



รับที่ 166/50
วันที่ 19 มิ.ย. 50
เวลา 11:30 น.

ที่ ลต (กตต.) 0101/4203

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
44 อาคารศรีจุลทรัพย์ ชั้น 18
ถนนพระราม 1 กทม. 10330

30 มีนาคม 2550

เรื่อง ขอส่งบทความ

เรียน ประธานกรรมการการร่างระเบียบและหลักเกณฑ์ประชามติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ส่งมาด้วย บทความเรื่อง “สิ่งท้าทายและบทเรียนจากประสบการณ์ประชาธิปไตยโดยตรงของ
สวิสเซอร์แลนด์”

ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้หารือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเรื่องการออกเสียง
ประชามติกับ ฯพณฯ เอกอัครราชทูตสมาพันธ์รัฐสวิสประจำประเทศไทย นายโรดอล์ฟ อิมโฮฟ (H.E.
Mr. Rodolphe S. Imhoof) ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้เรียนเชิญ ฯพณฯ
เอกอัครราชทูตสมาพันธ์รัฐสวิสประจำประเทศไทยเป็นวิทยากรเข้าร่วมอภิปรายในเวทีการสัมมนา
เรื่อง “การออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550 ณ
โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขอส่งบทความเรื่อง “สิ่งท้าทายและ
บทเรียนจากประสบการณ์ประชาธิปไตยโดยตรงของสวิสเซอร์แลนด์ (Challenges and lessons to be
drawn on the Swiss practice of direct democracy) ซึ่งเป็นเอกสารประกอบการสัมมนาของ
 ฯพณฯ เอกอัครราชทูตสมาพันธ์รัฐสวิสประจำประเทศไทย รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นว่าเป็นประโยชน์ โปรดเผยแพร่แก่กรรมการร่าง
ร่างระเบียบและหลักเกณฑ์ประชามติของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามแต่จะกรุณาเห็นสมควรต่อไป

ที่เรียน พันเอกมนตรี
คุณ วัฒน
(นายสวัสดิ์ ใจดีหาใจ)

ขอแสดงความนับถือ

(นายอภิชาติ สู้ศักดิ์)

ประธานคณะกรรมการการร่างหลักเกณฑ์
วิธีการออกเสียงประชามติ และการออกเสียงประชามติ

สำนักบริหารทั่วไป

ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์

โทร. 02-613-7333 ต่อ 1899

โทรสาร. 02-219-2806

เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง

สิ่งท้าทายและบทเรียนจากประสบการณ์ประชาธิปไตยโดยตรงของสวิสเซอร์แลนด์
(Challenges and lessons to be drawn on the Swiss practice of direct democracy)

โดย ฯพณฯ เอกอัครราชทูตสหภาพรัฐสวิสประจำประเทศไทย นายโรดอล์ฟ อิมโฮฟ
(H.E. Mr. Rodolphe S. Imhoof)

ในเวทีการสัมมนาเรื่อง “การออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย”
วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550 ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานคร กรุงเทพมหานคร

คำถามที่ว่า “จะมีการนำกลไกการลงคะแนนเสียงประชามติมาใช้กับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยอย่างไร และการลงคะแนนเสียงประชามติดังกล่าวมีหน้าที่เช่นไร” ถือเป็นประเด็นสำคัญของสังคมไทยในขณะนี้ การลงคะแนนเสียงประชามติได้ก่อให้เกิดคำถามในเรื่องของ :

- การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด “ประชาชนชาวไทยจะเป็นหุ้นส่วน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริงในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้อย่างไร?”
- “ประชาชนชาวไทยจะนำตนเองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำความเข้าใจในกติกาพื้นฐานใหม่ ที่จะถูกนำมาบังคับใช้กับตนเองในอนาคตได้อย่างไร?”
- “ประชาชนชาวไทยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดการพัฒนาหลักการประชาธิปไตยในอนาคต ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ได้อย่างไร?”

หลายสัปดาห์ที่ผ่านมา สื่อต่างๆ ได้ให้ความสนใจต่อประเด็นนี้ หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2550 ได้ลงข่าวว่า “รัฐธรรมนูญอาจจะไม่ผ่านการลงคะแนนเสียงประชามติ (Constitution may fail referendum)” วันถัดมา หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น ได้ลงข่าวว่า “การร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในทิศทางที่ถูกต้องแล้ว (Charter drafting is on the right track)” ใครกล่าวถูกต้อง? การลงคะแนนเสียงประชามติจะตัดสินเรื่องนี้

การถกเถียงอภิปรายได้เริ่มขึ้นตั้งแต่เรื่องที่ว่า จะให้มีการระบุในรัฐธรรมนูญว่า “ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติของประเทศไทยหรือไม่” (คำปรารภในรัฐธรรมนูญของสวิสเซอร์แลนด์ เริ่มด้วยข้อความว่า “ในนามแห่งพระเจ้าเป็นเจ้าผู้ทรงอำนาจ (In the name of God Almighty...)” ซึ่งการลงคะแนนเสียงประชามติจะตัดสินใจในประเด็นคำถามที่มีความสำคัญดังกล่าว

