก็ยังประกาศเข้ามามีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภามลรัฐครั้งใหม่ ซึ่งจะต้องนำร่างที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาชุดเดิมมาที่สภาชุดใหม่ลงมติเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง และจะต้องได้เสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดอีก เช่นกันจึงจะมีผลใช้บังคับได้ และนอกจากนี้มาตรากังกล่าวยังระบุไว้ในตอนท้ายว่า จะต้องมีการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาจากสภาแล้ว

ระบอบประชาธิปไตยในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ก้าวหน้าขึ้นมามีอีกโดยในปี ค.ศ. 1898 มลรัฐ South Dakota เป็นมลรัฐแรกที่ดำเนินการให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiatif Process) เข้ามาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มลรัฐ Oregon ก็ได้นำมาใช้ในปี ค.ศ. 1902 และได้จัดการออกเสียงแสดงประชามติครั้งแรกในปี ค.ศ. 1904 ในปี ค.ศ. 1910 มลรัฐ 8 มลรัฐทางค้ำตะวันตกได้รับเอากระบวนการออกเสียงแสดงประชามติไว้ใช้¹⁹ มลรัฐ Florida และมลรัฐ Illinois ให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้เฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐ มลรัฐ Alaska, Maine, Idaho, Massachusetts, Utah, Washington และ Wyoming ให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้เพียงเฉพาะการผ่านกฎหมายเท่านั้น และบางมลรัฐสามารถให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้ถึง 2 กรณี นอกจากนั้นมลรัฐ Maryland และมลรัฐ New Mexico แตกต่างกับมลรัฐอื่นโดยอนุญาตให้เฉพาะการออกเสียงแสดงประชามติเท่านั้น การให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนั้นไม่สามารถหาได้²⁰

¹⁹Harlan Hahn, Sheldon Kaminiecki, Referendum Voting, p.1.

²⁰Ibid., p.2.

สำหรับคำเรียกการออกเสียงแสดงประชามติในแต่ละมลรัฐนั้น ใช้คำเรียกต่างกัน เช่น Direct legislation, Referendum by popular petition, Permissive referendum และ People's veto เป็นต้น²¹ แต่ในความหมายที่แท้จริง การออกเสียงแสดงประชามติ ก็มีขึ้นเพื่อจุดประสงค์เดียวกันคือ ต้องการแก้ไขข้อผิดพลาดของคณะกรรมการของสภา โดยที่ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนได้โดยตรง

ปลายปี ค.ศ. 1970 ต่อเนื่องจนถึงต้นปี ค.ศ. 1980 ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ และการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้ถูกกล่าวถึงและนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ในการรณรงค์ผ่านกัมและ การป้องกันสภาวะแวดล้อมอันเนื่องมาจากความรุนแรงของอาวุธนิวเคลียร์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะถือได้ว่าเป็นผู้นำในระบบประชาธิปไตยโดยตรง แต่ก็ยังมีแค่มีการจัดทำให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติเลย

มีข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเสนอขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา คือนับแต่สหรัฐอเมริกาเป็นเอกราชและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1779 เป็นต้นมา ได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรวมทุกรัฐ มีจำนวนมากกว่า 5,200 ครั้ง โดยข้อเสนอการแก้ไข 90% มาจากข้อเสนอของ สภามลรัฐ 6% มาจากข้อเสนอของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ 4% มาจากข้อเสนอของประชาชนโดยวิธีการ Initiative Process²²

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹Andreas Auer, Le Referendum et l'initiative populaires aux etats-unis, (Paris: Economica, 1989), p. 15.

²²Ibid.

2) รูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติ

ปัจจุบัน รูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติในระดับมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา มีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ

1) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ

โดยส่วนมากจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐว่า เรื่องใดบ้างที่มลรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและควรถูกให้ประชาชนได้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติก่อนการบังคับใช้ ก็จะมีบัญญัติบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 4 กรณีด้วยกัน คือ

1.1 การออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญ

มลรัฐทุกมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา ยกเว้นเพียงมลรัฐ Delaware ต่างก็ได้อำนาจบัญญัติเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญของตน ถึงเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ มลรัฐ Delaware เป็นมลรัฐเดียวในประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ

การให้ประชาชนลงคะแนนเสียงแสดงประชามติในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ได้มีบทบัญญัติไว้เป็นหลัก ดังนี้

1. กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน ไม่ว่าจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยสภาแห่งมลรัฐ คณะกรรมาธิการ สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือโดยประชาชนตามระบบ Initiative Process ก็ตามจะต้องนำร่างที่ได้ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐสภาแล้วมาขอความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับ

2. กรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมด (เปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่) อันได้แก่การยกเลิกฉบับเดิมแล้วร่างฉบับใหม่ขึ้นมา กรณีนี้จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ 2 ครั้ง คือ ในครั้งแรกจะเป็นการขอประชามติจากประชาชนว่าสมควรที่จะตั้งสภาร่างขึ้นมาหรือไม่ และครั้งที่สอง เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็จะต้องนำมาให้ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงแสดงประชามติก่อน จึงจะสามารถนำมาบังคับใช้ได้²³

²³ นันทวัฒน์ พรหมานันท์, "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ", 61-62.

ในการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติของประชาชนนั้น มลรัฐส่วนมากใช้เกณฑ์
คะแนนเสียงข้างมากของประชาชนในการลงคะแนนเสียงแก้ไข เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ แต่บาง
มลรัฐใช้เกณฑ์ต่างออกไป เช่น มลรัฐ New Hampshire การออกเสียงแสดงประชามติต้องได้
คะแนน 2 ใน 3 ของผู้มีสิทธิลงคะแนน

1.2 การออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการคลัง

จากวิวัฒนาการของการออกเสียงแสดงประชามติ ได้ขยายมาถึงกฎหมายธรรมดา
แต่กฎหมายธรรมดาที่จะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก็มีขอบเขตจำกัด ในบางมลรัฐ เช่น
Alaska ,Florida,New York ฯลฯ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง ประเภทต่างๆ
ของมลรัฐ เช่น การกู้ยืมเงินของมลรัฐหรือการจัดเก็บภาษีใหม่ จะต้องมีร่างกฎหมายดังกล่าวมา
ให้ประชาชนในมลรัฐออกเสียงแสดงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ เพราะ
ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญและกระทบถึงสิทธิบางประการของประชาชนใน
มลรัฐโดยตรง

1.3 การออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

นอกจากบางมลรัฐที่กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลัง มาให้ประชาชน
ออกเสียงแสดงประชามติแล้ว ยังมีมลรัฐใดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติให้ร่างกฎหมายของ
สภาแห่งมลรัฐมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนการบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ตาม หาก
เป็นร่างกฎหมายที่เกิดจากกระบวนการเสนอของประชาชนตามวิธี Initiatif Process แล้ว
ในทางปฏิบัติจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้

ยังมีบางมลรัฐ เช่น Arizona,Michigan,Nevada,Washington ได้บัญญัติ
ให้ร่างกฎหมายฉบับใดก็ตามที่จะมีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เกิดขึ้นตาม
วิธี Initiatif Process จะต้องมีร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยการ
ออกเสียงแสดงประชามติก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเคารพเจตนารมณ์ในการ
ออกกฎหมายของประชาชนตามวิธี Initiatif Process นั้นเอง²⁴

²⁴เรื่องเดียวกัน , หน้า 62.

นอกเหนือจากนี้แล้ว น่าว่าจะเป็นกฎหมายที่ออกในกรณีเร่งด่วน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการบริหาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายงานของรัฐบาล ไม่สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้²⁵

1.4 การออกเสียงแสดงประชามติขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของมลรัฐ เช่น Ohio บัญญัติว่า องค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดไว้ในข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้ว่า ข้อบังคับของท้องถิ่นประเภทใดบ้างที่จะต้องนำมาให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ

2) การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้

การให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติในรูปแบบนี้ มีชื่ออยู่ในมลรัฐของสหรัฐอเมริกา 24 รัฐด้วยกัน ได้แก่ Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New-Mexico, North Dakota, South Dakota, Ohio, Oklahoma, Utah, Oregon, Washington และ Wyoming²⁶ โดยทั่วไปแล้วจะจำกัดให้มีได้ก็แต่เฉพาะกฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเท่านั้น การให้สิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยตนเองโดยตรง แต่การใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยตรงของประชาชนโดยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีข้อจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵Harlan Hahn, Sheldon Kamimiecki, Referendum Voting, p.12-13.

²⁶Andreas Auer, Le Referendum et l'intitiative populaires aux etats-unis, p.15.

ข้อจำกัดหลักใหม่ 3 ข้อในการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ในบางมลรัฐได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเองว่า ห้ามนำร่างกฎหมายบางประเภทมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนใช้บังคับ ซึ่งได้แก่ 1.กฎหมายที่เร่งด่วนหรือฉุกเฉิน เช่น ร่างกฎหมายที่จำเป็นสำหรับการรักษาความสงบของสาธารณะ คำนวณสาธารณะสุขหรือด้านความปลอดภัยของประชาชนอย่างเร่งด่วน 2.ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดระบบการบริหาร 3.ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับขอบข่ายงานของรัฐบาล²⁷

ในบางมลรัฐ เช่น Arizona, South Dakota สามารถทำการออกเสียงแสดงประชามติได้ทั้งหมด ยกเว้นกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องสถานภาพของรัฐบาลหรือสถาบันทางการเมือง หรือในกรณีที่เกี่ยวกับการเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการ และในบางมลรัฐ เช่น Colorado, Alaska และ Ohio เป็นต้น กฎหมายที่เกี่ยวกับตำรวจและการเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการ ไม่สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้

การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้นั้น เริ่มต้นจากการที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่หลักเกณฑ์ของมลรัฐเป็นผู้ร้องขอให้มีการนำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ ความเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนดไว้ ผู้ที่จะมีสิทธิขอแจ้งการออกเสียงแสดงประชามตินั้นจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงชื่อไว้แล้ว (Registered voters)²⁸ เช่น ในมลรัฐ Massachusetts ถือว่ามีหลักเกณฑ์ง่ายที่สุด คือ ผู้ร้องขอซึ่งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องกรอกแบบฟอร์มขอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติหรือมีผู้สนับสนุนเบื้องต้น 10 คน ลงชื่อสนับสนุนแก่ด้วย แล้วจึงนำเสนอต่อผู้ว่าการรัฐ หลังจากนั้นจะต้องหาผู้สนับสนุนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งจะคำนวณจากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในมลรัฐครั้งหลังสุดจำนวน 2%

²⁷Harlan Hahn, Sheldon Kamimiecki, Referendum Voting, p.12-13.

²⁸Andreas Auer, Le Referendum et l'intitiative populaires aux etats-unis, p.25.

ส่วนมลรัฐ Arizona การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะหาได้นั้นยากมากคือ จะต้องหาผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุนถึง 10% ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งหลังสุด

ระยะเวลาในการออกเสียงแสดงประชามตินั้น โดยทั่วไปอยู่ในระหว่างเวลา 60-120 วันนับจากวันที่กฎหมายผ่านสภามลรัฐ กล่าวคือ ผู้ร้องขอมีเวลา 60-120 วัน ในการที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการขอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ เวลา 60-120 วันนี้รวมถึงการหาจำนวนผู้ลงชื่อสนับสนุนตามจำนวนในแต่ละรัฐธรรมนูญของมลรัฐที่กำหนดไว้ด้วย หากปฏิบัติตามครบตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ก็จะไม่สามารถขอคะแนนเสียงแสดงประชามติจากประชาชนได้ ในทุกมลรัฐจะมีองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการตรวจสอบด้วยว่าลายมือชื่อผู้สนับสนุนเป็นลายมือชื่อจริงหรือไม่

เมื่อมีการร้องขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายใด ก็จะมีผลทำให้กฎหมายนั้นหยุดการบังคับใช้ไว้ชั่วคราวจนกว่าผลการออกเสียงแสดงประชามติจะออกมา หากผลการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติปรากฏออกมาว่า ประชาชนส่วนมากเห็นชอบด้วยกับกฎหมายนั้น กฎหมายนั้นก็จะมีผลใช้บังคับได้ แต่หากผลการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนออกมาว่า ประชาชนไม่เห็นด้วยกับกฎหมายนั้นก็ เป็นอันยกเลิกไปไม่สามารถใช้บังคับได้ สำหรับกฎหมายที่ประชาชนได้ลงมติเห็นชอบนั้นก็สามารถถูกแก้ไขหรือยกเลิกได้เช่นกัน

3) การให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Process)

กระบวนการนี้เป็นกระบวนการอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญที่สุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือ ให้นำสิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มที่จะขอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ มลรัฐ South Dakota เป็นมลรัฐแรกที่นำกระบวนการนี้มาใช้ โดยบัญญัติเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญของมลรัฐเมื่อปี ค.ศ. 1898 ต่อมามลรัฐอื่นๆ ก็ได้นำกระบวนการนี้มาใช้อีกหลายมลรัฐ

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

3.1 การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญนี้ รวมถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ทั้งสิ้น 17 มลรัฐด้วยกัน ได้แก่ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Illinois, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota²⁹ หลักเกณฑ์โดยทั่วไปของการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ก็คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด สามารถเข้าชื่อกันขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐคนได้ แต่บางมลรัฐก็ยินยอมให้มีการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ เช่น มลรัฐ Maryland, New Mexico เป็นต้น³⁰ นอกจากนั้นบางมลรัฐที่ยอมให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ได้ก็มีข้อจำกัดว่า สามารถหรือไม่สามารถขอแก้ไขในประเด็นใดบ้าง เช่น มลรัฐ Illinois ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนมาตรา 4 ว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและหน้าที่ของสภามลรัฐเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts ก็ได้บัญญัติห้ามประชาชนนำให้มีการเสนอขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนา การแต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนผู้พิพากษา การขอให้ทบทุนคาพิทากาเรื่องสิทธิเสรีภาพ การจัดตั้งและยุบศาล ในมลรัฐ California นั้น ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละ 1 เรื่องเท่านั้น³¹

²⁹Ibid., p. 36.

³⁰Harlan Hahn, Sheldon Kamieniecki, Referendums Voting, p.2.

³¹นันทวัฒน์ บรมานันท์ "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ", 64.

สำหรับกระบวนการที่ประชาชนจะเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ จะเริ่มจากผู้ริเริ่มก่อนการต้องยื่นข้อความที่ตนต้องการแก้ไขทั้งส่วนเดิมและส่วนที่มีการแก้ไขใหม่ต่อผู้ว่าการมลรัฐ ในบางมลรัฐก็จะกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มก่อนการว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใด แตกต่างกันไปตามแต่ละมลรัฐ เมื่อผู้ริเริ่มก่อนการได้เสนอข้อความที่ต้องการแก้ไขแก่ผู้ว่าฯ แล้วก็จะต้องหาประชาชนในมลรัฐเข้าชื่อกันเพื่อสนับสนุนการขอแก้ไขดังกล่าว โดยแต่ละมลรัฐก็จะกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อสนับสนุนไว้แตกต่างกัน เมื่อได้จำนวนประชาชนผู้ลงชื่อสนับสนุนจนครบตามจำนวนที่ต้องการแล้วก็จะนำรัฐธรรมนูญส่วนที่ขอให้มีการแก้ไขนั้นมาให้ประชาชนในมลรัฐทั้งหมดออกเสียงแสดงประชามติว่า เห็นชอบด้วยการแก้ไขดังกล่าวหรือไม่

3.2 การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่คล้ายคลึงกับกระบวนการแรก โดยได้มีการปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญของ 21 มลรัฐด้วยกัน ได้แก่ Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Oklahoma, Ohio, Oregon, South Dakota, Washington และ Columbia³² แต่บางมลรัฐนั้นยินยอมให้มีวิธีการให้ประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย ได้แก่ มลรัฐ Maryland และมลรัฐ New Mexico ส่วนมลรัฐอื่นๆ ที่ให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายรวมถึงการเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเดิม มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคล้ายๆ กันคือ การเสนอกฎหมายใหม่หรือการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเดิม จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีอยู่แล้วของมลรัฐนั้น

สำหรับกระบวนการที่ให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอให้มีการปรับปรุงกฎหมายนั้นก็เช่นเดียวกับการริเริ่มขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องมีผู้ริเริ่มก่อนการจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เสนอขอให้มีกฎหมายใหม่ หรือขอให้ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเดิม ผู้ริเริ่มก่อนการจะต้องทำร่างกฎหมายและชื่อเสนอไปเสนอต่อผู้มีอำนาจ จากนั้นก็จะต้องหาจำนวนผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุน

³²Andreas Auer, Le Referendum et l'initiative populaires aux etats-unis, p.54.