ข้าพเจ้าจะนำเสนอกรอบความคิดใน 5 ส่วน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของประชาธิปไตยโดยตรง
2. การนำเสนอระบบประชาธิปไตยโดยตรงของสวิสเซอร์แลนด์โดยย่อ
3. ประโยชน์ของการลงคะแนนเสียงประชามติในแง่ของความสามัคคีและความเป็นปึกแผ่นภายในชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสนับสนุนส่งเสริมธรรมาภิบาล
4. อุปสรรค สิ่งท้าทาย และความเคลือบแคลงสงสัยที่อาจเกิดขึ้น เกี่ยวกับระบบประชาธิปไตยโดยตรง
5. กรอบคำถามรูปธรรมเพื่อช่วยทำให้การอภิปรายเห็นภาพความซับซ้อนของปัญหา

1. วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการลงคะแนนเสียงประชามติ

1.1 ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและความพึงพอใจต่อประเด็นของเรื่องหนึ่ง ๆ ที่มีใช้ต่อตัวบุคคล

1.2 การวางประชาชนอยู่เหนือสิ่งอื่นใด แม้แต่กับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกในการบริหารรัฐ เพราะประชาชนเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามแนวคิดระบบการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์ (Montesquieu)

1.3 เป็นสิ่งที่น่ายินดีอย่างยิ่งที่ประเทศไทยกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติ ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญมีความหมายขึ้นมาอย่างชัดเจนตามนัยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 กำหนดไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” ข้อความที่พึงอย่างยิ่งที่จะต้องถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

1.4 หากมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านการเห็นชอบจากประชาชน จะมีแต่ประชาชนเท่านั้นที่เป็นองค์อธิปัตย์ที่ชอบธรรมที่จะเป็นผู้กระทำการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้น

- การลงคะแนนเสียงประชามติเป็นสิทธิของประชาชนที่จะตัดสินใจด้วยตนเองในขั้นสุดท้ายของการที่จะรับรองหรือไม่รับรองกฎหมาย (การตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่ประชาชน)

- รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยชอบ ต้องกระทำโดยประชาชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ยอมรับหรือปฏิเสธ

1.5 การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความตระหนักรู้ทางการเมือง

- เรื่องที่เป็นประเด็นสำคัญ ๆ ของรัฐ ต้องถูกทำให้เป็นคำถามให้ประชาชนทุกคนตัดสินใจ

- ผู้บริหารประเทศสามารถสร้างความตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนในเรื่องการลำดับความสำคัญของบรรทัดฐานทางสังคมได้โดยอัตโนมัติ (เช่น สิ่งใดมีความสำคัญ? สิ่งที่มีความสำคัญนั้นสำคัญต่อสังคม และ/หรือ มีความสำคัญต่อตนเอง? และจะทราบได้อย่างไร?) ตัวอย่างเช่น เรื่องศาสนาประจำชาติ และการถกเถียงอภิปราย ควรมุ่งเน้นที่หลักการ พื้นฐานความคิด ที่มีใช้การลงลึกในรายละเอียด

1.6 ส่งเสริมให้เกิดการค้นคว้าที่สำคัญในเรื่องฉันทามติ ซึ่งจะเป็นปัจจัยเชื่อมประสานให้เอกภาพของประเทศมีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น

1.7 พัฒนาแนวคิดในเรื่อง “การปกครองของประชาชน และเพื่อประชาชน”

- รัฐบาลจะจำกัดบทบาทของตนเองในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารเท่านั้น
- ความมั่นใจในบทบาทการควบคุมรัฐสภาโดยตรงโดยผ่านกระบวนการลงคะแนนเสียงประชามติ (Referendum) และการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในกระบวนการออกกฎหมายโดยผ่านวิธีการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative)
- การจำกัดอำนาจการตัดสินใจของศาลต่างๆ : เพราะไม่ใช้การควบคุมรัฐธรรมนูญโดยผ่านระบบศาล เมื่อการตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่ประชาชน
- การตีความรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่เป็นไปตามแนวคิด “ประชาธิปไตย” ประชาธิปไตย จึงเป็น “การปกครองโดยประชาชน”

1.8 เป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของประชาชน หรือการแปลกแยกทางความคิด และเป็นการรวมตัวกันของประชาชนต่อแนวคิดใหญ่ ๆ

2. ระบบประชาธิปไตยโดยตรงของสวิสเซอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญของสวิสเซอร์แลนด์ได้กำหนดกลไกที่สำคัญของประชาธิปไตยโดยตรงในระดับชาติไว้ 2 กลไก คือ การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการลงคะแนนเสียงประชามติ (Referendum)

2.1 การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) มาตรา 138-139

(1) พลเมืองจำนวน 100,000 คน สามารถรวมตัวกันเพื่อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ทั้งหมดหรือบางส่วน)

(2) การจัดทำข้อเสนอสามารถกระทำได้ในรูปแบบของการจัดทำร่างข้อเสนอกฎหมาย หรืออาจจัดทำเป็นข้อเสนอแนะทั่วไป ทั้งนี้ สำหรับการขอแก้ไขบางส่วน แต่ในกรณีที่ต้องการให้มีการแก้ไขทั้งหมด จะต้องให้ประชาชนลงคะแนนเสียงก่อนที่จะเริ่มต้นร่าง

(3) การจัดทำข้อเสนอ ต้องยอมรับหลักความเป็นเอกภาพของรูปแบบและเนื้อหา

(4) การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนในรูปแบบของการจัดทำร่างข้อเสนอกฎหมาย จะต้องเสนอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงและต้องได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงส่วนใหญ่ 2 ชั้น (Double Majority) คือ จากประชาชนทั้งประเทศและจากจำนวนจังหวัดส่วนใหญ่ของประเทศ

(5) การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนในรูปแบบของการจัดทำเป็นข้อเสนอแนะนั้น รัฐสภาจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) เป็นเรื่องที่ต้องมีสภาพบังคับใช้ โดยผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ จึงมิใช่เป็นเพียงแค่การทำเรื่องร้องเรียน (Petition) ที่ไม่มีสภาพบังคับใช้ และอาจได้รับการยอมรับ หรือ ปฏิเสธจากผู้มีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ รูปแบบของการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) จึงยินยอมให้ประชาชนกระทำการในลักษณะบังคับ หากผู้แทนที่ตนเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งมิได้ดำเนินการตามหน้าที่ ใดๆ ก็ตาม รัฐสภาอาจจะมีการจัดทำร่างข้อเสนอกฎหมายอีกฉบับ เป็นทางเลือกให้ประชาชนและระดับจังหวัดตัดสินใจลงคะแนน

2.2 การลงคะแนนเสียงประชามติ (Referendum) มาตรา 140-141

(1) การลงคะแนนเสียงประชามติที่มีสภาพบังคับ (Mandatory referendum)

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่มีความสำคัญต่อบรรทัดฐานทางสังคมของสวิสเซอร์แลนด์ จะต้องใช้การลงคะแนนเสียงประชามติเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจโดยอัตโนมัติ และไม่มีทางเลือกที่จะต้องรวบรวมรายชื่อเพื่อสนับสนุนให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติต่อประเด็นดังกล่าว (นี่น่าจะเป็นแนวทางที่ประเทศไทยนำมาใช้ได้) โดยทั่วไป แนวทางนี้จำเป็นต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนด้วยเสียงส่วนใหญ่ 2 ชั้น (Double Majority)

- การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (modification of constitution)
- การเข้าร่วมของสวิสเซอร์แลนด์ในองค์การความมั่นคง (เช่น UN) หรือ องค์การที่มีลักษณะนอกเหนือขอบเขตของชาติ (เช่น EU)
- การบัญญัติกฎหมายระดับชาติที่มีความเร่งด่วนและไม่มีฐานรัฐธรรมนูญรองรับ (เช่น กฎอัยการศึก) (ภายใน 1 ปี)

สำหรับกรณีที่ใช้เสียงส่วนใหญ่ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง (Simple Majority)

- การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (total modification of constitution)
- การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วนในรูปของการจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ

(2) การลงคะแนนเสียงประชามติแบบทางเลือก (Optional Referendum)

ในบางสถานการณ์ บทบัญญัติทุกบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับชาติ และสนธิสัญญาระหว่างประเทศบางฉบับ จะต้องนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน กรณีการยื่นคำร้องโดยประชาชนตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป (นี่เป็นลักษณะทางเลือก) ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยเสียงข้างมาก (Single Majority) การนำเสนอให้มีการบรรจุข้อความการลงคะแนนเสียงประชามติอยู่ในร่างกฎหมาย ในกรณีที่มีการร้องขอให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับรอง ถือเป็นสภาพบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม ผู้มีอำนาจรับผิดชอบไม่สามารถเพิกเฉยสิ่งที่ผู้เข้าชื่อจำนวน 50,000 ชื่อ เรียกร้องได้

ระบบประชาธิปไตยโดยตรงของสวิสเซอร์แลนด์เป็นระบบที่ใหญ่มาก ในที่นี้ ข้าพเจ้าจะพูดถึงเฉพาะกลไกประชาธิปไตยโดยตรงในระดับชาติเท่านั้น - (การศึกษาเรื่องประชาธิปไตยโดยตรงอย่างสมบูรณ์ จะต้องศึกษาทั้งในระดับจังหวัด และในระดับชุมชนด้วย)

ข้าพเจ้าเข้าใจว่า ประเทศไทยคงไม่คิดที่จะนำเอาระบบการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) มาใช้ อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าเห็นว่าการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการลงคะแนนเสียงประชามติ (Referendum) เป็นคู่ที่ประกอบส่วนอย่างสำคัญในจิตวิญญาณของประชาธิปไตยโดยตรง ที่ต่างไม่อาจอยู่ได้โดยปราศจากอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะต่างมีบทบาทเกื้อหนุนกันและกัน คือ

- การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) : เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนและจังหวัดในการปฏิบัติการ เมื่อผู้มีอำนาจรับผิดชอบไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจของตนให้ลุล่วงได้ มันเป็นการหนุนช่วยในส่วนที่ผู้มีอำนาจรับผิดชอบไม่ดำเนินการ
- การลงคะแนนเสียงประชามติ (Referendum) : เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนและจังหวัดในการปฏิบัติการ เมื่อผู้มีอำนาจรับผิดชอบดำเนินงานหรือตัดสินใจผิดพลาด การลงคะแนนเสียงประชามติจะเป็นกลไกในการปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าว

3. ประโยชน์ของระบบประชาธิปไตยโดยตรง (การลงคะแนนเสียงประชามติ)

3.1 ส่งเสริมให้ประชาธิปไตยแบ่งบานและยึดมั่นในหลักการ “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

3.2 ยกกระดับจิตสำนึก ส่งเสริมความรับผิดชอบ และลดความเห็นแก่ตัว ทำให้ทุกคนรู้สึกถึงคุณค่าที่เต็มเปี่ยมในการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคมและการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพัฒนาศีลธรรมจริยธรรมในสังคมและพัฒนาสำนึกที่พึงมีต่อประโยชน์สาธารณะ

- ไม่ควรผสมปนเปะระหว่างการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) ซึ่งเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับ (obligatory charter) กับการทำเรื่องร้องเรียน (Petition) ซึ่งเป็นเพียงการแสดงความต้องการ (expression of a wish)

3.3 เป็นกรอบบังคับให้ผู้นำทางการเมืองไม่สามารถหลบหลีกหรือหลีกเลี่ยงที่จะตอบข้อสงสัยหรือคำถามที่อาจเป็นผลเสียต่อการเลือกตั้งใหม่ของพวกเขา

- เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมืองและการกล่าวอ้างซึ่งความเป็นตัวแทนของประชาชน
- ลดผลกระทบที่เกิดจากวาระซ่อนเร้นของนักการเมือง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเล่นเกมอำนาจทางการเมือง
- ลดกรณีปัญหาที่นักการเมืองหลีกเลี่ยงที่จะตอบคำถามที่ดูน่าเบื่อ
- ลดปัญหาการควบคุมประชาชนให้อยู่ในกรอบทางการเมือง (political setting) ที่นักการเมืองกำหนด (หากมีการใช้การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative))
- การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) เป็นการให้อำนาจต่อรองที่แท้จริงกับประชาชนต่ออำนาจรัฐ

13.4 สันติสุข

3.4 สนับสนุนส่งเสริมระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ รวมถึงเกิดการเสวนาทางการเมือง (political dialogue) ที่เป็นจริงและเป็นอิสระ และลดปัญหาการเผชิญหน้าและวิกฤตการณ์

- ฉันทามติ คือ ผลพวงของการเผชิญหน้าทางความคิดที่แตกต่างหลากหลายอย่างมากที่สุด และมีใช้ผลพวงที่เกิดจากการเอาชนะกันของเสียงส่วนใหญ่ (Majority) ต่อเสียงส่วนน้อย (Minority)
- ระบบของสวิสเซอร์แลนด์แตกต่างกับเบลเยียม : การลงคะแนนเสียงประชามติมีคะแนนเสียงส่วนใหญ่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพราะความหลากหลายที่มีอยู่ในทางวัฒนธรรม ประเพณี การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา และภาษา ในสวิสเซอร์แลนด์

3.5 ฉันทามติมีความสำคัญอย่างมากในสังคมที่ความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น

- ลดปัญหาเรื่องเสียงส่วนใหญ่และเสียงส่วนน้อย เพราะเสียงส่วนใหญ่จะมีใช้เสียงที่คงเดิมเสมอไป
- แผนที่ของฉันทามติทางการเมือง จะเปลี่ยนแปลงไปตามเวทีปรึกษาหารือสาธารณะทุกเวที

4. อุปสรรค สิ่งท้าทาย และความเคลือบแคลงสงสัย

4.1 อุปสรรคแรก และเป็นอุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย คือ การขาดซึ่ง ประเพณีทางการเมือง การขาดวุฒิภาวะทางการเมืองของประชาชน และการขาดความตระหนักว่าอะไรเป็นสิ่งสำคัญในการลงคะแนนเสียงประชามติที่จะจัดขึ้น

ตัวอย่าง เช่น การลงคะแนนเสียงประชามติของประเทศฝรั่งเศส (Plebiscite)

- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล้มเป้าหมายแรกของการลงคะแนนเสียงประชามติ ที่ว่า การลงคะแนนเสียงประชามติเป็นการแสดงความพึงพอใจต่อประเด็นเรื่อง ๑ เรื่อง และมีใช้ต่อบุคคล หรือนโยบายหนึ่ง ๆ
- ความเต็มใจของประชาชนที่จะรับผิดชอบต่อการดำเนินการทางการเมือง

4.2 ความซับซ้อน (และความหลากหลาย) ของประเด็นเรื่องสำหรับการลงคะแนนเสียงประชามติ

ตัวอย่าง ในอีก 1 เดือนข้างหน้า การลงคะแนนเสียงประชามติของสวิสเซอร์แลนด์ จะเป็นประเด็นเรื่องว่า “ควรที่จะมีการใช้ระบบประกันสุขภาพแบบบังคับในระดับชาติ หรือใช้ระบบเดิมที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน คือ ยังคงให้เอกชนต่าง ๆ แข่งขันกันในตลาดประกันภัย”

4.3 ผลลัพธ์ของการลงคะแนนเสียงประชามติ มักไม่ค่อยเป็นตัวแทนที่แสดงถึงเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน แต่กลับเป็นการแสดงความพึงพอใจของประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ

- เป็นจริงอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อการขอความเห็นจากประชาชนด้วยการลงคะแนนเสียงประชามติจัดในระดับชาติ (จะเป็นปัญหาน้อยลงเมื่อเป็นเรื่องในระดับชุมชน อาทิ ประชาชนมีความสนใจในเรื่องสรวายน้ำมากกว่านโยบายพลังงานของรัฐบาล)
- ผลลัพธ์ที่ออกมา มีบทบาทบังคับตามกฎหมายหรือไม่?

- หากผลลัพธ์ที่ออกมาจากการลงคะแนนไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือกับผู้ริเริ่มให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติ จะมีการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติใหม่อีกรอบในประเด็นเดิมได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขใด?

4.4 การตีความของรัฐบาลต่อผลลัพธ์ของการลงคะแนนเสียงประชามติ (ไม่ว่าเป็นผลทางบวกหรือทางลบ) มักจะเป็นตัวกำหนดการอภิปรายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง

- ทำไมประชาชนจึงเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย? กฎเกณฑ์ใดที่ประชาชนยอมรับ หรือปฏิเสธผ่านการตัดสินใจลงคะแนน?
- จะมีการตีความอย่างไร หากมีจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงน้อย?
- จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ตามจำนวนประชาชนที่ออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่ ดังตัวอย่างของโปรตุเกส ที่กำหนดว่า หากมีจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ผลลัพธ์ที่ได้ไม่ถือว่ามีความน่าเชื่อถือ และกฎหมายดังกล่าวจะต้องถูกนำเสนอต่อรัฐสภา (คล้ายตัวอย่างการลงคะแนนเสียงประชามติที่เพิ่งจัดขึ้นในเรื่องการแก้ไขกฎหมายการทำแท้ง)
- ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวนมากแสดงถึงสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมหรือไม่? หรือ การไม่ไปลงคะแนนเสียงถือเป็นการแสดงความพึงพอใจหรือไม่?

4.5 รัฐบาล นำเสนอเรื่องการลงคะแนนเสียงประชามติอย่างไร และมีวิธีการรณรงค์ให้ออกมาใช้สิทธิลงคะแนน อย่างไร (มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว)

(1) ด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร หรือ การโฆษณาชวนเชื่อ?

(2) ด้วยการให้สิทธิในการรณรงค์ชักจูงใจ (lobbies) - การปรึกษาหารือล่วงหน้า - การ

อภิปรายถกเถียงสาธารณะ (public debate)

- กลุ่มที่คัดค้าน
- องค์กรเอกชน (NGOs)
- กลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคม
- บทบาทของสื่อมวลชน

4.6 ความเป็นเอกภาพของเนื้อหาสาระ

- หลีกเลี่ยงการรวบรวมคำถามที่มีความหลากหลายไว้ในข้อเสนอเดียวกัน
- แยกคำถามที่มีความแตกต่างออกจากกัน เพื่อให้ผู้มีสิทธิสามารถลงคะแนนเสียงตามประเด็นที่ต่าง ๆ กัน

4.7 การลงคะแนนเสียงประชามติ : เป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาก้าวหน้าทางการเมือง หรือเป็นตัวยุทธการเปลี่ยนแปลง?

- อันตรายของการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ที่มีเหตุผลแตกต่างกันในการต่อต้านการตัดสินใจที่เฉพาะเจาะจงหนึ่ง ๆ (การรวมตัวกันของชนกลุ่มน้อย)

4.8 การลงคะแนนเสียงประชามติมิใช่กลไกที่มีต้นทุนสูง ถึงแม้ว่าจะมีการจัดให้มีในทุก 3 เดือน เช่นใน สวิสเซอร์แลนด์ คณะกรรมาธิการการลงคะแนนเสียงประชามติจะเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์; รวมทั้งพรรคการเมืองที่ปรารถนาจะเป็นผู้สนับสนุนแนวคิดหนึ่ง ๆ (ตัวอย่างของ Publica)

- มีประชาชนจำนวนมาก อาสาสมัครองค์การเอกชน ที่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่แท้จริงในการจัดการลงคะแนนเสียงและการนับคะแนน

5. ประเด็นการอภิปรายถกเถียง เพื่อเตรียมแก้ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น

5.1 การลงคะแนนเสียงประชามติที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นไปเพื่อสำหรับให้การ “รับรอง” หรือ “ไม่รับรอง” ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้นหรือไม่ หรือคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญคาดว่าจะมีการบัญญัติให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติเพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไปในอนาคตหรือไม่? จะมีการใช้หลักการพื้นฐานดังกล่าวของประชาธิปไตยโดยตรง (referendum/initiatives) กับกฎหมายสำคัญ ๆ ในอนาคตหรือไม่? (ตัวอย่าง จะพิจารณานำระบบของสวิสเซอร์แลนด์ไปประยุกต์ใช้หรือไม่)

5.2 ประชาชนในภาคส่วนต่างๆ จะได้รับสิทธิที่จะยื่นเรื่องเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงประชามติหรือไม่? กรณีที่มี มีขอบเขตเท่าใด ในการเสนอกฎหมายทั่วไปหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ? การลงคะแนนเสียงประชามติ มีสภาพการบังคับใช้หรือไม่?

5.3 จะมีการจัดการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เรื่องการลงคะแนนเสียงประชามติอย่างไร? และแนวทางใดที่จะพิจารณานำมาใช้ เพื่อที่ว่าฉันทามติแห่งชาติที่เกิดจากการลงคะแนนเสียงประชามติ จะได้รับการสนับสนุนส่งเสริม

- ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (นักการเมือง นักธุรกิจ โฆษณาชวนเชื่อโดยสื่อ)
- การเปิดให้มีการถกเถียงอภิปรายโดยเสรี
- การจัดส่งเอกสารทางไปรษณีย์ (พลเมืองทุกคนจะต้องได้รับร่างรัฐธรรมนูญพร้อมคำอธิบายถึงข้อดี/ข้อเสีย)
- การรณรงค์ประชาสัมพันธ์แบบเคาะประตูบ้าน (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่ห่างไกล และการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่น)
- การใช้อินเทอร์เน็ต

5.4 ความรู้ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการลงคะแนนเสียงประชามติหรือไม่?

- อะไรคือความรู้? (ความรู้แบบเชิงประจักษ์ - empirical แบบเชิงวัตถุวิสัย - objective?) ความรู้สึกหรือความไว้วางใจ (subjective?)
- กระบวนการปรึกษาหารือจะใช้เวลานานเท่าไร? จะจัดให้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ อย่างไร?

(สำหรับรัฐธรรมนูญของสวิสเซอร์แลนด์ปี ค.ศ. 2000 ฉบับปัจจุบันนั้น ใช้ระยะเวลากว่า 28 ปี โดยประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่จุดเริ่มต้น เริ่มจากการที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1972 ต่อมา ในปี ค.ศ. 1995 รัฐธรรมนูญฉบับร่างเสร็จสมบูรณ์ และถูกจัดส่งให้กับทุกจังหวัด นักจงใจ (lobbyists) หน่วยงานราชการ พรรคการเมือง และประชาชนทุกคนที่สนใจมีความเห็น โดยใช้เวลา 1 ปี ในการจัดส่งความคิดเห็นที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยสื่อต่างๆ ได้เริ่มรณรงค์เผยแพร่ถึงดีข้อเสียในรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1996 สภาผู้แทนราษฎรเริ่มประชุมอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และในปี ค.ศ. 1997 ร่างรัฐธรรมนูญถูกนำเสนอต่อวุฒิสภาและได้รับการพิจารณารับรองโดยวุฒิสภาในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1998 โดยมีการแก้ไขบางส่วน ในเดือนเมษายน 1999 ถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ร่างรัฐธรรมนูญได้รับการรับรองผ่านการลงคะแนนเสียงประชามติ (mandatory referendum) โดยได้รับเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนและจังหวัดทั่วประเทศ (double majority People and Canton) จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญใช้เวลากว่า 3 ปีครึ่ง นับแต่เริ่มร่างและมีการถกเถียงอภิปรายที่เป็นทางการ และใช้เวลากว่า 20 ปี นับตั้งแต่การเสนอแนวคิดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อถกเถียงอภิปรายในส่วนของหลักการ

5.5 เงินและการโฆษณาชวนเชื่อสามารถซื้อเสียงได้หรือไม่?

(1) ขึ้นอยู่กับประเด็นที่กำลังถกเถียงกัน

(2) ขึ้นอยู่กับกลุ่มของประชากร โดยพิจารณาจาก

- พื้นฐานทางวัฒนธรรม

- ความรู้สึกรับผิดชอบ

- ประสบการณ์ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงกับประเด็นคำถาม

(3) ควรควบคุมวัสดุเอกสารที่ใช้ในการโฆษณาชวนเชื่อหรือไม่? หากมี ควรมีการดำเนินการ

อย่างไร? (ข้ออันตราয়ของการควบคุมตรวจสอบ)

6. บทสรุป

6.1 มีประโยชน์และปัญหาอุปสรรค

6.2 การลงคะแนนเสียงประชามติ หากมีการจัดการที่ไม่ดี อาจมีการนำไปใช้ในทางที่ผิด การลงคะแนนเสียงประชามติมิใช่หลักประกันโดยอัตโนมัติ ที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยที่ดีขึ้น

- การลงคะแนนเสียงประชามติจะดำเนินการได้โดยราบรื่นในระบบการเมืองและวัฒนธรรมเฉพาะ

- จำเป็นต้องใช้เวลาในการทำให้การลงคะแนนเสียงประชามติ เป็นที่คุ้นเคยในประเพณีและวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ

6.3 ประชาธิปไตยโดยตรงส่งเสริมการปฏิบัติตามธรรมาภิบาล ซึ่งส่งผลต่อวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นปึกแผ่นของชาติ และศีลธรรม/จรรยาบรรณทางการเมือง ยกเว้นกรณีที่มีผู้ประสงค์ร้าย คิดจะทำลาย

6.4 การลดคะแนนเสียงประชามติ จะสามารถเป็นประโยชน์ได้จริง หากมันบูรณาการกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมของชนชาติพันธุ์หนึ่ง ๆ หรือของสังคมใดสังคมหนึ่ง

จัดแปลและเรียบเรียงโดย
ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์
สำนักบริหารทั่วไป

**Address given to Participants of the Panel Discussion
“The First Referendum in Thailand”
by Ambassador Rodolphe S. Imhoof
Thursday, 15th February 2007 at Prince Palace Hotel, Bangkok**

**Challenges and lessons to be drawn on the Swiss practice
of direct democracy**

Mr. Chairman
Honorable Members of the Legislative Body and the Constitutional Drafting
Assembly

Professors, dear participants,

Thanks to give me the opportunity to exchange views in front of such
important personalities.

The question on how the mechanism of the referendum should be introduced
within the new Thai Constitution and how it might function is a crucial one. The
huge number of participants in this Seminary is a vivid proof of it. It puts the
question on

- the participation of the Thai people within the whole drafting process.
How can they become real partners and stakeholders of the new
constitution?
- how they will identify themselves with the process of elaborating the
new basic Rule which will accompany them into the future?
- how the people will be involved in the shaping of the future
development of the democratic principles which His Majesty the King
Bhumipol seeks to promote?

→ Since several weeks a lot of media are focussing on that point.
On 30th January the Bangkok Post wrote: “Constitution
may fail referendum”. The next day the Nation reiterated
“Charter drafting is on the right track”. Who is right?
Referendum will decide.

→ Discussion started on whether Buddhism should be mentioned in the Constitution as the official religion of the Kingdom (Preamble of Swiss Constitution starts with the words: "In the name of God Almighty").

Referendum will decide on this important question.

I shall structure my exposé in five main chapters

1. Purposes and goals of the direct democracy
2. Short presentation of the Swiss system of direct democracy
3. The advantages of the referendum in terms of national cohesion, public participation and promotion of good governance
4. The obstacles, the challenges and the possible misgivings of a system of direct democracy
5. A choice of concrete questions in order to facilitate the discussion within the panel, which will illustrate, I hope, the complexity of the problem

1. Purpose and goals

- People express their thinking and preference on a subject, not a person
- Puts the people on the top of the nation - even above the constitution – (which is organising the state)
→ people retain constitutional and/or legislative power in the system of power separation introduced by Montesquieu
- Thanks to the introduction of the referendum the Constitution will give the full and strong meaning to the first sentence of Section 2 of the Interim Constitution of the Kingdom of Thailand which reads as follows: "Sovereign power belongs to the Thai people", a mention which will certainly also be included in the new constitution
- If you want to modify the constitution adopted by the people, the only legitimate organ to do it will be the people
→ referendum is the right of the people to decide by himself, and ultimately, on the adoption or rejection of a law. (Last word to people)
→ only the people, when he is asked to accept or reject the Constitution should be entitled to modify it

- Enhance participation, responsibility and political consciousness
 - the important state matters become questions to be decided by each and every one
 - automatically the governants create in the people's consciousness a sense for the hierarchy of norms. (i.e. what is important? Is it what is important for the society (and how do I know it?) and/or for myself? (Refer to the example of the state religion. The discussion should concentrate on the principles, the fundamentals, not the details)
- Promote the indispensable research of a consensus, which is ultimately the cement for the national unity
- Develop the idea for a government **of the people, for the people**
 - the government will more confine himself in his role of the executive body
 - secure a direct control over the Parliament through referendum and an active participation in the process of lawmaking through the initiative
 - ultimately even confine the rule of the Courts: no constitutional control through courts when the people have the last word
 - so it will give a very large interpretation to the concept of "democracy", democracy becoming "government through the people"
- Fight against political frustration of the people or alienation. Reassemble the people around a big idea

2. Swiss system of direct democracy

The Swiss Constitution foresees, on the federal level two main institutions to grant the direct democracy: initiative and referendum.

Initiative (art. 138-139)

- 100'000 citizens may propose a modification of the constitution (total or partial)
- can be done in the form of a formulated draft or a general suggestion (partial revision; if total, it is the principle which is submitted to the vote of the people before starting the drafting)
- the proposal shall respect the principle of unity of form and substance

- initiative of a formulated draft is submitted to the vote of the People and the Cantons (double majority)
 - initiative in a form of a suggestion has to be worked out by Parliament
- The initiative is mandatory
The authorities have to act
 - It has nothing to do with the petition which can be accepted or rejected by the authorities and has no mandatory character therefore
 - Allows the People to act in a compulsory manner if and when the authorities do not do the job they have been elected for.
 - The Parliament can make a counter-draft. The People and Cantons will vote on both, draft and counter draft.

Referendum (art. 140-141)

A. Mandatory referendum

Certain important modifications within the Swiss norms are submitted automatically to the referendum. It is compulsory, you do not need to collect signatures to present the matter to the vote of the people and the Cantons. (That's the way Thailand will introduce the referendum if I understood the foreseen mechanism)

It needs in general double majority for acceptance

- modification of constitution
- entry in an organisation of collective security (UN!) or supranational character (EU!)
- urgent federal statutes which have no constitutional basis (martial law) (within one year)

One provision foresees simple majority

- total modification of the Constitution
- partial modification of the Constitution in form of a suggestion

B. Optional Referendum

Every federal statute and some international treaties under certain circumstances shall be submitted to the acceptance of the People. If asked by 50'000 people (this is the optional character). Single majority. The inclusion of the referendum clause in the bill and, if asked, for the votation are mandatory. The authorities cannot just ignore what the 50'000 signatories asked for.

The Swiss system of direct democracy is very large. To save time I have only mentioned the institutions provided on the federal level – (to be complete one should study also the cantonal one – Landsgemeinde – and the direct democracy on the level of the communes).

I know that there seems to be no intention to introduce in Thailand the initiative. But I think that initiative and referendum form actually a real couple within the spirit of direct democracy, the one being unable to survive without the other. They have a complementary role

- initiative: allows the People and Cantons to act when the authorities are not fulfilling their job; they supplement a possible inaction of the authorities
- referendum: allows the People (and the cantons) to act when the authorities are making the wrong job or taking the wrong decision; the referendum corrects an action deemed inadequate or even wrong.

3. Advantages of the system of direct democracy

- Promotes a full fledged democracy and confers the real meaning to "the sovereignty of the people" which is foreseen in the constitution
- Enhances self-consciousness, sense of responsibility, lessens selfishness, gives everyone the full meaning of his belonging to a social and political group. Has a big influence on the development of social ethics. Develops the sense of common interest
 - one should not mix up the "initiative" (obligatory character) with the "petition" (expression of a wish)
- Obliges the ruling political elites not to circumvent questions that would impair their re-election
 - important tool to prevent political corruption and populism
 - diminishes the impact of any hidden agenda a politician might have when it comes to the power game

- less “bothersome” questions can be put aside by the politicians in power; less control for them on the political setting (if you introduce the initiative)
- initiatives give the people a real “bargaining power” against the authorities
- Promotes, checks and balances and the real and free political dialogue. It lessens confrontations and crises
 - (the consensus is the fruit of the confrontation of as many different opinions as possible and not the winning of a majority against a minority)
 - Swiss system versus the Belgium system: All referendas give different majorities, because of the cultural, traditional, political, economical, social, religious, linguistic diversities of Switzerland
- The multiplication of the diversities enhances the necessity of a consensus
 - it impeaches a majority/minority problem because the majority is never the same
 - the map of the political consensus changes at every public consultation

4. Obstacles, challenges and misgivings

- First and biggest obstacle, which conducts to misgivings, is the lack of political tradition, lack of political maturity of the people and consciousness of what is really at stake in a given referendum (Ex: France’s “plebiscite”)
 - the voter forgets the first goal: referendum is expressing a preference on a subject and not a person or a policy)
 - willingness of the population to really take the personal responsibility in the conduct of the political scenery
- Complexity (and diversity) of the subjects
(Next votation in Switzerland in one month time will be on the question of whether we will introduce on the federal level a unique compulsory health insurance or whether the system we have nowadays – competition on the insurance market of several private actors – shall be pursued.)
- The outcome of a referendum rarely represents the “majority of the people” but rather the expression of a preference of a fairly small part

of the population, even a minority (the Swiss system of the double majority (people and cantons) for constitutional matters tend to lessen this problem).

- especially true when the consultation is hold on a national level.
(Less when it is on the communal level: more interest for the swimming pool than for the energy policy of a government)
- is the result of a consultation mandatory or not?
- if the outcome of the votation seems to be unsatisfactory to the authorities or the initiators of the referendum, should they be allowed, and if yes, under which circumstances, to launch a new referendum on the same subject?

- The interpretation the government gives to a decision (positive or negative) made by referendum is often determinant for the future discussion of the question at stake
 - why did one say yes or no? Which rule is he accepting or refusing through his vote?
 - how do you interpret a low participation in a given poll?
 - do you introduce a rule, like in Portugal, which states that if the participation to a referendum is below a certain level the result is not mandatory, and the law has to be submitted to Parliament (see the recent referendum on decriminalisation of the abortion)
 - does a high participation express a conflictual situation in a given society? Is abstention an expression of satisfaction?
- How a government introduces a referendum and how the voting campaign is organized (Sect. 26 Interim Constitution)
 - Information or propaganda?
 - Rights of the different lobbies – Pre consultation – Real public debate
 - opposition parties
 - non governmental organisation
 - economic and social groups
 - role of the medias
- Unity of the matter
 - avoiding to combine different questions on one proposal
 - splitting into different questions or parts in order that the voter may express himself on each matter individually
- Referendum: a tool for promoting progressive politics or a brake for changes?

→ danger of promoting a coalition of those who, for total different reasons, are against one specific decision (coalition of minorities)

- Referendum is not a costly institution, even if it is organised more or less every three months like in Switzerland. The referendum committees pays the expenses of the campaign; the parties also if they wish to be considered as promoters of an idea (example of Publica).

A lot of benevolent citizens, within an association, make the real work. The counting of the votes is done by turnus by the citizens.

5. Concrete questions to introduce the debate

My purpose here, by putting these questions on the table is to play the role of a sort of intellectual sparring partner, an "advocatus diaboli" to help to overcome difficulties and obstacles mentioned earlier

- Is the purpose to introduce within the constitution the obligatory referendum only for adoption or rejection of the present constitution or does the drafting committee envisage to introduce the referendum for any future amendment? Will this basic provision of direct democracy also apply to some important laws in the future? (Examples) (do you contemplate to go along with the Swiss double tier system?)
- Will a fraction of the people receive the right to call for a facultative referendum? If yes, to which extent, for which laws or which constitutional amendments? Will it be compulsory?
- How will the campaign be organised? Which are the rules you contemplate to follow in order that the national consensus you seek through the referendum can really be promoted
 - actors (politicians, lobbyists, media propaganda)
 - open debate (example of the Publica)
 - direct mailing (every citizen receives the draft Constitution with explanatory notes of what is at stake)
 - door to door campaign (especially important in remote areas. Involvement of the local representatives of the Electoral Commission)
 - use of internet

- Is knowledge of an issue a key factor for the success of the referendum procedure?
 - what is knowledge (empirical, objective) and feeling or trust (subjective)
 - how long the consultation procedure will take place? How is a constructive dialogue organised (for the Swiss Constitution of 2000, it took about 28 years under the system of public participation from the starting point. The decision of the government to propose the drafting of a new Constitution was made in 1972. The formal draft of the constitution was ready in 1995 and was sent to all Cantons, lobbyists, public institutions, parties and even to each and every citizen who was interested in sending their comments. They were given one year to answer. The media started the campaign disseminating what is at stake within the constitution. In 1996, one year later, the first Chamber of Parliament started to discuss the draft. In 1997, it was the second Chamber, Senate, and it was adopted definitely with some modifications in December 1998. In April 1999, was the final formal approval by mandatory Referendum (double majority People and Canton). So it took three and a half years since the starting of the formal discussion and all this after 20 years of a broad discussion on the principles

- Can money and propaganda buy votes?
 - depends on what is at stake
 - depends on the segment of the population considered
 - their cultural background
 - their sense of responsibilities
 - their own experiences with the question at stake (has the voter a predisposition?)
 - will the propaganda material be controlled, and if yes how? (danger of censorship)

6. Conclusion

- Advantages and disadvantages
- Referendum, if badly handled, can also be misused. Referendum is not an automatic guaranty of more “good governance” and better “democracy”.
 - works smooth only in a special political and cultural system
 - needs time to be assimilated in the political tradition and culture of a given State.
- Direct democracy enhances good governance practices, and by doing so, has an important impact on real economic and social life, on the cohesion of the nation, on the political ethics within a given society, but only if nobody torpedoes it.
- Referendum is only of real use if it has become an integral part of the social and political culture of the ethnic group or a society.