ตามที่กฎหมายในแต่ละรัฐกำหนด มลรัฐ Florida กำหนดว่า การให้ประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายจะต้องประกอบด้วยชื่อเสนอและข้อสรุป เพื่อให้มลรัฐจะได้นำข้อสรุปนั้นส่งให้แก่ประชาชนว่าผู้เสนอมีความต้องการอย่างไร เมื่อมลรัฐได้รับชื่อเสนอแล้ว ก็จะทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่า ร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นของรัฐหรือไม่ หากข้อเสนอนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็ไม่น่าเป็นต้องนำออกไปให้ประชาชนพิจารณา

ระยะเวลาในการยื่นชื่อเสนอนั้น แต่ละมลรัฐก็กำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Colorado และ Florida กำหนดว่าต้องยื่นชื่อเสนอต่อเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3 เดือน ก่อนวันเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาระดับประเทศ(สภาคองเกรส) ส่วนมลรัฐ Michigan และ Montana ต้องยื่นอย่างน้อย 4 เดือนก่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาระดับประเทศ(สภาคองเกรส) เหตุที่ต้องมีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีเวลาในการตรวจสอบและเตรียมการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ ในวันเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว หากยื่นผิดระยะเวลาข้างต้นก็ยื่นได้ แต่จะต้องไปลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ ในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในครั้งถัดไป

บางมลรัฐจะกำหนดห้ามเสนอขอแก้ไขเรื่องอะไรบ้าง เช่น เรื่ององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมทั้งหมด และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนา เป็นต้น มลรัฐ California ห้ามเสนอเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลธรรมดาหรือบริษัทเอกชน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ค) ประเทศฝรั่งเศส

1) การจัดการให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ

ความเป็นมา

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศมหาอำนาจ หนึ่งในยุโรปเมื่อ 300-400 ปีก่อน ระบบการออกเสียงแสดงประชามติได้เกิดขึ้นมานานแล้วในประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศส จากหลักฐานปรากฏว่ามีความพยายามให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการรวมแคว้น Metz เข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1552 แต่ความพยายามให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จหลังจากนั้นล่วงเลยมากกว่า 100 ปี การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ ได้ถูกจัดการให้มีขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อให้สัตยาบันต่อรัฐธรรมนูญในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1793 และใช้ในการลงคะแนนเสียงยืนยันยังกฎหมายในรัฐสภา การออกเสียงแสดงประชามติได้ถูกใช้โดย Bonaparte เพื่อให้ประชาชนให้สัตยาบันต่อรัฐธรรมนูญซึ่งทำให้เขาเข้าเป็นกงสุลในปี ค.ศ.1800 เป็นกงสุลตลอดชีวิตในปี ค.ศ.1802 และเป็นจักรพรรดิในปี ค.ศ.1804 นอกจากนั้นการนำระบบการปกครองรูปแบบจักรพรรดิมาใช้ใหม่ได้รับการให้สัตยาบันโดยการออกเสียงแสดงประชามติในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1815³³

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติได้ถูกละทิ้งไปนระหว่างสาธารณรัฐที่ 3(ค.ศ.1870-1940) ทั้งนี้เนื่องจากการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ได้มีรัฐบาลด้วยกันทั้งหมดกว่า 100 ชุด โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งอยู่อำนาจประมาณ 8 เดือน แม้ว่ากฎหมายฉบับลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1940 ซึ่งให้อำนาจในการจัดการรัฐธรรมนูญแก่ประธานาธิบดี นายพล Petin โดยบัญญัติให้รัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติแต่ก็ไม่มีการนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติแต่ประการใด จนกระทั่งสาธารณรัฐที่ 3 ได้สิ้นสุดลงเมื่อประเทศฝรั่งเศสถูกกองทัพเยอรมันยึดครองในสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อปีค.ศ.1940 และเมื่อประเทศเยอรมันแพ้สงครามประเทศฝรั่งเศส จึงได้รับการปลดปล่อยในปีค.ศ.1944 นายพลเดอโกลล์ ได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวให้ออกกฎหมาย เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ.1945

³³David Bather, Austin Ranny, *Referendums*, p.139.

กำหนดให้เลือกสภาแห่งชาติ พร้อมกับให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่า จะรักษาระบบการปกครองของสาธารณรัฐที่ 3 ตามเดิมหรือเห็นควรร่างรัฐธรรมนูญใหม่³⁴ บปรากฏว่าประชาชนได้ออกเสียง แสดงประชามติเห็นควรร่างรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยเสียง 18,584,746 ต่อ 699,136 สภาแห่งชาติที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นจึงหาหน้าในการร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกได้จัดระเบียบการปกครองเป็นระบบสภาเดี่ยว แต่เมื่อเสนอต่อประชาชนเพื่อออกเสียงแสดงประชามติก็ต้องตกไป เพราะประชาชนไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 10,584,359 ต่อ 9,454,034 ทำให้ต้องเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อหาหน้าให้ร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้ได้จัดระเบียบการปกครอง ในระบบการปกครองโดยรัฐสภา เช่น เดิมแต่เป็นสภาคู่และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติด้วยคะแนนเสียง 9,297,000 ต่อ 8,165,000 โดยมีผู้ไม่ออกเสียงจำนวน 8,500,000 นานาไปสู่การจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 4 แต่สภาทหารเมืองภายใต้สาธารณรัฐที่ 4 ก็เช่นเดียวกับสาธารณรัฐที่ 3 คือมีปัญหาคความยุ่งยากในการดำเนินการปกครองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากระบบพรรคการเมืองของฝรั่งเศสไม่มีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 ได้จัดระเบียบอำนาจทางการเมืองการปกครองในลักษณะที่ต้องการให้รัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนมีอำนาจเข้มแข็ง แต่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคและขาดระเบียบวินัยภายในพรรคเหล่านี้ ทำให้เป็นการยากที่รัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี และที่ยิ่งร้ายแรงไปกว่านั้น คือ พรรคการเมืองเหล่านี้มีอิทธิพลเหนือมติมหาชน พรรคการเมืองแตกแยกกันและไม่สามารถแสดงมติมหาชนออกมาได้³⁵

³⁴Ibid., p.140.

³⁵พงศ์เพ็ญ สุภนดาชัย, รัฐธรรมนูญและการปกครอง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534), หน้า 78-79.

ดังนั้นในวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ.1958 เมื่อการจลาจลระดับท้องถิ่นโดยการสนับสนุนของทหารบางกลุ่มได้เกิดขึ้นที่เมืองอัลเจียร์ส เมืองหลวงของประเทศอัลจีเรีย รัฐบาลฝรั่งเศสไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ สาธารณรัฐที่ 4 ก็ไม่สามารถยื่นข้อค้ำประกันแก่สภาผู้แทนราษฎรภายใต้การบังคับของกองทัพได้ลงมติแต่งตั้งให้ นายพลเคอโกลล์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.1958 และในวันที่ 3 เดือนเดียวกันก็ได้มอบอำนาจร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้ด้วยโดยมีเงื่อนไขว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ จะต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชนก่อนการบังคับใช้ และร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้รับความเห็นชอบ จากประชาชนอย่างท่วมท้นด้วย คะแนนเสียงเกือบ 80%ของผู้ออกเสียง เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.1958 และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 เป็นการเริ่มต้นของสาธารณรัฐที่ 5³⁶

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางหนทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ 2 วิธี คือ การแก้ไขที่เสนอโดยเสียงข้างมากปกติของทั้งสองสภา ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาด้วยเสียงข้างมากปกติ หลังจากนั้นก็เป็นดุลยพินิจของประธานาธิบดีว่า จะเอาเข้าสู่สภาทั้งสองที่ประชุมร่วมกัน หรือให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ ขณะที่ข้อเสนอนี้มาจากรัฐสภาจะต้องเสนอให้ประชาชนเพื่อออกเสียงแสดงประชามติเสมอไป³⁷

นับตั้งแต่การล่มสลายของสาธารณรัฐที่ 4 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1958 การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติได้ถูกจำกัดขึ้นอีกหลายครั้งด้วยกัน การออกเสียงแสดงประชามติครั้งแรกของระบบการปกครองสาธารณรัฐที่ 5 ถูกจำกัดขึ้นเพื่อเป็นการก่อตั้งสาธารณรัฐที่ 5 รัฐบาลภายใต้การนำของนายพลเคอโกลล์ ได้ร่างรัฐธรรมนูญและเสนอต่อประชาชนเพื่อขอประชามติการออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าว ได้ถามผู้เลือกตั้งในอาณานิคมทั้งหมด ของฝรั่งเศสด้วยว่าต้องการเป็นอิสระ หรือเข้าเป็นสมาชิกของประเทศฝรั่งเศส ประชาชนได้ยอมรับรัฐธรรมนูญใหม่ และยอมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 31 ล้านคนเศษ และไม่เห็นด้วย 6 ล้านคนเศษ

³⁶เรื่องเดียวกัน , หน้า 79.

³⁷โรเบิร์ต อี. วอร์ค, รอย.ซี.แมครีคิช ระบบการเมืองปัจจุบันของยุโรป (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 427.

การลงคะแนนเสียงแสดงประชามตินี้ กระทำพร้อมกันทั้งที่ในประเทศฝรั่งเศสและในดินแดนโพ้นทะเล แต่การลงคะแนนมีความหมายเหมือนกัน คือ ในประเทศฝรั่งเศส การลงคะแนนเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองหรือนำรับรองรัฐธรรมนูญใหม่ ส่วนดินแดนโพ้นทะเลเป็นการยอมรับหรือปฏิเสธอันยอมเข้าอยู่ในจักรภพ³⁸

การออกเสียงแสดงประชามติครั้งต่อมา ได้ถูกจำกัดให้ขึ้นเกี่ยวกับสงครามของประเทศอัลจีเรีย ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1954 ในวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1961 3 ใน 4 ของผู้ออกเสียงยอมรับกฎหมายของรัฐบาลเกี่ยวกับการตัดสินใจด้วยตนเองของอัลจีเรีย และในวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1962 9 ใน 10 ของผู้ออกเสียงลงคะแนนยอมรับสัญญาสงบศึกระหว่างประเทศฝรั่งเศส และประเทศอัลจีเรีย หลังจากนั้นก็มีการจำกัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเรื่อยมา

2) รูปแบบของระบบการออกเสียงแสดงประชามติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศส ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติไว้ในมาตรา 3 ว่า "อำนาจอธิปไตยแห่งชาติของปวงชนปวงชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน และโดยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ" หมายความว่าวิธีการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนนั้นอาจใช้ได้ทางอ้อม โดยผู้แทนของคนหรือใช้โดยตรงโดยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ

การออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนชาวฝรั่งเศส เกิดขึ้นได้ 3 กรณีด้วยกัน คือ

2.1. การออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศสได้บัญญัติเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชน ไว้ในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า สิทธิที่จะเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและของสมาชิกสภาผู้คิดหรือข้อเสนอนี้แก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โดยมีข้อความเหมือนกัน บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบโดยการออกเสียงแสดงประชามติจากประชาชนแล้ว

³⁸พรอเรนซ์ ชัยนาม ,สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 172-173.

กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเริ่มต้น โดยนายกรัฐมนตรีและสมาชิก
รัฐสภา เสนอคำแนะนำต่อประธานาธิบดี ว่าสมควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใด
ถ้าประธานาธิบดีเห็นชอบก็จะมีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งให้สภาแห่งรัฐเพื่อตรวจ
แก้ไขร่าง เสร็จแล้วก็นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ จากนั้นก็ต้องมีการนำเรื่องที่จะขอแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งปกติหรือข้อ เสนอ
แก้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา โดยมีข้อความเหมือนกัน
เสียก่อน หลังจากนั้นประธานาธิบดีจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งผ่านการพิจารณา
ของทั้งสองสภาแล้วมาให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติก่อนการบังคับใช้ต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี ประธานาธิบดีสามารถหลีกเลี่ยงกระบวนการดังกล่าวได้โดยการขอให้
สภาทั้งสองประชุมร่วมกันเป็นสภาคองเกรส โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความ
เห็นชอบจากสภาคองเกรส โดยจะต้องมีสมาชิกสภาจำนวนสามในห้าออก เสียงให้ความเห็นชอบ
จึงจะเห็นได้จาก มาตรา 89 วรรค 3 บัญญัติว่า " ข้อ เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่ต้อง
เสนอให้ออก เสียง โดยประชามติ เมื่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเห็นควรที่จะ เสนอต่อรัฐสภาใน
การประชุมร่วมกันทั้งสองสภาเป็นสภาคองเกรส ในกรณีนี้จะถือว่า ร่างข้อ เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ
ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ต่อเมื่อมีสมาชิกรัฐสภาสามในห้าที่ออก เสียง เห็นด้วย "

ดังนั้นกระบวนการในการให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข
เพิ่มเติมจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประธานาธิบดี หากข้อ เสนอแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบของสภาทั้งสองขึ้นมาสู่ประธานาธิบดีแล้ว กรณีปกติ ประธานาธิบดี
ก็จะนำให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติก่อนการบังคับใช้แต่หากประธานาธิบดีเห็นว่าควรที่จะ
เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ก็ไม่ต้องนำไปให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติ
อีกตั้งนั้นในกรณีหลังการออก เสียงแสดงประชามติของประชาชนก็ไม่เกิดขึ้น

เงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสคือจะขอแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับอาณาเขต
ของประเทศและระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐไม่ได้

2.2 การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย

มาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สำคัญได้ อันได้แก่³⁹

2.2.1 ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรของรัฐอันได้แก่ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดรัฐร่างกฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลหรือของรัฐสภา รวมทั้ง ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น

2.2.2 ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในข้อตกลงของประชาคมยุโรปอันได้แก่บรรดาข้อตกลงทั้งหมดที่ประเทศฝรั่งเศสทำกับประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป

2.2.3 การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาที่ถึงแม้ว่าจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่อาจจะกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบัน

ตามมาตรา 11 ข้างต้น คำว่า "ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรต่าง ๆ" ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่ออยู่คำว่า "ร่างกฎหมาย" คือ ร่างกฎหมายประเภทใด มีความหมายครอบคลุมถึงแค่ไหน นักวิชาการส่วนมากลงความเห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับร่างกฎหมายธรรมดาแม้เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญบางคนมีความเห็นไปไกลถึงกับว่ามาตรา 11 ใช้ได้แต่เฉพาะร่างกฎหมายธรรมดาแม้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ใช้ได้ แต่การตีความในลักษณะเคร่งครัด เช่นนี้ไม่เป็นที่ยอมรับกัน ตามความเห็นทั่วไปมาตรา 11 ใช้ได้แต่เฉพาะกับร่างกฎหมายธรรมดา และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะใช้กับรัฐธรรมนูญไม่ได้⁴⁰

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹บันทึกวาทกรรม บรมานันท์ , "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ", 67-68.

⁴⁰หงส์เพ็ญ ศกุนตวาทย์ , รัฐธรรมนูญและการปกครอง, หน้า 82.

การออกเสียงแสดงประชามติที่เป็นที่ถกเถียงกันมากกว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือนำได้แก่ประชามติในปี ค.ศ.1962 เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยเปลี่ยนจากการเลือกตั้งทางอ้อมมาเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยที่ประธานาธิบดีได้ตีความคำว่า "ร่างกฎหมาย" ในความหมายที่กว้างที่สุดโดยรวมร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญร่างกฎหมายธรรมดาและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในครั้งนั้นอยู่นอกเหนือมาตรา 11 เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา 89 ได้กำหนดวิธีการดำเนินการเอาไว้

กระบวนการในการแสดงประชามติตามมาตรา 11 นี้จะเริ่มต้นจากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาร่วมกันเสนอต่อประธานาธิบดีว่าสมควรที่จะให้ประชาชนร่วมกันออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งประธานาธิบดีมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจว่า เป็นการสมควรหรือไม่ ที่จะให้มีการจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายนั้นหากประธานาธิบดีเห็นด้วย รัฐสภาก็ต้องจัดคนากฎหมายเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการออกเสียงแสดงประชามติออกมา โดยเร่งด่วนส่วนรัฐบาลก็ต้องแจ้งเรื่องดังกล่าว ให้ประชาชนทราบโดยผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง เมื่อประชาชนได้ออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายแล้ว ประธานาธิบดีมีหน้าที่ลงนามในร่างกฎหมายดังกล่าว และประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นภายใน 15 วัน นับแต่ประชาชนได้ลงประชามติ หากคะแนนเสียงแสดงประชามติของประชาชนออกมาว่าไม่เห็นชอบด้วยร่างกฎหมายนั้น ร่างกฎหมายนั้นก็มิอันตกไป

ได้เคยมีการจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ตามมาตรา 11 ดังนี้

1. การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ.1962 ต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งประชาชนเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว 62.23% และไม่เห็นด้วย 37.75%

2. การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ.1969 ต่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ คือ ภาค(Region) และการต่ออายุการปฏิบัติงานของวุฒิสภา ซึ่งประชาชนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว 47.59% และไม่เห็นด้วย 52.41%

3. การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1972 ต่อข้อตกลงของประชาคมยุโรปที่ให้ประเทศอังกฤษ และประเทศอื่น ๆ เข้าร่วมในกลุ่มประชาคมยุโรปซึ่งประชาชนเห็นด้วยกับข้อตกลงดังกล่าว 68.32% และไม่เห็นด้วย 31.68%

4. การออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988 ต่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการเตรียมการให้ประเทศนิวซีแลนด์เป็นปกครองตนเอง ซึ่งประชาชนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว 80% และไม่เห็นด้วย 20%

2.3 การออกเสียงแสดงประชามติต่อดินแดนของประเทศ

รูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าวข้างต้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส แต่ในรัฐธรรมนูญมิได้ใช้คำว่าออกเสียงแสดงประชามติไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 53 วรรค 3 ว่าห้ามมิให้มีการโอน การแลกเปลี่ยน หรือการรวมดินแดนโดยมิได้รับความยินยอมของประชาชนเกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาแล้วจะเห็นได้ว่าการขอความยินยอมจากประชาชนผู้เกี่ยวข้องนั้นมีวิธีการใดที่จะได้รับความต้องการจากประชาชนได้ดี เท่ากับการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ

3) ผู้มีอำนาจจัดให้มี

ตามรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันอำนาจจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามตินั้นเป็นของประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดี ดังจะเห็นได้จากมาตรา 11 และมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

มาตรา 11 เป็นเรื่องของการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย เมื่อรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกันเสนอต่อประธานาธิบดีว่าสมควรที่จะจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 11 ประธานาธิบดีมีสิทธิที่จะจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ อำนาจในการจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินี้เป็นอำนาจอิสระของประธานาธิบดีซึ่งประธานาธิบดีจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าสมควรที่จะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่

หากประธานาธิบดี เห็นสมควรให้จัดออก เสียงแสดงประชามติ รัฐสภา ก็จะเป็นผู้จัดทำ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการ และขั้นตอนในการออก เสียงแสดงประชามติ และจัดให้มีการออก เสียง แสดงประชามติ หากประธานาธิบดี เห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าว น่าจะเป็นหรือน่าสมควรจัดให้ ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติ ก็เป็นอำนาจเด็ดขาด

การจัดให้มีการออก เสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายตามมาตรา 11 นี้รัฐธรรมนูญให้ อำนาจประธานาธิบดีว่า สมควรจัดให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติหรือน่า มีค่าบังคับให้ ประธานาธิบดี เลือกทางใดทางหนึ่ง

ตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น เรื่องการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า สิทธิในการที่จะ เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นของประธานาธิบดี โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และสมาชิกสภา และกำหนดไว้ด้วยว่า บทบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับได้ก็ต่อ เมื่อ ได้รับความเห็นชอบโดยการออก เสียงแสดงประชามติของประชาชนแล้ว

โดยหลักแล้ว ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอญัตติ หรือขอ เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่ง ได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองแล้วต่อประชาชน เพื่อให้ออก เสียงแสดงประชามติต่อขอ เสนอแก้ไข รัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อใช้บังคับต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี มาตรา 89 วรรค 3 ได้ให้อำนาจของประธานาธิบดีไว้ว่าน่าต้อง เสนอ ขอเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติก็ได้ โดยอีกทางเลือกหนึ่งก็คือ ใช้ดุลพินิจของประธานาธิบดี เห็นสมควรที่จะ เสนอขอเสนอในการแก้ไข เพิ่มเติมต่อรัฐสภา ในการ ประชุมร่วมกันสองสภาเป็นสภาสอง เกรสก็ได้ เมื่อผ่านการพิจารณาของสภาสอง เกรสแล้วไม่ตองนำ ไปให้ประชาชนออก เสียงแสดงประชามติอีก สิทธิในการ เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีนี้ ประธานาธิบดีสามารถ เสนอญัตติหรือขอ เสนอในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของทั้งสอง สภาแล้วได้ 2 ทาง คือ ทางแรก เสนอญัตติต่อประชาชนเพื่อให้ออก เสียงแสดงประชามติ หรือทาง ที่สอง เสนอต่อรัฐสภาในการประชุมร่วมกันสองสภานฐานะสภาสอง เกรส

4) วิธีการในการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ

เมื่อประธานาธิบดีเห็นสมควรให้มีการจัดให้ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ ต่อร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการ และขั้นตอนต่าง ๆ ในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ โดยเร่งด่วน และกำหนดวันที่จะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ รัฐบาลก็จะต้องมีหน้าที่แจ้งเรื่องดังกล่าวให้ประชาชนโดยทั่วไปทราบโดยผ่านทางสื่อมวลชนทุกแขนง

5) การควบคุมและตรวจสอบการออกเสียงแสดงประชามติ

มาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กำหนดหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม และตรวจสอบความถูกต้องของการออกเสียงแสดงประชามติคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ และทำหน้าที่ในการประกาศผลประชามติด้วยซึ่งในรัฐาหนคดีที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ได้ระบุไว้ว่ารัฐบาลจะต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณี ที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ และนอกจากนี้ยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับองค์กรที่จะเผยแพร่ขั้นตอน และวิธีการในการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติด้วย

ง) สรุปรูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติในต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงระบบการออกเสียงแสดงประชามติของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส สามารถเปรียบเทียบระบบการออกเสียงแสดงประชามติของแต่ละประเทศได้ดังนี้

1) ประเภทของการออกเสียงแสดงประชามติ

ประเภทของการออกเสียงแสดงประชามติ ของแต่ละประเทศที่ยกขึ้นมาศึกษานี้มีรูปแบบดังนี้

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การออกเสียงแสดงประชามติที่เชื่อกันอยู่ ณ ปัจจุบันมี 2 ประเภทด้วยกันคือ การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมพันธรัฐหรือประชาชนทั้งหมดของประเทศ และการออกเสียงแสดงประชามติให้ระดับท้องถิ่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่น คือ มลรัฐซึ่งแต่ละรัฐจะบัญญัติ เรื่องที่จะให้ออกเสียงแสดงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกานี้ อนุญาตให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติ

ประเทศฝรั่งเศส เป็นการออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติเท่านั้น อนุญาตให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่น

2) รูปแบบของการออกเสียงแสดงประชามติ

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ มีการจัดให้ออกเสียงแสดงประชามติ ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ซึ่งแต่ละประเภทก็แบ่งออกเป็นหลายรูปแบบ

การออกเสียงแสดงประชามติระดับชาตินั้นแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ การออกเสียงประเภทนี้มี 3 ประเภท คือ

1.1 การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งฉบับ) มีบัญญัติอยู่ในมาตรา 123 ของรัฐธรรมนูญ

1.2 การออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายของประเทศประเภท "รัฐาเทศ"

1.3 การออกเสียงแสดงประชามติต่อสนธิสัญญาบางประเภทได้แก่ สนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่หาหน้าทีรักษาความสงบร่วมกัน หรือของประชาคมระดับชาติ บัญญัติอยู่ในมาตรา 89-5 ของรัฐธรรมนูญ

2. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้

รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน ขึ้นไปหรือรัฐ (Canton) จำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไปร้องขอต่อสภามன்றแห่งสหพันธรัฐ (Conseil Federal) เพื่อจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐบัญญัติ รัฐาเทศที่ถูกออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือรัฐาเทศอื่นๆ

3. การให้สิทธิประชาชน เป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiatif Process)

วิธีการดังกล่าว ได้ถูกนำมาปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 120-121 และในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับเคยให้สิทธิแก่ประธานจำนวนตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไปเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเป็น "ผู้เริ่มก่อการ" ที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การออกเสียงแสดงประชามติระดับท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 กรณี คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของรัฐ (Canton)

2. การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง

3. การให้สิทธิประชาชนในรัฐ (Canton) เป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกา

รูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกามีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำมีอยู่ด้วยกัน 4 กรณี คือ

1.1 การออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญ มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกมลรัฐ ยกเว้นรัฐ Delaware ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อนจึงจะมีผลบังคับได้

1.2 การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย

1.3 การออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการคลัง

1.4 การออกเสียงแสดงประชามติขององค์กรกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น

รูปแบบ 1.3 และ 1.4 มีบัญญัติไว้เฉพาะรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐเท่านั้น

2. การออกเสียงแสดงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้

การออกเสียงแสดงประชามติประเภทนี้ ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ร้องขอให้มีการนำร่างกฎหมายขึ้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติตามเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ตามที่แต่ละมลรัฐกำหนดไว้

3. การให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย (Initiatif Process)

รูปแบบนี้มีอยู่ 2 ประการ คือ การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญและการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย บางมลรัฐก็จะมีข้อจำกัดว่าเรื่องใดบ้าง ที่ประชาชนไม่สามารถร้องขอ ให้มีการให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายบ้าง

ประเทศฝรั่งเศส

รูปแบบการออกเสียงแสดงประชามติมีอยู่ด้วยกัน 3 กรณี คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติ ต่อรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ในมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญ
2. การออกเสียงแสดงประชามติ ต่อร่างกฎหมาย บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญ
3. การออกเสียงแสดงประชามติ ต่อดินแดนของประเทศ บัญญัติไว้ในมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญ

3)ผู้มีอำนาจจัดกาให้มี

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

กรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำการออกเสียงแสดงประชามติ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ในการจัดกาให้มีการออกเสียงแสดงประชามติเป็นผู้มีอำนาจจัดกาให้มี ในกรณีของการออกเสียงแสดงประชามติให้อำนาจที่จะทำได้ คือ ประชาชน หรือ รัฐ (Canton) ความจําจนวนที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ร้องขอให้มี และกรณีของการให้สิทธิประชาชน เป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมาย ประชาชนจะเป็นผู้ร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ

ประเทศสหรัฐอเมริกา

กรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ การออกเสียงแสดงประชามติ ก็ เช่นเดียวกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คือ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ในการจัดกาให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ เป็นผู้จัดกาให้มี ส่วนกรณีของการออกเสียงแสดงประชามติให้อำนาจที่จะทำได้ และการให้สิทธิประชาชน เป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายนั้น ประชาชนเป็นผู้ร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ

ประเทศฝรั่งเศส

ผู้มีอำนาจจำกัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติของประเทศฝรั่งเศสคือประธานาธิบดี

4) การใช้ระบบการออกเสียงแสดงประชามติในปัจจุบัน

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติของแต่ละประเทศนั้นจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศซึ่งยอมให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้หลายกรณีด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติของการออกเสียงแสดงประชามติในปัจจุบันจะถูกจำกัดให้ขึ้นแต่เฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นส่วนใหญ่ ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ก็มีการจำกัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายที่สำคัญ และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ตลอดจนการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายโดยประชาชน เกือบทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นรัฐเล็กที่มีประชาชนน้อยมากและประชาชนมีประสบการณ์และเห็นความสำคัญของการออกเสียงแสดงประชามติ ส่วนการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่นมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของเกือบจะทุกมลรัฐ การจำกัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติก็จำกัดโดยสะดวก ส่วนในประเทศฝรั่งเศสการออกเสียงแสดงประชามตินั้นเป็นรูปแบบให้อำนาจประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่สำคัญเท่านั้นบังคับให้ประธานาธิบดีต้องนำเรื่องเหล่านั้นออกให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเสมอไป ประธานาธิบดีมีทางเลือกที่จะให้สภาพิจารณาได้ ดังนั้นการจำกัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติจึงเกิดขึ้นน้อยครั้ง นับแต่สถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 เป็นต้นมาได้มีการจำกัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติทั้งสิ้น 5 ครั้งด้วยกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย