

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง

1. ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) : พัฒนาการ แนวคิดและหลักการ

อะไรคือ ประชาธิปไตยทางตรง อาจจะพิจารณาตอบคำถามได้ใน 2 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ แนวทางแรก การพิจารณาในฐานะรูปแบบของประชาธิปไตย มีความแตกต่างไปจากตัวแทนอื่นอย่างไร (เช่น ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ฯลฯ¹)

แนวทางที่สองคือ การพิจารณาในฐานะหน่อความคิดซึ่งไม่มีความหมายตายตัวแน่นอน แต่เป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ที่ฝ่ายต่างๆ มุ่งสร้างนิยาม ความหมาย และปฏิบัติการ จากประสบการณ์ของปัญหาและการแสวงหาทางออกของสังคมการเมืองที่ตนเผชิญ และมีบทเรียนจากการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยในเส้นทางของตน ดังเช่น ขบวนการชาปาติสตาในเม็กซิโก นิยามว่า สิ่งที่พวกเขาสร้างขึ้นก็คือ ประชาธิปไตยทางตรง บทเรียนของเครือข่ายองค์กรชุมชนในสังคมไทยที่มุ่งสร้างประชาธิปไตยฐานราก หรือประชาธิปไตยชุมชน ก็นิยามว่า ประชาธิปไตยของพวกเขา ก็คือ ประชาธิปไตยทางตรงเช่นเดียวกัน² ฯลฯ

ในฐานะตัวแทน ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) มาจากความหมายดั้งเดิมว่า ประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy) เป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยรูปแบบของประชาธิปไตย และทฤษฎีว่าด้วยพลเมือง หลักการสำคัญของประชาธิปไตยโดยตรงคือ อำนาจอธิปไตย มีที่มาจากองค์ประชุมของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนพลเมืองที่เลือกแล้วว่าการมีส่วนร่วมในการปกครอง³ ดังที่ David Held จัดประชาธิปไตยทางตรงของเอเธนส์เอาไว้ในตัวแทน

¹ ตัวแบบประชาธิปไตยต่างๆ ดู David Held. *Models of Democracy* (Third Edition) Cambridge : Polity Press, 2006.

² ดู วิทยาลัยการจัดการสังคม. *ต้นทางชุมชนประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดย วิทยาลัยการจัดการสังคม, 2549

³ สิทธิพรหม นกสวน (2550) “*ประชาธิปไตยทางตรง*” ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย บรรณาธิการโดย สิทธิพรหม นกสวน, และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ต้นฉบับกำลังตีพิมพ์) และ http://en.wikipedia.org/wiki/Direct_democracy)

ประชาธิปไตยคลาสสิก (Classical Model) อย่างไรก็ตามก็ดี เขากลับจัดวางประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) ไว้ให้กับตัวแบบมาร์กซิสม์⁴

ประชาธิปไตยทางตรงในนครรัฐเอเธนส์เกิดขึ้นเมื่อประมาณ 508 -507 ก่อนคริสตกาล และสิ้นสุดลงในราวปี 321 ก่อนคริสตกาล นครรัฐดังกล่าวพื้นที่เพียง 2,500 ตารางกิโลเมตร และประชากรประมาณ 40,000 คน และมีรูปแบบการปกครองโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านสภาประชาชน เพื่อพิจารณาตัดสินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง แต่การประชุมก็ใช้วิธีการให้พลเมืองจับฉลากหมุนเวียนกันประชุม โดยความเป็นพลเมืองถูกกำหนดเอาไว้เพียงว่าเป็นผู้ชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีบิดาเป็นคนเอเธนส์ แต่ไม่รวมผู้หญิงและทาส นอกจากนครรัฐเอเธนส์⁵

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงของนครรัฐ (City-State) เอเธนส์ดำเนินโดยที่ประชุมพลเมืองสุ่มเลือกผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร และในแต่ละปีพลเมืองชาย 10 คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพของนครรัฐ การปกครองดังกล่าวดำรงอยู่อย่างยาวนานถึง 200 ปี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนครรัฐเอเธนส์มีประชากรไม่มากนัก⁶

นักรัฐศาสตร์จึงมักแสดงความเห็นกันว่า จำนวนประชากรที่ไม่มากช่วยลดปัญหาและความยากลำบากในการจัดการบริหารและกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ทำให้ประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะตัวแบบเช่นนี้มีความเป็นไปได้ และเห็นว่า ประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นในรัฐสมัยใหม่ยาก เนื่องจากเป็นไปได้ในทางความเป็นจริงที่ประชาชนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง⁷ งานเขียนที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยในสังคมไทยจึงมักจะจบลงด้วยลักษณะในเชิงอุดมคติ และความเป็นไปไม่ได้ในโลกแห่งความเป็นจริงหรือในทางปฏิบัติ

หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงจึงอยู่ที่การให้สิทธิขั้นพื้นฐานสุดท้ายในการตัดสินใจต่อประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นสาธารณะ โดยพลเมือง และภายใต้หลักความเชื่อเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นการที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตย

⁴ ดู David Held. **Models of Democracy** (Third Edition) Cambridge : Polity Press, p 96-121 Chapter "Direct Democracy and the End of Politics"

⁵ ไชยยันต์ ไชยพร. "แนวคิดประชาธิปไตย 1: ประชาธิปไตยจากโบราณสู่สมัยใหม่" ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. แนวคิดทางการเมืองและสังคม (หน่วยที่ 8), หน้า 8-9.

⁶ สิริพรรณ นกสวน, อ้างแล้ว

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. (2548) **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)**.

กรุงเทพฯ: มานนคร : สถาบันพระปกเกล้า (หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่ม 3), หน้า 13.

โดยตรงในออกกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนการใช้อำนาจในการตัดสินใจพิจารณาคดี แทนที่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนแล้วมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จึงแตกต่างจากตัวแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกใช้โดยตัวแทนของประชาชน ผู้แทนคือ ผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้เลือกตั้งซึ่งอำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผ่านวาระการเลือกตั้งหนึ่งๆ ผู้แทนคือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากเสียงส่วนใหญ่

1.1 ความสุกก่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทน

แม้ตัวแบบประชาธิปไตยทางตรงแบบคลาสสิก หรือประชาธิปไตยโบราณของกรีกจะไม่เกิดขึ้นจริงในสังคมการเมืองสมัยใหม่ เพราะเส้นทางของการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยที่สำคัญในยุคสมัยใหม่คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่ภายใต้บริบทของปัญหาการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ก็ได้นำมาสู่การ “ปฏิรูป” ทบทวนประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่สถาปนาขึ้น โดยมีปัญหาในระบบตัวแทนคือ นักการเมือง นักเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้แทนมักจะตัดสินใจที่เบี่ยงเบนไปจากความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยตัวแสดงทางการเมืองเหล่านี้ได้กระทำการบนฐานผลประโยชน์ จุดยืน อุดมการณ์ของตัวเอง

นอกจากนี้ นักการเมืองในระบบตัวแทนยังมักตกอยู่ภายใต้การกำกับของพรรคการเมืองซึ่งอยู่ในการครอบงำโดยหัวหน้าพรรคและชนชั้นนำทางการเมืองจำนวนไม่มากนัก และมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มเฉพาะ ซึ่งทำให้การตัดสินใจทางการเมืองถูกจำกัดด้วยขอบวงของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้

การลดความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อโครงสร้าง สถาบันทางการเมืองในระบบตัวแทน จึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ดังสามารถพิจารณาได้จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงความสุกก่อนของสถาบันทางการเมือง และความเชื่อถือที่ผู้คนมีต่อนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอย่างชัดเจน ดังกรณีสหรัฐอเมริกา พบว่า ในปี 1966 ประชาชน ร้อยละ 41.0 และ 42.0 เคยให้ความเชื่อมั่นต่อระบบประธานาธิบดี และสภา

ครองเกรส ตามลำดับ แต่ในปี 1996 ความเชื่อมั่นกลับตกลงมาเหลือเพียง ร้อยละ 13.0 และ 5.0 ตามลำดับเท่านั้น⁸

ในด้านกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตย ตัวแทน เมื่อพิจารณาจากร้อยละการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในช่วงค.ศ. 1980-2000 กลับพบว่า มีสัดส่วนที่ต่ำลงในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อย แต่ในประเทศประชาธิปไตยดั้งเดิมอื่นๆ กลับมีสัดส่วนร้อยละการลงคะแนนเสียงลดลงทุกประเทศ (ดูตาราง) นอกจากนี้ ยังพบว่า สัดส่วนการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในประเทศต่างๆ ก็มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน ดังเช่น กรณีอังกฤษ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ลดลงครึ่งหนึ่งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา⁹ ในขณะที่การสำรวจความคิดเห็นในสหรัฐอเมริกา พบว่า ประชาชนทั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นมากกว่า ร้อยละ 70 เห็นด้วยกับประชาธิปไตยทางตรง¹⁰

ความเห็นดังกล่าวสะท้อนว่า ประชาชนให้ความยอมรับต่อทั้งกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองน้อยลงเป็นอย่างมาก การสร้างจรรยาบรรณประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งเป็นการสถาปนาขึ้นมาเพื่อลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือระบอบอภิชนาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยอภิชน คนชั้นสูง ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยใหม่จึงมีแนวโน้มที่จะถูกท้าทายมากขึ้นทุกๆ ในสังคมปัจจุบัน

⁸ David Beetham. **Democracy. : a Beginner's Guide**. Oxford : Berne Convention, 2005:45.

⁹ Ibid., 45.

¹⁰ John G. Matsusaka. "Direct Democracy Works". *Journal of Economic Perspectives* Volume 19, November 2 Spring 2005: 185-206.

ตารางแสดงร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิเลือกคะแนนเสียงเลือกตั้งในช่วง ค.ศ.1980-2000

	ออสเตรเลีย	ฝรั่งเศส	เยอรมัน	อิตาลี	สวิตเซอร์แลนด์	นอร์เวย์	สวีเดน	อังกฤษ
1980	92,2	70.9	88.6	90.4	87.0	82.0	48.1	76.0
1985	90,5	78.5	84.3	89.0	85.8	84.0	48.9	72.8
1990	86.1	66.2	77.8	87.4	80.3	83.2	46.0	77.8
1995	86.0	68.9	79.0	86.1	78.8	75.9	42.3	71.5
2000	80.4	60.3	82.2	81.4	73.2	75.0	43.2	59.4

ที่มา : ปรับจาก International IDEA <http://www.idea.int> อ้างใน Beetham, 2005:46

ในพัฒนาการของประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงได้เกิดกลไกการควบคุมนักการเมือง การคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจที่น้อยลง เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังเช่น มาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนจากการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ (เช่น การห้ามรับสัมปทาน ถือหุ้นในบริษัทธุรกิจ ฯลฯ) การสร้างกลไกตรวจสอบ ถ่วงดุลต่างๆ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจในหลายมิติ เช่น การสร้างเงื่อนไขให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ฯลฯ รวมทั้งแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระ¹¹

ปัญหาความไม่เพียงพอของประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงเกิดการปฏิรูปโดยการขยายมาสู่ประชาธิปไตยทางตรงนั่นเอง ดังนั้น ประชาธิปไตยทางตรงร่วมสมัยจึงไม่ได้มีรากเหง้ามาจากกรีกโบราณ แต่เกิดขึ้นภายใต้บริบทข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยการขยายความเป็นไปได้ในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของผู้คน ดังที่เกิดขึ้นในสวีเดนและมียุทธผลต่อประเทศอื่นๆ เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส ฯลฯ

ประชาธิปไตยทางตรงที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางในทศวรรษที่ 21 สะท้อนถึงกระบวนการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยที่มีแนวโน้มสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยแบบงานอดิเรก (Part-time Democracy) หรือประชาธิปไตยที่ผู้คนมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้งเพียง 10 วินาที มาสู่ประชาธิปไตยแบบเต็มเวลา (Full-time Democracy) ซึ่งกลไก เครื่องมือ

¹¹ ดังกรณีปัญหากระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่นำมาสู่การเลือกตั้งที่ทุจริต คอร์รัปชัน การปฏิรูปการเมืองไทยที่ปรากฏอย่างกว้างขวางในรัฐธรรมนูญ 2540 รวมทั้งในรัฐธรรมนูญ 2550

ที่เกิดขึ้นมารองรับที่สำคัญได้แก่ การลงประชามติ (Referendum) และการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชน (Initiative) การสำรวจประชามติแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Polls) และคณะลูกขุนโดยพลเมือง (Citizens' Juries) การจัดการชีวิตสาธารณะของประชาชน โดยตรงระดับท้องถิ่น ในลักษณะต่างๆ ฯลฯ

มองในมิตินี้ ประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่จึงไม่ใช่ระบบที่เข้ามาทดแทนหรือทำลาย ประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเกิดปัญหา แต่เข้ามาหนุนเสริม ประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่เป็นการขยายการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการใช้อำนาจ ในการออกกฎหมาย หรือตัดสินใจในประเด็นสาธารณะโดยไม่ผ่านระบบตัวแทน ดัง ประชาธิปไตยทางตรงในสวีเดน เซอร์แลนด์ ที่บุกเบิกและเป็นแบบอย่างประชาธิปไตยทางตรง สมัยใหม่ก็มีลักษณะเป็นทั้งประชาธิปไตยแบบตัวแทน-ทั้งประชาธิปไตยทางตรง¹²

2.2 ขบวนการทางสังคมใหม่กับการสถาปนาประชาธิปไตยทางตรง

การทำทลายประชาธิปไตยแบบตัวแทนอีกมิติหนึ่งก็คือ การปรากฏตัวขึ้นของขบวนการทางสังคมใหม่ (New Social Movement) ในสายตาของกรอบการวิเคราะห์แบบขบวนการทางสังคม ใหม่เห็นว่า ความขัดแย้งใหม่ๆ ในสังคม เช่น ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม อัตลักษณ์ ฯลฯ และ ปรากฏการณ์ขบวนการทางสังคมใหม่ๆ เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิแห่งความเป็นพลเมืองของ ชาวอเมริกัน (civil rights movements) ขบวนการสิ่งแวดล้อมในยุโรป ขบวนการศาสนาแบบยึดมั่น ในคัมภีร์ศาสนาอิสลาม (fundamentalist movement) ในตะวันออกกลาง ขบวนการผู้หญิง (feminist movement) ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเชื่อมโยงและสะท้อนให้เห็นถึงความไม่พอเพียงของกระบวนการ สร้างและจรรโลงประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ปรากฏการณ์ทางสังคมใหม่มีความแตกต่างไปจากความขัดแย้งเดิมทางสังคมที่ตั้งบนฐาน ทางชนชั้น ความต้องการผลประโยชน์และการจัดหาสวัสดิการ มาสู่การต่อสู้เพื่อได้รับรองความ แตกต่างหลากหลาย เพื่อให้รัฐรับรองสิทธิทางการเมือง สิทธิในการปกป้องรูปแบบและวิถีการ ดำเนินชีวิต สิทธิในอัตลักษณ์ของปัจเจกบุคคล สิทธิในการดำรงอยู่ของชุมชน ฯลฯ โดยใช้วิธีการ ต่อสู้ผ่านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

งานเขียนสำคัญที่ได้บุกเบิกแนวทางศึกษาของสำนักขบวนการทางสังคมใหม่ เป็นของนัก คิดสองคนคือ Habermas และ Alain Touraine โดยงานของ Habermas ได้ชี้ให้เห็นว่า เหตุกระตุ้นที่ นำมาสู่การกระทำการรวมหมู่ (collective action) คือ การที่รัฐทุนนิยมสมัยใหม่ และประชาธิปไตย

¹² สิริพรรณ นกสวน. การเมืองการปกครองสวีเดน เซอร์แลนด์ กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

แบบเสวนีนิยมและประชาธิปไตยแบบตัวแทนต้องเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ความชอบธรรม (legitimation crisis)¹³

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนอาศัยสถาบันทางการเมืองในรูปแบบของตัวแทนที่อาศัยกระบวนการเลือกตั้ง และการเชื่อมต่อด้วยการแข่งขันผ่านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เป็นช่องทางหรือกลไกทางการเมืองที่สำคัญในการแก้ไขข้อขัดแย้งในสังคมการเมือง แต่การครอบงำประเด็น และวิธีการแก้ไขความขัดแย้งโดยสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ ได้ปิดทางเลือกอื่นๆ ของการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งทางการเมืองจึงได้ถูกลดทอนให้เหลือเพียงความขัดแย้งในรูปแบบของการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ประเด็นทางการเมืองเป็นเพียงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผ่านช่องทาง/สถาบันหรือองค์กรทางการเมืองเหล่านี้เท่านั้น

การเมืองของขบวนการทางสังคมใหม่จึงการทำทลายต่อเขตแดนของการเมืองแบบเดิมมาสู่เขตแดนของ “การเมือง” ซึ่งพื้นที่ที่กระทำทางการเมืองไม่ได้อยู่ในการเมืองของสถาบันที่ลึกราก ปึกฐาน และที่ทางภายในประชาธิปไตยแบบตัวแทน พื้นที่ที่กระทำของขบวนการทางสังคมใหม่ จึงไม่ใช่ “รัฐ” (the state) หรือ “เศรษฐกิจ” (economy) แต่อยู่ใน “สังคม” หรือวัฒนธรรม อีกทั้งยังมีลักษณะที่กว้างขวางกว่าขอบเขตของประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นจากสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมก้าวหน้ามีลักษณะที่กว้างขวาง และไม่ได้กระทบเพียงบางชนชั้นหรือบางกลุ่มคน หากกระทบต่อ “สังคม” ในวงกว้าง

ขบวนการทางสังคมใหม่จึงมีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้อง ที่ทำทลายต่อประชาธิปไตยแบบตัวแทนคือ ไม่ผ่านกลไกทางการเมืองที่ดำรงอยู่ เช่น พรรคการเมือง นักการเมือง หรือหวังพึ่งกลไกรัฐ เพราะความขัดแย้งใหม่ๆ เหล่านี้สลัดซับซ้อนเกินกว่าที่สถาบันทางการเมืองในระบบการเมืองปกติจะจัดการได้ ขบวนการเหล่านี้จึงได้แสวงหาช่องทาง-กลไกที่จะเปิดช่องทางทางการเมืองแบบใหม่ ที่มากไปกว่าสถาบันและกลไกการเมืองปกติในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และมีได้เรียกร้องเกี่ยวกับผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มดังเช่นในกรอบของทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการทางสังคมใหม่นี้ต้องการสร้าง “คดีกาหรือกฎเกณฑ์ชุดใหม่ในการดำรงชีวิต” อันเป็นการช่วงชิงการนำในการสร้างค่านิยม/ความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่ต่อสู้ หรือเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างวาทกรรมชุดใหม่ในเรื่องนั้นๆ¹⁴

¹³ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.

¹⁴ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, เพิ่งอ้าง งานเขียนชิ้นนี้นับเป็นงานบุกเบิกภาษาไทยชิ้นแรกๆ ที่กล่าวถึงประชาธิปไตยทางตรง/ประชาธิปไตยแบบถึงรากถึงโคนผ่านขบวนการทางสังคมใหม่

ขบวนการทางสังคมใหม่จึงมีฐานที่มั่นอยู่ใน “สังคมประชา” กล่าวคือ เน้นกระทำการอ้อมรัฐ (bypass the state) ไม่สนใจที่จะติดต่อกับหรือท้าทายอำนาจรัฐโดยตรง หากแต่ต้องการที่จะปกป้องสังคมประชาที่ถูกรุกรานโดยรัฐ ขบวนการทางสังคมใหม่จึงมีลักษณะการทำกิจกรรมและลักษณะอุดมการณ์เชิงสัญลักษณ์ (symbolic) เป็นหลัก และพยายามที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงสังคม ทั้งโดยการเปลี่ยนแปลงค่านิยม และโดยการพัฒนาวิถีชีวิตใหม่ๆ ขึ้นมาเป็นทางเลือก (alternative life-styles) กล่าวคือ แทนที่จะมุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงโดยผ่านระบบการเมืองหรือโดยการกระทำทางการเมือง ขบวนการใหม่ๆ มุ่งความสนใจไปที่นวัตกรรมเชิงวัฒนธรรม (cultural innovation) ซึ่งสร้างสรรค์วิถีชีวิตใหม่ โดยการท้าทายค่านิยมเดิมๆ การเน้นสัญลักษณ์ และความมีตัวตน¹⁵

อย่างไรก็ดี มีนักทฤษฎีกลุ่มหนึ่งที่พยายามจะสร้างกรอบการวิเคราะห์เฉพาะ หรือให้ความสำคัญกับเงื่อนไขเฉพาะที่เกิดขึ้นในประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อแตกต่างสำคัญประการหนึ่งคือ การอธิบายขบวนการทางสังคมใหม่นั้น เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์ของกลุ่มคนที่มีค่านิยมใหม่ ๆ และ/หรือขบวนการทางสังคมในลักษณะที่ปกป้องวิถีการดำรงชีพ (life-style) ที่มีลักษณะเฉพาะตัวอันแตกต่างกัน ฯลฯ แต่นักทฤษฎีขบวนการทางสังคมใหม่ในโลกที่สามก็กลับให้น้ำหนักกับการพัฒนาและประชาธิปไตยในโลกที่สาม แทนที่จะเป็นเรื่องของ “ความเป็นสมัยใหม่” (modernity) ที่รุกรานหรือกัดเซาะ โลกชีวิต (life-world) หรือเข้าไปยึดครองรูปแบบและวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คน

ขบวนการทางสังคมใหม่ในโลกที่สามเป็นการตอบโต้ของประชาชนอย่างหลากหลายและกว้างขวางต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดจากการพัฒนา ซึ่งเข้าไปรุกรานชีวิตชุมชนท้องถิ่น ปราบปรามการกระทำของขบวนการทางสังคมในโลกที่สาม เป็นความล้มเหลวของระบบการเมืองปกติ ทั้งสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหารหรือรัฐบาลที่ตั้งอยู่บนทฤษฎีการมีส่วนร่วมแบบที่เน้นการเลือกตั้ง ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เป็นมายาคติ (myth) เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเชิงพิธีกรรม (เช่น การหย่อนบัตรเลือกตั้งที่สร้างความชอบธรรมให้กับระบบเดิม)

เมื่อการพัฒนากระทบกับชีวิตชาวบ้าน รัฐและภาคธุรกิจบุกเข้าไปในชนบทมากขึ้น บทบาทของรัฐเพิ่มมากขึ้นและได้เข้าไปใช้อำนาจควบคุมบังคับ ขบวนการทางสังคมแบบรากหญ้า (grassroots movements) จึงเกิดขึ้น ขบวนการสังคมใหม่ในโลกที่สามจึงเป็นความพยายามที่จะเปิดพื้นที่ของการเมืองนอกเวทีปกติ (คือ เวทีของพรรคการเมืองและรัฐบาล) ขึ้นมาเป็นทางเลือก ทั้งใน

¹⁵ พุทธิศาน ชุมพล “ขบวนการทางสังคม” ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย.

บรรณาธิการโดย สิริพรรณ นกสวน, และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546 หน้า 339-341.

รูปแบบใหม่ขององค์การ วิธีการต่อสู้ ฯลฯ เพื่อที่จะจัดความสัมพันธ์กับรัฐใหม่ และเพื่อเป็นเครื่องมือในการนำพาออกจากโครงสร้างที่ครอบงำไปสู่ความเป็นอิสระ

ขบวนการทางสังคมในโลกที่สามจึงเป็นตัวกระทำหรือตัวแสดง (actor) ที่ต้องการสร้างวาทกรรมทางการเมืองและการพัฒนาชุดใหม่ แสวงหาความอิสระ (autonomy) จากการจัดการปกครองโดยรัฐ และพยายามที่จะปลดปล่อยมาลาภาของประชาธิปไตยตัวแทน และเป็นความพยายามที่จะปลดปล่อย (liberate) ตัวเอง รวมทั้งต้องการเรียกรื้อเอา (reclaim) เขตพื้นที่ทางการเมืองที่หายไปจากการถูกผนวกโดยรัฐพัฒนานิยม (developmentalist state) กลับคืนมาสู่ชีวิตของผู้คน และชุมชนท้องถิ่นต่างๆ

ดังนั้น ลักษณะสำคัญของขบวนการทางสังคมใหม่จึงมีลักษณะเป็น “การเมืองของการให้ยอมรับคน” (Politics of Recognition) ซึ่งเป็นการเมืองที่แตกต่างไปจากการเมืองของการกระจายทรัพยากร (Politics of Redistribution) หรือการเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดัน (Politics of Interest/Pressure Groups) ที่เน้นการต่อสู้เคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อการเข้าถึงหรือการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม การเข้าถึงสวัสดิการทางสังคม ฯลฯ แต่เป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มุ่งเน้นให้รัฐและสังคมยอมรับโลกชีวิต (life-world) วิถีและรูปแบบการดำเนินชีวิต อัตลักษณ์ความแตกต่างหลากหลายของวิถีชีวิต-วัฒนธรรม-ค่านิยม เพื่อให้รัฐ-สังคมรับรองสิทธิของกลุ่มคนชุมชน ต้องการสร้างกติกาหรือกฎเกณฑ์ชุดใหม่ในการดำรงชีวิตหรือโลกชีวิต (life world) โดยการต่อสู้เคลื่อนไหวที่ต่างไปจากการเมืองแบบเก่า เพราะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเคลื่อนไหวเรียกรื้อผ่านกลไกทางการเมืองที่ดำรงอยู่ เช่น พรรคการเมือง นักการเมือง หรือหวังพึ่งพากลไกรัฐในระบบการเมืองปกติคือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ขบวนการทางสังคมใหม่จึงมีรากเหง้ามาจากความไม่พอใจเพียงของประชาธิปไตยแบบตัวแทน และได้สถาปนาประชาธิปไตยทางตรงขึ้นมา กระแสดังกล่าวนี้มองว่า หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงอยู่ที่การเอาคืน (Reclaim) อำนาจในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะจากรัฐที่มอบผ่านฉันทมติโดยกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทนกลับคืนมาเพื่อจัดการโดยประชาชนเอง เป็นการออกจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างถึงรากถึงโคน เช่น กรณีขบวนการชาปาติสตต้า ที่สถาปนาเขตปกครองกันเองที่เป็นอิสระ โดยให้รัฐรับรอง และปฏิเสธระบอบการปกติกี่ดำรงอยู่ กล่าวคือ ระบบการเลือกตั้งระดับชาติ แต่ได้จัดตั้งรูปแบบการปกครองกันเอง แต่บางขบวนการก็มีลักษณะของการมุ่งจัดการชีวิตสาธารณะกันเองโดยเอาคืนอำนาจการจัดการจากรัฐในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่จึงเกิดขึ้นจากความไม่พอใจเพียงของประชาธิปไตยแบบตัวแทน กระแสหนึ่งมีลักษณะของการปฏิรูป กล่าวคือ ยึดขยายประชาธิปไตยทางตรงผ่านกลไกเรื่องการลงประชามติ การริเริ่มออกกฎหมายโดยประชาชน และ ฯลฯ ส่วนอีก

กระแสนี้มีลักษณะ “ถอนรากถอนโคน” กล่าวคือ การปรากฏตัวขึ้นของขบวนการทางสังคมใหม่ที่มีหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงอยู่ที่การเอาคืน (Reclaim) อำนาจในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะมาสู่ประชาชนโดยตรง และการปฏิเสศการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

2. กลไก เครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ซึ่งเป็นปฏิรูปประชาธิปไตยแบบตัวแทนเพื่อให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ได้มีการพัฒนากลไก และเครื่องมือ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะคือ กลไกซึ่งให้ประชาชนตัดสินใจโดยตรงเพื่อออกกฎหมายและตัดสินใจนโยบายสาธารณะโดยไม่ผ่านความเป็นตัวแทน กล่าวคือ รูปแบบการลงประชามติ (Referendum) และการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) (สำหรับการถอดถอน (Recall)¹⁶ Beetham และนักวิชาการอีกหลายท่านมองว่า เป็นส่วนหนึ่งของกลไกประชาธิปไตยตัวแทนจึงไม่นับรวมอยู่ในวิธีการดังกล่าวนี้) David Beetham ได้รวมเอากลไกเรื่อง การสำรวจประชามติแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Polls) และคณะลูกขุน โดยพลเมือง (Citizens' Juries) เข้ามาไว้ในกลไกประชาธิปไตยทางตรงกลุ่มนี้ด้วย¹⁷

กล่าวโดยสรุป หัวใจสำคัญของกลไก เครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงรูปแบบแรกก็คือ การพัฒนาเครื่องมือประชาธิปไตยเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ตัดสินใจโดยตรงในการริเริ่มกฎหมาย นโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ รวมทั้งการลงมติตัดสินใจสาธารณะดังกล่าวผ่านการลงประชามติ เช่น การลงประชามติรับหรือไม่รับรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือบทบัญญัติให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงอำนาจอำนาจอธิปไตยของรัฐ เช่น การเข้าร่วมประชาคมยุโรป การลงประชามติในติมอร์ตะวันออกเพื่อตัดสินใจว่าจะแยกประเทศเป็นเอกราช ฯลฯ

¹⁶ กระบวนการถอดถอน (Recall) โดยทั่วไปอาจทำได้โดยการร่วมลงชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดเพื่อถอดถอนผู้นำทางการเมืองที่พวกเขาเห็นว่าปฏิบัติ บริหารงานโดยมิชอบหรือไร้ประสิทธิภาพ แต่โดยทั่วไปการถอดถอนจะใช้การเสนอให้มีการ “เลือกตั้งถอดถอน” เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจว่าจะถอดถอนตัวแทนของคนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ถ้าต้องการ จะเลือกตั้งใครเข้าไปทำหน้าที่แทน กลไกการถอดถอนช่วยลดจุดอ่อนที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งเป็นข้อกังวลมาตั้งแต่สมัย ของ ชาร์ล รุสโซ ที่เคยวิตกว่าตัวแทนเมื่อได้รับเลือกเข้าไปแล้ว ไม่อาจถูกควบคุมได้โดยผู้เลือกตั้งอีกต่อไป ซึ่งสะท้อนความเป็นจริงของประชาธิปไตยไทยทุกวันนี้ที่อำนาจของประชาชนจะมีอยู่ก็เพียงแต่ในช่วงเลือกตั้งเท่านั้น (สิริพรรณ นกสวน, อ้างแล้ว)

¹⁷ จะไม่กล่าวในงานเขียนชิ้นนี้ โปรดดู นฤมล ทับจุมพล เรื่อง “การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation)” ในงานชุดเดียวกันนี้

รูปแบบที่สองคือ การมุ่งสร้างการจัดการชีวิตสาธารณะของประชาชนโดยตรง ซึ่งเกิดจากประสบการณ์และบทเรียนของขบวนการทางสังคมสังคมต่างๆ ที่ให้ความสนใจกับการสร้างและสถาปนาประชาธิปไตยโดยตรงผ่านการเอาคืน (Reclaim) อำนาจในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะ จากรัฐที่มอบผ่านตัวแทนกลับคืนมาเพื่อจัดการ โดยประชาชนเอง ซึ่งมาจากประสบการณ์ของขบวนการทางสังคม ซึ่งกลไก เครื่องมือดังกล่าวนี้มีความแตกต่างไปจากรูปแบบแรก เพราะเน้นที่การถ่ายโอนอำนาจรัฐเพื่อเอาคืนมาให้ประชาชนมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการจัดการชีวิตสาธารณะกันเอง แทนที่จะมอบให้ตัวแทนผ่านการเลือกตั้งภายใต้ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งพิจารณาตัวอย่างต่อไป

2.1 การลงประชามติ (Referendum) และการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative)

2.1.1 การลงประชามติ (Referendum) กลไกที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงมติ “เห็นด้วย” หรือ “ปฏิเสธ” ต่อประเด็นสาธารณะใดๆ ที่มีความสำคัญ ผ่านการลงคะแนนเสียงโดยตรงของประชาชนผู้ออกเสียง ร่างกฎหมาย หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งอาจจะเป็นนโยบายสาธารณะใหม่ หรือเป็นการยกเลิกสิ่งที่ยังดำรงอยู่เดิมก็ได้ เป็นการออกเสียงโดยตรง แทนที่จะมอบความไว้วางใจในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ซึ่งปัจจุบันรูปแบบที่คุ้นเคยและเด่นชัดมากที่สุด ช่วง ค.ศ. 1980–1990 มีเพียง 129 ครั้ง แต่ช่วงปี ค.ศ. 1990-2000 มีการลงประชามติในระดับชาติจำนวน 405 ครั้ง มากกว่าครึ่งหนึ่ง (จำนวน 248 ครั้ง) เกิดขึ้นในยุโรป (และครึ่งหนึ่งเกิดขึ้นในสวิตเซอร์แลนด์) สหรัฐอเมริกา จำนวน 78 ครั้ง แอฟริกา 37 ครั้ง เอเชีย 26 ครั้ง โอเชียเนีย 16 ครั้ง¹⁸

การลงประชามติบนฐานประชาธิปไตยโดยตรงจะต้องพิจารณาจากหลักการพื้นฐานคือ สิทธิของพลเมืองที่จะแสดงออกซึ่งเจตจำนงเสรีและยุติธรรม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเกณฑ์พื้นฐานคือ พลเมืองต้องมีสิทธิในการริเริ่มโดยตนเองโดยตรง กล่าวคือ สิทธิในการริเริ่มกฎหมาย สิทธิในการริเริ่มการลงประชามติ จะต้องเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถทำได้โดยตนเอง มิใช่กำหนดเอาไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลหรือรัฐสภา

นอกจากนี้ ผลการออกเสียงประชามติจะต้องมีลักษณะผูกพันให้ต้องมีการนำไปสู่การปฏิบัติตามผลตัดสินใจสุดท้ายโดยตรง ไม่ใช่เป็นเพียง “คำปรึกษา” ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองทั้งระบบราชการและฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายจากการลงประชามติของประชาชนจะต้องดำเนินการโดยวิธีการเช่นเดียวกันด้วย

¹⁸ เว็บไซต์ของ the Initiative & Referendum Institute <http://www.iandrinstitute.org>

การลงประชามติที่ปรากฏในปัจจุบันอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภท ขึ้นอยู่กับพัฒนาการ และบริบทเงื่อนไขของแต่ละประเทศ เช่น หลายประเทศมีการลงประชามติเพื่อออกกฎหมาย (legislative Referendum) คือ การลงคะแนนเสียงเพื่อออกกฎหมายโดยตรง แต่ในหลายประเทศการลงประชามติกลับมีสถานะเพียงการออกเสียงในลักษณะการปรึกษาหารือ หรือการสำรวจความคิดเห็นมหาชนเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาโดยไม่ผูกพันต่อหน่วยงานที่บัญญัติกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างในกระบวนการ เช่น ข้อถกเถียงว่า การยอมรับผลการลงประชามติจะใช้เสียงส่วนใหญ่แบบเอกฉันท์ หรือแค่เสียงส่วนใหญ่ หรือเสียงส่วนใหญ่ในอัตราส่วนที่กำหนดจำนวนผู้ออกเสียงขั้นต่ำ ฯลฯ การริเริ่มเสนอกฎหมายที่จะนำมาสู่การลงประชามติจะมีขอบเขตที่ครอบคลุมกฎหมาย ข้อบัญญัติทุกชนิด หรือจำกัดให้ดำเนินการได้สำหรับบางเรื่องที่สำคัญ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เมื่อกฎหมายที่ริเริ่มโดยประชาชนลงประชามติผ่านการยอมรับโดยเสียงส่วนใหญ่และประกาศให้เป็นกฎหมาย การแก้ไขในภายหลังจะทำได้โดยกระบวนการแก้ไขกฎหมายปกติ(ผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา) หรือว่าจะต้องใช้กระบวนการเดียวกับที่มาของกฎหมาย ฯลฯ เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ระบุว่า กฎหมายที่ริเริ่มโดยประชาชนจะแก้ไขได้ก็โดยกระบวนการเดียวกันเท่านั้น ขณะที่อีกหลายๆ รัฐสามารถดำเนินการผ่านกระบวนการนิติบัญญัติปกติ

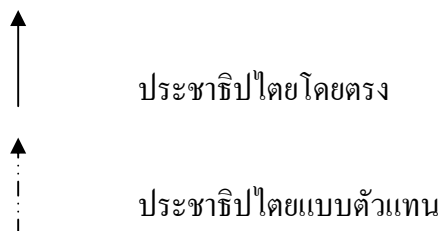
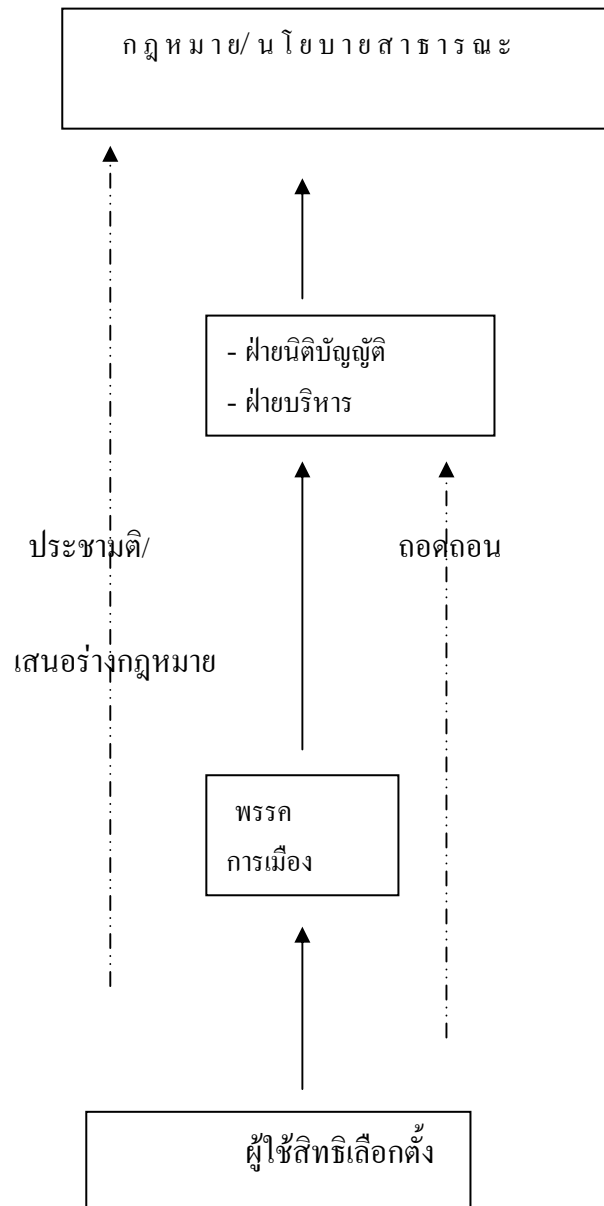
ในกระบวนการลงประชามติ รัฐต้องวางบทบาทเป็นกลางแล้ว และต้องให้มีการควบคุมกำกับไม่ให้แต่ละฝ่ายใช้ทรัพยากรในกระบวนการรณรงค์ที่จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม ดังในหลายรัฐของสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจของศาลมลรัฐในการควบคุมเกณฑ์ในการบริจาค (เช่น บริจาคได้ไม่เกินรายละ 1,000 เหรียญสหรัฐ) ต้องดูแลกระบวนการลงประชามติให้โปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รวมทั้งการเปิดโอกาส และเอื้ออำนวยให้มีพื้นที่การถกแถลง ถกเถียงในสื่ออย่างยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย เช่น การจัดเวทีให้แต่ละฝ่ายได้ถกแถลงเหตุผล ข้อเสนอสนับสนุนของตน ฯลฯ

2.1.2 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) เป็นมาตรการที่สำคัญที่จะทำ ให้ระบบการเมืองรับผิชอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชน และเป็นการออกแบบกลไกเพื่อเพิ่มอำนาจของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในการแสดงออกซึ่งความต้องการของตัวเองโดยตรง ในกระบวนการนี้เปิดโอกาสให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดสามารถเสนอร่างกฎหมายที่ตนเห็นสมควร เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสาธารณะ โดยทั่วไปการริเริ่มร่างกฎหมายเช่นนี้จะตามมาด้วยการลงประชามติ คือ ให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

การลงชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยกำหนดจำนวนขั้นต่ำระดับหนึ่งเพื่อการริเริ่มเสนอกฎหมาย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎบัตร หรือข้อบัญญัติต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติรับไปเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ดังเช่น ในสวิตเซอร์แลนด์การริเริ่มกฎหมายจะเกิดขึ้นได้เมื่อรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คน ภายในเวลา 18 เดือน

อย่างไรก็ดี การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป เช่น การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยตรง (direct initiative) คือ กระบวนการที่ใช้การลงประชามติเมื่อมีการลงชื่อเมื่อเสนอกฎหมาย และการริเริ่มกฎหมายโดยอ้อม (indirect initiative) คือ กระบวนการเสนอกฎหมายที่พิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้วไม่ผ่านการลงคะแนนเสียงหรือประกาศใช้กฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และมีการนำมาลงประชามติ

แผนภาพ การนำกลไกประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน



ที่มา : สิริพรรณ นกสวน, อ่างแก้ว

กล่าวโดยสรุป กระบวนการลงประชามติและการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนได้ตัดสินใจนโยบายสาธารณะ และกฎหมายใหม่ หรือยกเลิกสิ่งที่ยังดำรงอยู่แล้วได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านตัวแทน เป็นการให้ประชาชนกำหนดสาระนโยบายและวาระสาธารณะได้เอง เป็นกระบวนการที่ยืนยันแนวคิดสำคัญที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน นอกจากนี้กลไกทั้งสองอย่างนี้จึงเป็นการให้อำนาจการตัดสินใจมาสู่ประชาชนโดยย้ายมีพื้นที่การตัดสินใจทางการเมืองออกมาจากการควบคุมโดยนักการเมืองและวงขอบความสัมพันธ์ทางอำนาจ ดังนั้นจะทำให้ประเด็นสาธารณะที่นักการเมืองไม่สนใจสามารถเกิดขึ้นได้

2.2 การจัดการชีวิตสาธารณะของประชาชนโดยตรง

จากกระแสที่มองว่า หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงอยู่ที่การเอาคืน (Reclaim) อำนาจในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะจากรัฐที่มอบผ่านกันตามติโดยกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทนกลับคืนมาเพื่อจัดการ โดยประชาชนเอง ดังนั้น ในหลายสังคมได้พัฒนารูปแบบที่หลากหลายออกไป โดยเห็นว่า ทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าวนี้ยังมีข้อจำกัดต่อการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนที่ยังผ่านกระบวนการหย่อนบัตรเลือกตั้ง การเมืองจึงยังไกลชีวิตปกติของผู้คน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนจน คนด้อยอำนาจ ด้อยโอกาส ที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรของสังคม สาธารณูปโภค ฯลฯ

ดังนั้น จึงได้ขยายการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนเพื่อเข้าไปร่วมตัดสินใจในกระบวนการบริหารจัดการสาธารณะโดยตรง ซึ่งมีลักษณะรูปแบบที่หลากหลายและอาจพิจารณาใน 2 ระดับ กล่าวคือ รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงแบบถอนรากถอนโคนของขบวนการชาปาติस्ता ในเม็กซิโก และรูปแบบการจัดการชีวิตสาธารณะโดยตรงในระดับท้องถิ่น (ในลักษณะออกไปในแนวทางปฏิรูป) ซึ่งมีตัวอย่างและบทเรียนผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

กรณีประชาธิปไตยทางตรงของขบวนการสปาดิสต้าในเม็กซิโก¹⁹ มีลักษณะถอนรากถอนโคน เพราะขบวนการดังกล่าวปฏิเสธหรือถอยออกจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยสิ้นเชิง และสะท้อนให้เห็นถึงกลไกประชาธิปไตยทางตรงที่ต้องการให้คนในชุมชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง เนื่องจากผู้คนในขบวนการมีบทเรียนจากการปฏิบัติแบบเดิมซึ่งมีปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาโครงสร้าง ผู้นำ ผู้ตาม และการบงการจากเบื้องบน

คนจน คนพื้นเมืองผู้ร่วมขบวนการในรัฐเชียปาสราว 400,000-500,000 คน มีบทเรียนสำคัญร่วมกันว่า พวกเขาจะไม่สร้างอำนาจรัฐขึ้นมา แต่ต้องเป็นการจัดตั้งตนเองจากข้างล่างโดยให้

¹⁹ ดูอภิวัดน์ ลิลาวดีไกร “ชาปาติस्ता ขบวนการชาวนาเม็กซิโกยุคใหม่ ฟ้าเดียวกัน ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2546 หน้า 104-134, Andrew Flood, The Zapatistas and “Direct democracy” <http://flag.blackened.net/revolt> ฯลฯ

ทุกคนมีส่วนร่วม และเรียนรู้ไปด้วยกัน โดยไม่ให้ใครมาสั่งการ ขบวนการชาปาติस्ताได้หลีกเลี่ยงนี้ จากพฤติกรรมสั่งการจากเบื้องบนทั้งในลักษณะการใช้อำนาจรัฐในระบบทุนนิยมผ่าน ประชาธิปไตยแบบตัวแทนและจากองค์กรจัดตั้งฝ่ายซ้ายที่มอบการกระทำแทนให้กับผู้นำ ที่ ตัวแทนคอยทำงานแทนทุกคน พวกเขาถือว่า

“ทางเลือกที่ดีกว่าก็คือ ร่วมกันกำหนดและรับผิดชอบร่วมกัน แทนที่จะมอบให้ ตัวแทนพรรคการเมืองและนักเลือกตั้งมาตัดสินแทนเรา อย่างไรก็ตาม ระบบของใหม่ของเราต้องมีลักษณะผู้นำแบบรวมหมู่ และต้องถูกควบคุม ตรวจสอบ กำกับ ถอดถอนจาก ประชาชนได้โดยง่าย และมีวาระที่สั้น โดยการหมุนเวียนกัน”

(<http://flag.blackened.net/revolt>)

ประชาธิปไตยทางตรงของขบวนการชาปาติस्ताจึงสร้างขึ้นในระดับชุมชน โดยชุมชน ประกอบด้วยตัวแทนซึ่งจะเข้าไปที่ประชุมสมัชชาชุมชนระดับภูมิภาค (regional assembly) (ซึ่ง ปัจจุบันแบ่งเป็น 32 โซน) ตัวแทนเหล่านี้มีวาระ 1 ปี โดยสามารถถูกถอดถอนโดยที่ประชาชน สมัชชาชุมชน ถ้าหากไม่เป็นที่ยอมรับจากคนในชุมชนและหากไม่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ ในระดับชุมชนยังมีกลุ่มองค์กรย่อยที่ประชุมพิจารณาโครงการเฉพาะของชุมชน เช่น กลุ่มเลี้ยงสัตว์ กลุ่มทอผ้า ฯลฯ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีผู้ประสานงานวาระ 1 ปีเช่นกัน

ในระดับชาติ ให้มีรัฐบาลธรรมภิบาล (good government) ซึ่งตรงข้ามกับรัฐบาลที่ฉ้อฉล (Bad Government) ที่มาจาก และมีลักษณะของผู้นำรวมหมู่และหมุนเวียน (Collective and Relative leadership) กล่าวคือ อยู่เป็นวาระเพียง 1 ปี ชาปาติस्ताประกาศว่า “พวกเราจะต้องไม่ผลิตซ้ำ โครงสร้างสั่งการจากบนลงล่างเข้ามาในขบวนการทางสังคม ประชาธิปไตยถูกทำลายทุกครั้งที่รัฐ หรือองค์กรผูกขาดอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง ฉะนั้นพวกเราต้องข้ามพ้นสิ่งนี้ไปให้ได้”

(<http://flag.blackened.net/revolt>)

ส่วนรูปแบบกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting-PB) ใน ปอร์โต อัลลิเกร ประเทศบราซิล²⁰ ปัจจุบันได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ยังมี ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในยุโรป²¹ กระบวนการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมในรัฐเกอเรลา ประเทศอินเดีย²²

²⁰ Daniel Chavez. **Polis & demos : The Left in Municipal Governance in Montevideo and Porto Alegre.** Netherland : Shaker Publishing, 2004.

²¹ Hilary Wainwright. **Reclaim the State : Experiments in Popular Democracy.** London : Verso, 2003.

²² David Beetham, *Ibid.*, p135-137.

ฯลฯ ซึ่งในที่นี้ จะพิจารณารูปแบบ PB ในบราซิล เป็นตัวอย่างของกลไกประชาธิปไตยทางตรงใน มิติดังกล่าวนี้

การบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (PB)

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน หรือ PB กำเนิดจากความบกพร่อง ของโครงสร้างทางสังคมการเมืองของประเทศบราซิลที่สำคัญ คือ บริบทการพัฒนาประเทศที่นำมาสู่ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรและการเข้าถึงทรัพยากรและบริการสาธารณะของรัฐในระดับท้องถิ่นของคนจน ที่สืบเนื่องมาจากอุปสรรคสำคัญสองประการ ประการแรก คือ ความไร้ประสิทธิภาพของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่ตัวแทนทางการเมืองไม่สามารถเป็นสื่อกลางสำหรับการเจรจาต่อรองให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง คือ ประสิทธิภาพการบริหารและการเจรจาต่อรองทางการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์ อันเป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นและทำให้มันคงภายใต้ระบอบ/รัฐบาลแบบเผด็จการ และประการที่สาม สภาพปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันของนักเลือกตั้ง

ระบบดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อที่สำคัญคือ ลดอำนาจและความสามารถของตัวแสดงทางสังคมอื่นๆ ในการเจรจาต่อรองและเรียกร้องทรัพยากรให้กับตนเองในฐานะของพลเมือง นอกจากนี้ยังทำให้นโยบายทางสังคมและการบริหาร/การจัดสรรงบประมาณของรัฐไร้ประสิทธิภาพอย่างสิ้นเชิง ซึ่งผลกระทบทั้งสองนี้เป็นแหล่งที่มาสำคัญของความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรงบประมาณในประเทศ

โดยสรุปสาเหตุที่นำไปสู่แนวคิด PB คือ ความไม่เท่าเทียม ความอยุติธรรมทางสังคมอย่างสุดโต่งอันเนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองและการขาดนโยบายที่เป็นการจัดเตรียมช่องทางการเข้าถึงบริการสาธารณะของคนจน ความบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้นักเลือกตั้งเป็นตัวกลางทางการเมืองในการจัดการชีวิตสาธารณะให้กับประชาชน แต่กลับยังทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะในระดับท้องถิ่นมากขึ้น และการขาดกลไกสำหรับเจรจาต่อรองให้กับคนจน

จากสาเหตุเชิงโครงสร้างที่กล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่การริเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณในระดับท้องถิ่น หรือ PB ขึ้น และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นครั้งแรกจากการนำเสนอของพรรคแรงงานใน ปอร์โต อัลลิเกร ในปี 1989 และใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) ในปี 1993 ซึ่งทั้งสองเมืองต่างเป็นเมืองใหญ่ที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ประมาณร้อยละ 5 ต่อปี และในช่วงรัฐบาลเผด็จการ รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะย้ายคนจนออกจากเขตเมืองไปสู่เขตพื้นที่ที่ขาดแคลนบริการสาธารณสุขไปโภคและบริการต่างๆ จนกระทั่งทศวรรษ 1970s ยังคง

ไม่มีการขยายบริการสาธารณะสู่พื้นที่ดังกล่าว เกิดเป็นความแตกต่างระหว่างเมืองศูนย์กลางและเมืองชายขอบอย่างชัดเจน

ส่วนกรณี PB ใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) แม้ว่าจะเป็นเมืองใหญ่เก่าแก่และเป็นเมืองที่มีการวางแผนผังเมืองไว้ ในปี 1960 ปรากฏว่ามีชุมชนแออัดมากกว่า 70 แห่งในเมือง ซึ่งประชาชนเหล่านี้ได้ถูกย้ายไปอยู่ในพื้นที่ขาดแคลนสาธารณูปโภคพื้นฐาน (ในช่วงรัฐบาลเผด็จการ) ในทศวรรษ 1980s ได้มีการรื้อฟื้นองค์กรประชาสังคมบราซิลและเกิดการก่อตัวของกลุ่มละแวกบ้าน (neighborhood) ที่เริ่มมีการทำให้การบุกรุกหรือการครอบครองพื้นที่สลัมของคนจนได้เป็นการครอบครองทรัพย์สินที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รวมเอาพื้นที่เหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความเป็นเมือง ดังนั้น การก่อตัวและความเข้มแข็งของสังคมประชาและกลุ่มละแวกบ้านที่ก่อตัวขึ้นหลังยุคเผด็จการจึงเป็นฐานให้กับกระบวนการจัดทำนโยบายท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย (PB) จึงเป็นการมีส่วนร่วมในนโยบายของท้องถิ่น อันเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหาของคนจนในเมืองใหญ่ๆของบราซิล PB จึงเป็นกระบวนการที่รวมเอาตัวแสดงทางสังคมต่างๆ สมาชิกในสมาคมเพื่อนบ้านและพลเมืองทั่วไปเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อพิจารณา ซึ่งการมีส่วนร่วมประกอบด้วยสองขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง ขั้นตอนที่สอง คือ การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมโดยร่วมเลือกตัวแทนหรือสมาชิกสภา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า PB จะมีหลักการเดียวกันแต่มีกระบวนการที่แตกต่างกันระหว่างสองเมือง ดังนี้

PB ใน ปอร์โต อัลลิเกร กระบวนการ PB จะดำเนินการผ่านการประชุมสมัชชาระดับภาค 2 รอบ โดยการประชุมรอบแรกจะเริ่มดำเนินการในเดือนมีนาคมของทุกปี จะเป็นการประชุมของสมัชชาในแต่ละภาคโดยมีนายกเทศมนตรี และประชาชนในภาคเหล่านั้นเข้าร่วม เนื้อหาสาระคือการพิจารณาการดำเนินการและการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะในปีที่ผ่านมา มีการเปิดโอกาสให้ประชาชน/พลเมืองที่เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็น ทศนะที่แตกต่างจากคณะบริหาร หรือแสดงข้อโต้แย้งหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารที่ผ่านมา และสิ่งที่ต้องการในปีต่อไป

ซึ่งการมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมแบบปัจเจก ที่ได้ผ่านกระบวนการลงทะเบียนเป็นสมาชิกอาสาสมัครของสมาคมต่างๆ สุดท้ายของการประชุมสมัชชาภาคในรอบแรกนี้จะมีการคัดเลือกตัวแทนของภาค โดยมีหลักคัดเลือกสองหลัก ประการแรก คือคัดเลือกจากผู้เข้าร่วมทั้งหมด เช่น 100 คนแรก เลือกตัวแทน 1 คน จาก 10 คน ส่วน 100 คนจากนั้น คัดตัวแทน

1 คน ต่อผู้เข้าร่วม 20 คน ประการที่สอง คือตัวแทนที่มาจากผู้ที่ลงทะเบียนแจ้งความประสงค์เป็นตัวแทนสมัชชาภาคไว้

ส่วนการประชุมในรอบที่สองนี้ เรียกว่า การประชุมเพื่อรวบรวมประเด็น (thematic oriented meeting) ซึ่งกระบวนการการประชุมรอบที่สองนี้เป็นการประชุมของเมือง หรือเรียกว่า สภา PB โดยดำเนินการในเดือนมิถุนายน สภาเมืองจะทำหน้าที่สำคัญ คือ เรียงลำดับสาระสำคัญของผลประโยชน์ที่ได้จากการประชุมสมัชชาภาค และเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละภาค จากข้อเรียกร้องทั้งหมด 12 ประเภท (ทางเท้า การบำบัดน้ำ การครอบครองทรัพย์สินอย่างถูกต้อง อนามัย,องค์กรภาคเมือง ที่อยู่อาศัย การศึกษา สุขภาพและการได้รับความช่วยเหลือทางสังคม การขนส่ง อนามัย กีฬา การพัฒนาเศรษฐกิจและวัฒนธรรม)

การประชุมรอบนี้จะเลือกให้เหลือเพียง 5 ประเด็น โดยกระบวนการเรียงลำดับจะเริ่มจากการประเมินการเข้าถึงและความจำเป็นต่อบริการสาธารณะแต่ละประเภทของประชาชนในปีก่อนหน้า โดยเรียงลำดับความจำเป็นตามการให้คะแนน แล้วจึงประเมินข้อเรียกร้องแต่ละประเภทตามประชากรของแต่ละภาค และสุดท้ายคือ การประเมินจากการตัดสินใจของชุมชนนั้นๆ ว่าชุมชนให้ระดับคะแนนเท่าใด โดยเรียงจากมากถึงน้อย (5 คะแนนถึง 1 คะแนน)

สมาชิกสภา PB ประกอบด้วย ตัวแทนจากแต่ละภาค ภาคละ 2 คน (16 ภาคจำนวน 32 คน) ตัวแทนจากข้อเรียกร้อง 5 ประเภท ประเภทละ 2 คน (10 คน) 1 คนจากองค์กรแม่ของสมาคม/องค์กรชุมชน และ 1 คน จากสหภาพแรงงาน รวมทั้งหมด 44 คน ซึ่งสมาชิกทั้งหมดนี้จะดำเนินการในเดือน กรกฎาคม ทำหน้าที่ในการประเมินข้อเสนอของที่ได้จากการประชุมกลางร่วมกัน (intermediary meeting) อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวจะถูกประเมินโดยหน่วยงานการวางแผนงบประมาณ และคณะที่ปรึกษาของนายเทศมนตรี และตัดสินใจโดยหน่วยงานบริหารของเมือง และในเดือนธันวาคมงบประมาณที่เสนอขออนำสู่การตัดสินใจ

PB ใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte)

PB จะเดินการผ่านการประชุมสมัชชาภาค 3 รอบ ซึ่งนำไปสู่การอธิปไตยสิทธิประโยชน์ระดับภาค กล่าวคือ

รอบแรก มีกระบวนการคล้ายกับปอร์โต อัลลิเกร แต่แตกต่างกันตรงที่เป็นการประชุมที่เน้นการถกเถียงมากกว่าการเน้นกระบวนการของการพิจารณา ซึ่งเป็นการชี้แจงถึงสิ่งที่ได้ตัดสินใจไปในปีก่อนหน้าและสถานะของการดำเนินการในปัจจุบัน

รอบสอง การประชุมสมัชชาภาค เป็นรอบที่ PB เน้นการพิจารณามากขึ้น ในรอบนี้ คณะบริหารจะชี้แจงถึงทรัพยากรหรืองบประมาณทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะเรื่อง บาทวิถี การบำบัดน้ำเสียและที่อยู่อาศัย กระบวนการตัดสินใจจะแตกต่างตรงที่การจัดสรรงบประมาณจะมีการใช้

สูตรทางคณิตศาสตร์ในการคำนวณ ซึ่งเป็นสูตรที่สัมพันธ์กับขนาดของประชากรและสัมพันธ์ ผกผันกับค่าเฉลี่ยของงบประมาณ ดังนี้

$$\text{จำนวนประชาชนที่แท้จริง} = \frac{\text{จำนวนประชากรในแต่ละภาค}}{2.7181 / \text{งบประมาณภาค}}$$

จากงบประมาณทั้งหมด ร้อยละ 50 จะถูกจัดสรรโดยใช้สูตรข้างต้น ส่วนอีก ร้อยละ 50 จะจัดสรรให้กับแต่ละภาค ในรอบสองนี้ข้อเสนอหลักของแต่ละภาคย่อยๆของเมืองจะเริ่มเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรองในหมู่ชุมชนต่างๆ

รอบที่สาม จะเป็นรอบที่เริ่มมีการคัดเลือกตัวแทนเพื่อเข้าพิจารณางบประมาณของเมือง โดยมีหลักการคัดเลือกคือ ในสองร้อยคนแรก ตัวแทน 1 คนต่อผู้เข้าร่วม 20 คน สองร้อยคนต่อมา 1 ตัวแทนต่อ ผู้เข้าร่วม 15 คน นอกจากนี้ยังมีตัวแทนจากสมาคม/องค์กรในพื้นที่ด้วย เมื่อตัวแทนถูกเลือกเพื่อเข้าร่วมอภิปรายสิทธิประโยชน์ของภาคแล้ว กระบวนการในการเจรจาและโต้แย้งก็ได้เริ่มดำเนินการขึ้น โดยการประชุมรอบนี้ชุมชนแต่ละชุมชนที่เสนอข้อเรียกร้องเกี่ยวกับบริการสาธารณะของตนจะมีการเจรจาและเยี่ยมชมชุมชนอื่นๆ เพื่อต่อรองและตัดสินใจร่วมกันในการพิจารณาประเมินความต้องการของแต่ละท้องถิ่นที่ได้เยี่ยมชมเพื่อระบุเป็นข้อเสนอสำหรับนำไปสู่กระบวนการพิจารณาพิจารณางบประมาณเพื่อกิจการสาธารณะของเมือง

ในขั้นตอนของการอภิปรายสิทธิประโยชน์ของภาค ตัวแทนของแต่ละภาคย่อยๆ ที่ได้เยี่ยมชมเยือนกับภูมิภาคอื่นๆ จะได้เจรจาและต่อรองร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นงบประมาณสุดท้าย ซึ่งในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของ PB ใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) จะมีการร่วมมือ เสร็จต่อรองระหว่างภาคย่อยต่างๆ ซึ่งกิจกรรมสาธารณะที่เห็นชอบจากตัวแทนจะถูกบรรจุรวมเป็นข้อเสนอเรื่องงบประมาณของภาค ที่สำคัญ ร้อยละ 20 ของตัวแทนในเวทีอภิปรายถกเถียงจะได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสภา Comforcas ซึ่งเป็นองค์กรควบคุม มีอำนาจในการติดตามกระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจการสาธารณะและการเจรจาเมื่อเกิดปัญหาทางการจัดการและการดำเนินการขึ้น

PB ได้แสดงให้เห็นว่าสามารถแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นสำคัญสามประการ อันเป็นปัญหาที่ระบบประชาธิปไตยปกติไม่สามารถแก้ไขได้ คือ ปัญหาความยากจนในระดับท้องถิ่นและการขาดแคลนสาธารณูปโภคในเมือง ปัญหาระบบอุปถัมภ์ และการขาดประสิทธิภาพในการกระจายทรัพยากรและการบริหารสาธารณะ และปัญหาการขาดรูปแบบการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆ

การมีส่วนร่วมในการพิจารณากิจการสาธารณะสามารถแก้ไขปัญหาข้างต้นได้ เพราะได้ก่อให้เกิดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระจายบริการสินค้าสาธารณะต่างๆ และได้เชื่อมต่อข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นเข้ากับกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ซึ่งได้ทำให้รูปแบบการ

กระจายทรัพยากรเปลี่ยนไปสู่รูปแบบใหม่ที่เป็นกระจายให้กับสาธารณะชนอย่างเท่าเทียมมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้มีการเชื่อมโยงระหว่างกรมความร่วมมือและความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงความซับซ้อนของกระบวนการในการคัดเลือกและเรียงลำดับข้อเรียกร้องเข้ากับการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา การเชื่อมโยงดังกล่าวแม้ไม่เคยเกิดขึ้นในระบบประชาธิปไตยมาก่อน แต่ได้ทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่ารูปแบบการตัดสินใจของคณะบริหารที่ผ่านมา

นอกจากนี้ PB ยังเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการแก้ปัญหาาระบบอุปถัมภ์ โดยการสร้างแรงจูงใจให้เข้าร่วมสมาคม องค์กรและลดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ด้วยการใช้ PB เป็นสถาบันในการสร้างแรงจูงใจทางสถาบันและวัตถุให้กับกลุ่มประชาชน และแทนที่ระบบอุปถัมภ์ด้วยการมีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างเสมอหน้ากัน ซึ่งการชักนำให้ประชาชนเข้าร่วมในการประชุมสมัชชาภาคอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้รูปแบบการจัดการชีวิตสาธารณะและบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากกว่าการเรียกร้องผ่านตัวกลางทางการเมือง ภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน PB ยังได้แก้ปัญหาาระบบอุปถัมภ์ ด้วยการเพิ่มการพิจารณาและการมีส่วนร่วมมากขึ้นผ่านการดึงเอาประชาชนให้มีส่วนร่วมในสภา PB และในองค์กรควบคุมตรวจสอบต่างๆ

ในระดับของการเจรจาต่อรองภายในระหว่างตัวแสดงทางสังคมต่างๆ ในกระบวนการ PB นั้น สามารถตอบประเด็นปัญหาด้านประชาธิปไตยได้ เพราะในอดีตตัวแสดงทางสังคมในเมืองของบราซิลไม่ได้พัฒนาความสามารถในการเจรจาต่อรองระหว่างกันขึ้นมาได้ เพราะหน้าที่และความสามารถดังกล่าวถูกรวบไว้ที่รัฐ อีกทั้งรูปแบบการมีส่วนร่วมผ่านสมาคม องค์กรและการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะยังคงอ่อนแอ PB จึงเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยผ่านการขยายการมีส่วนร่วมในการพิจารณาไปสู่ระดับสาธารณะมากขึ้น ผ่านการพัฒนาความสามารถและทักษะในการมีส่วนร่วม เช่น การสร้างรูปแบบของการผนึกกำลัง (coalition) การพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรม การเชื่อมโยงความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ดังเช่นกรณีของการเชื่อมโยงความรู้ในองค์กรควบคุมต่างๆ ใน PB การพัฒนาความสามารถและทักษะดังกล่าวนี้ได้ช่วยทำให้การมีส่วนร่วมในการพิจารณามีความเท่าเทียม ตัวแสดงทางสังคมต่างๆ ได้พัฒนาความสามารถในการสร้างทางเลือกที่เท่าเทียมมากขึ้นด้วย

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการมีส่วนร่วมผ่าน PB การมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดต่างๆ ของระบบประชาธิปไตยเสรีที่เกิดขึ้นในบราซิล เพราะระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ประกอบด้วยระบบอุปถัมภ์ ทำให้สถาบันทางการเมืองประชาธิปไตยต่างๆ ไม่สามารถนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและความเท่าเทียมอย่างแท้จริงในสังคมบราซิลได้

PB จึงเป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจที่แก้ปัญหาช่องว่างทางวัฒนธรรมของชนชั้นนำที่สืบเนื่องมายาวนาน ด้วยการสร้างวัฒนธรรมสาธารณะ(public culture) ขึ้นมาใหม่ด้วยการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมพิจารณาและตัดสินใจที่เป็นสาธารณะที่สามารถกำจัดอุปสรรคของ การเมืองแบบชนชั้นนำ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มอบอำนาจให้นักเลือกตั้งเพื่อทำการแทน และเป็นกลไก เครื่องมือของประชาธิปไตยโดยตรงที่จะรองรับต่อปัญหาเฉพาะของการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

ดังนั้น PB จึงเป็นตัวอย่างของประชาธิปไตย ในการเปลี่ยนสาธารณะชนที่เคยอยู่นอกระบบไปสู่สาธารณะชนที่มีส่วนร่วมในการเข้ามาถกแถลง ปรีกษาหารือ (deliberative publics) นอกจากนี้ PB ยังได้ช่วยทำให้เกิดค่านิยมใหม่ทางประชาธิปไตย ซึ่งเป็นค่านิยมที่มีความเป็นสาธารณะ และเมื่อค่านิยมประชาธิปไตยใหม่นี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมสาธารณะ การเปลี่ยนผ่านของการเข้ามีส่วนร่วมจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับสาธารณะย่อมเกิดขึ้นตามมา จากกรณี PB ในช่วงปลายของระบบประชาธิปไตยแบบเก่าในบราซิล กล่าวได้ว่า ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่อแนวคิดประชาธิปไตย จะต้องพยายามสร้างความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อแง่มุมด้านการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจของระบบประชาธิปไตย

ที่สำคัญคือ PB ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามาถกเถียงความต้องการในการจัดการชีวิตสาธารณะโดยตรง และได้เปลี่ยนทิศทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองและบรรลุดัตถุประสงค์ในการให้ความสำคัญแก่คนจนเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งจากการประเมินผล พบว่า คนจนที่สุดได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด คนที่มีการศึกษาน้อย รายได้ต่ำ เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่า มากกว่าคนชั้นกลางที่มีการศึกษาดี และรายได้สูง²³

ปัจจุบัน PB ได้ขยายไปยังเมืองต่างๆ ในบราซิลมากกว่า 100 เมือง และได้นำผู้คนมากกว่า 100,000 คนเข้ามามีส่วนร่วม ในเซาเปาโล มีประชาชนมากกว่า 55,000 คน เข้าร่วมในเวทีสมัชชางบประมาณแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้ PB ยังได้ขยายไปสู่ประเทศอื่นๆ ในละตินอเมริกาอีกมากกว่า 100 เมือง และอีกหลายเมืองในยุโรป อเมริกาเหนือ เอเชีย (http://en.wikipedia.org/wiki/participatory_budgeting)

สำหรับ PB ในรัฐเคอเรลา(Kerala) ของอินเดีย เกิดขึ้นในรัฐซึ่งจัดได้ว่ามีความยากจนที่สุด และก็มีคอร์รัปชันมากที่สุดเช่นกัน ในปี ค.ศ.1996 รัฐบาลจากกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายได้เฉลิมฉลองชัยชนะการเลือกตั้งโดยการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ร้อยละ 40 ได้นำมาจัดสรรแก่สภาองค์กรชุมชนราว 900 ชุมชนบนหลักคิด PB ภายใต้คำขวัญว่า “คืนอำนาจให้ประชาชน” โครงการดังกล่าวนี้ทำให้แต่ละชุมชนสามารถวางแผนชุมชนบนฐานความต้องการของตนเอง รวมทั้งการเข้าร่วมประเมินผลตลอดกระบวนการของแผน

23

ดูการประเมินผลโดย Abers, Rebecca, 1997

จุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณโยประชาชนก็คือ การจัดประชุมเวทีประชาคมให้คนในชุมชนทั้งหมดเข้ามาร่วมประชุม เพื่อสะท้อนปัญหา และเลือกตัวแทนของชุมชนเพื่อเข้าไปร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของชุมชน เมื่อแผนของชุมชนเป็นที่ตกลงร่วมกันแล้วก็จะได้รับการเสนอเข้าสู่สภาท้องถิ่นและสภาระดับตำบล หรือสภาในระดับที่สูงขึ้นมา หลังจากนั้นก็จะมีการนำไปประเมินในด้านเทคนิค ความเป็นไปได้ และความสมเหตุสมผลของจำนวนงบประมาณ

จากการประเมินผล PB ของรัฐเคอเรลา ในปี ค.ศ.1997-8 พบว่า ในระดับสภาองค์กรชุมชนมีจำนวนผู้เข้าร่วมในกระบวนการจัดทำแผนจำนวน 2 รอบ ราว 2 ล้านคน มีการจัดสัมมนาเพื่อให้ความรู้แก่ผู้แทนชุมชนโดยมีผู้แทนเข้าร่วมราว 300,000 คน มีแผนชุมชนเกิดขึ้นราว 100,000 แผนงาน และมีการประชุมระดับที่สูงกว่าสภาชุมชนร่วมกันเพื่อพิจารณาแผนชุมชนราว 5,000 ครั้ง²⁴ ผลสำคัญก็คือ ได้ลดปัญหาคอร์รัปชัน และปรับปรุงบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ เพราะ PB ได้ก่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมา นักการเมือง และข้าราชการ ซึ่งเป็นต้นตอของการคอร์รัปชันลง

ในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ผลประโยชน์และบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ การศึกษา ระบบสุขภาพ ถูกผูกขาดและตัดสินใจโดยนักเลือกตั้ง เทคโนโลยี และข้าราชการ ในระบบเช่นนี้พวกเขามักร้องตะโกนว่า “ข้าคือ ผู้บริหาร” คนจนไม่เคยเข้ามาแยแส หรือแม้แต่ขำเลียงตามอง เพราะการเมืองเช่นนี้กีดกันขัดขวาง และถูกทำให้ไกลคนจน PB จึงไม่เพียงแต่เป็นกระบวนการร่วมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะเท่านั้น แต่ได้ขยายไปสู่การจัดการชีวิตสาธารณะด้วยตนเองในทุกมิติให้เกิดขึ้นในความเป็นจริงได้

3. ปฏิบัติการประชาธิปไตยทางตรงร่วมสมัย

ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงในมโนทัศน์และพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ก้าวสู่การนำประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ผ่านกลไกในการลงประชามติและการเสนอริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน ปรากฏให้เห็นได้ในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกจำนวนมาก หลายประเทศได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดให้มีช่องทางของการใช้ประชาธิปไตยโดยตรงมากขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งในส่วนต่อไปนี้จะพิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ดังนี้

²⁴ ดูรายละเอียดกระบวนการได้ใน Jos Chathukulam. “Five Years of Participatory Planning in Kerala” EPW Special Article December 7, 2002 เว็บไซต์ <http://www.mgu.emet.in/DLR/DLArchive/joh02.pdf>

3.1 ประชาธิปไตยทางตรงในยุโรป

ในยุโรป มากกว่า 10 ประเทศมีการรับรองสิทธิการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน รวมทั้งประเทศที่แรกออกจากสหภาพโซเวียตอีก 6 ประเทศ ในธรรมนูญใหม่ของสหภาพยุโรปได้ มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการลงประชามติและการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน มีการลงประชามติเกี่ยวกับประเด็นการรวมเป็นตลาดร่วมและระบบเงินตราเดียว จำนวน 29 ครั้ง ในขณะที่ประเทศต่างๆ ได้ทำหรือเตรียมการลงประชามติอย่างน้อย 11 ประเทศ²⁵

พัฒนาการประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญในยุคร่วมสมัยของยุโรปก็คือ สิ่งที่เกิดขึ้นในตลาดร่วมยุโรป ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่า กลไกของประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติ ได้ถูกนำมาสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ในหลายระดับและมิติ เช่น การเติบโตและขยายตัวของรัฐ รัฐธรรมนูญ สาธารณูปโภค ศิลธรรม ผังเมือง และประเด็นที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อนคือ เรื่องการรวมตัวกันเป็นประชาคมยุโรป แม้บรรดาผู้ก่อตั้งการรวมยุโรปไม่ได้มีความคิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในระยะต้น เพราะการรวมตัวเกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็น (ทศวรรษ 1950) และถูกกำหนดโดยระบบราชการและประเด็นเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การค้า และการเงิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่คิดถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงของผู้คน จนกระทั่งทศวรรษ 1960 ประธานาธิบดี ชาร์ล เดอ โกล ได้ริเริ่มให้มีการลงประชามติเพื่อให้การรวมตัวกันเป็นประชาคมยุโรปได้ตัดสินใจของประชาชนที่หลากหลายโดยตรง

อีก 10 ปีต่อมา ประธานาธิบดี จอร์จ ปอมปีดู ก็ได้ออกแบบกระบวนการลงประชามติเพื่อให้คนฝรั่งเศสได้ตัดสินใจในการรวมเป็นประชาคมยุโรปเป็นประเทศแรก ในวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1972 เสียงส่วนใหญ่ 2 ใน 3 รับรองการขยายประชาคมยุโรปไปสู่ประเทศทางเหนือ ได้แก่ เดนมาร์ก อังกฤษ ไอร์แลนด์ และนอร์เวย์ ซึ่งถือเป็นครั้งสำคัญที่มีการนำกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงเรื่องการลงประชามติเข้ามาใช้เป็นกลไกในการตัดสินใจ และได้นำมาสู่การใช้กลไกดังกล่าวนี้ในระดับประเทศภายในยุโรปเพื่อการตัดสินใจการเข้าร่วมประชาคมยุโรปอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา

การลงประชามติแสดงถึงประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดพื้นที่ให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง นอกจากนี้ ปัจจุบันธรรมนูญประชาคมยุโรปยังได้กำหนดสิทธิในการริเริ่มกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ล้านคน จากอย่างน้อย 3 ประเทศ จนถึงปี ค.ศ.2005 พบว่า จำนวน 21 ใน 25 ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป ได้มีการลงประชามติโดยประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาคมยุโรป

²⁵ John G. Matsusaka. "Direct Democracy Works". Journal of Economic Perspectives Volume 19, November 2 Spring 2005: 185-206.

ประเทศอังกฤษได้ใช้กลไกของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1975 เพื่อให้ประชาชนทำประชามติตัดสินการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ประเทศสวีเดนมีข้อกำหนดเรื่องทำประชามติครั้งแรกในการปฏิรูปการเมืองปี ค.ศ. 1980 และประเทศฟินแลนด์มีการทำประชามติครั้งแรกปี ค.ศ. 1987²⁶

อย่างไรก็ดี เกณฑ์ประชาธิปไตยทางตรงจะต้องไม่พิจารณาจากการมีหรือไม่มี และความถี่ของการลงประชามติเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาในเชิงคุณภาพด้วยว่า การออกแบบกระบวนการตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่จำเป็นหรือไม่ด้วย ซึ่งจะพบว่า มีเพียง 9 ประเทศเท่านั้น ที่รัฐธรรมนูญระบุหลักการให้ต้องทำประชามติเอาไว้ถึงแม้กลไกดังกล่าวนี้จะทำทายอำนาจของผู้ที่มาจากความเป็นตัวแทนก็ตาม (ดังเช่น สวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ลิทเทินสไตน์ สโลวาเนีย ไอร์แลนด์ เดนมาร์ก ลิชัวเนีย และสโลวาเกีย) แต่ประเทศส่วนใหญ่ยังให้เป็นสิทธิของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (บนฐานคิดของความเป็นตัวแทน) เป็นผู้ที่จะหยิบเอามาใช้หรือไม่ใช้กลไกดังกล่าว (เช่น ฝรั่งเศส สเปน ออสเตรีย สวีเดน นอร์เวย์ ฮังการี โปแลนด์ ฯลฯ)

ดังนั้น ประชาธิปไตยทางตรงในยุโรปจึงไม่บรรลุลักษณะพื้นฐานคือ การให้สิทธิของพลเมืองที่จะแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่เสรีและยุติธรรมในอีกหลายประเทศ เช่นเดียวกับในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งจะพิจารณาต่อไป

3.2 ประชาธิปไตยทางตรงในสหรัฐอเมริกา

จุดเริ่มต้นของการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยในอเมริกาเกิดขึ้นในบริบทซึ่งผู้คนที่มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญก็มองเห็นปัญหาประชาธิปไตยทางตรงแบบกรีก สิ่งที่เกิดขึ้นในอเมริกาจึงเป็นเรื่องของการยอมในพื้นที่ของคนจน คนส่วนใหญ่เข้ามาในกระบวนการทางการเมือง แต่ก็จำกัดเอาไว้ เพื่อให้กลุ่มคนที่มีความรู้ ความสามารถ มาทำหน้าที่ทางการเมืองแทนในลักษณะของผู้แทน

ประชาธิปไตยทางตรงจึงดูเหมือนขัดกับหลักรัฐธรรมนูญและคำประกาศอิสรภาพ และขัดกับหลักการเสียงส่วนใหญ่ เพราะบรรดาผู้ก่อตั้งสนับสนุนหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทน อย่างไรก็ตาม แม้การปกครองแบบสาธารณรัฐของอเมริกาจะขัดแย้งกับหลักการพื้นฐาน แต่ประชาธิปไตยทางตรงก็ได้เติบโตและขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในอเมริกา แม้จะยังไม่เกิดขึ้นในระดับชาติ แต่การออกเสียงลงประชามติ และการริเริ่มออกกฎหมายโดยประชาชน เกิดขึ้นทั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น

²⁶ สิริพรรณ นกสวน, 2550, อ้างแล้ว

ปัจจุบันในสหรัฐอเมริกามีการใช้กลไกประชาธิปไตยทางตรงคือ การริเริ่มออกกฎหมาย โดยประชาชน และการลงประชามติ ทั้งในระดับรัฐบาลมลรัฐใน 24 รัฐ และใน District of Columbia รวมทั้งในระดับรัฐบาลท้องถิ่น มีการรับรองสิทธิดังกล่าวนี้ครั้งแรกใน ค.ศ. 1777 หลังจากที่มีการบรรจุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐจอร์เจีย

ในช่วงปี 1978-1992 มีประเด็นซึ่งประชาชนหยิบยกขึ้นมาผลักดันผ่าน การริเริ่มออกกฎหมายโดยประชาชนจำนวน 399 กรณี กล่าวคือ เรื่องภาษีสรรพสามิต/ภาษีอากรอื่นๆ จำนวน 105 ครั้ง การปฏิรูปการเมืองและการบริหาร จำนวน 77 ครั้ง ระเบียบกฎเกณฑ์ทางธุรกิจและแรงงาน จำนวน 65 ครั้ง ประเด็นเกี่ยวกับศีลธรรม จำนวน 58 ครั้ง ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม การใช้ที่ดิน จำนวน 35 ครั้ง ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง 20 ครั้ง ประเด็นด้านสุขภาพ สาธารณสุข และที่อยู่อาศัย 19 ครั้ง ประเด็นเรื่องนโยบายของชาติ 11 ครั้ง ประเด็นด้านการศึกษา 9 ครั้ง²⁷

กล่าวโดยสรุป ในสหรัฐอเมริกถึงแม้จะยังไม่มีการนำกระบวนการประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ในระดับชาติ แต่ในการเมืองระดับรัฐมีการริเริ่มร่างกฎหมายโดยประชาชน การทำประชามติ และการเลือกตั้งถอดถอนนักการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

3.3 ประชาธิปไตยทางตรงในละตินอเมริกา

ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นช่วงที่มีความเติบโตของประชาธิปไตยทางตรงในละตินอเมริกา มากที่สุด รัฐธรรมนูญของหลายประเทศบรรจุบทบัญญัติด้านกลไกไว้อย่างกว้างขวาง และ กลายเป็นลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญในประเทศแถบนี้ บริบทสำคัญก็คือวิกฤติความชอบธรรม ของประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านกลไกระบบผู้แทนจากการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง ซึ่ง เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในทศวรรษ 1980 นักการเมืองที่ชูธงประชานิยมใหม่ และพรรคการเมืองแนว ก้าวหน้าได้ปรากฏตัวขึ้น และท้าทายกับ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองและพรรคการเมืองแนวเดิม

ความล้มเหลวของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่นักการเมืองและพรรคการเมืองสับสนคิด และผูกขาด กระบวนการตัดสินใจตัดสินใจ ไม่ได้เป็นที่ไว้วางใจและเชื่อถือโดยมวลชนอีกต่อไป ซึ่งมาสู่การสร้าง และสถาปนาระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตัดสินใจโดยตรงที่ขยายตัวขึ้น รูปแบบกลไกการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจด้วยตัวเองได้รับการสถาปนาและ นำมาสู่การปฏิบัติบ่อยมากยิ่งขึ้น

ด้านการลงประชามติ กลไกที่เกิดขึ้นก็คือ มีจำนวน 16 ประเทศในละตินอเมริกาที่บรรจุ กลไกประชาธิปไตยทางตรงคือ การลงประชามติระดับชาติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ (ยกเว้นเพียงใน สาธารณรัฐโดมินิกัน และเม็กซิโก) ซึ่งการลงประชามติอาจแบ่งเป็น การลงประชามติที่ผูกพัน

²⁷ David Beetham, Ibid, p146.

(Mandatory Referendum) โดยรัฐธรรมนูญระบุให้ต้องทำการลงประชามติเกี่ยวกับประเด็น
สาธารณะที่สำคัญ

ดังในหลายประเทศ เช่น อาร์เจนตินา โคลัมเบีย และกัวเตมาลา ประธานาธิบดีและสภา
กรองเกรสมีอำนาจในการริเริ่มเพื่อให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะที่สำคัญ (ใน
โคลัมเบียจะต้องให้รัฐสภาออกกฎหมายรับรองเสียก่อน ในชิลีประธานาธิบดีมีอำนาจในการริเริ่ม
ส่วนในบราซิลเป็นอำนาจของสภากรองเกรสในการริเริ่ม ส่วนในการลงประชามติเป็นอำนาจการ
ริเริ่มของทั้งประธานาธิบดีและการเข้าชื่อโดยประชาชนปรากฏใน โบลิเวีย คอสตาริกา เวเนซุเอลา
และเอกวาดอร์

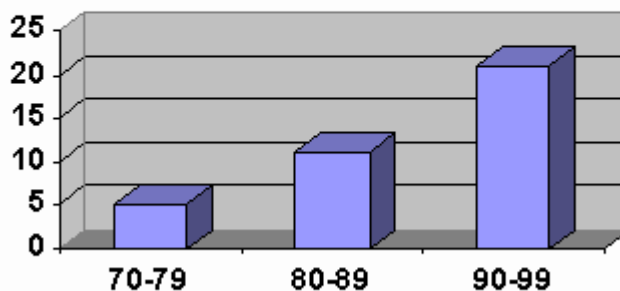
ตัวอย่างเช่น กรณีเวเนซุเอลา รัฐธรรมนูญ มาตรา 71 อนุญาตให้มีการลงประชามติที่
เกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติ ที่เสนอโดยประชากร ร้อยละ 10 และในมาตรา 73 ระบุให้สมาชิก
สภากรองเกรสจำนวน 2 ใน 3 สามารถเสนอให้ทำประชามติได้ มาตรการดังกล่าวนี้ยังอนุญาตให้มี
การลงประชามติในประเด็นระหว่างประเทศที่มีการเสนอโดยประชากร ร้อยละ 15. ในเอกวาดอร์
รัฐธรรมนูญ มาตรา 105 ระบุให้ประชากร ร้อยละ 8 สามารถเสนอให้มีการลงประชามติในประเด็น
ที่มีความสำคัญ ที่ไม่ใช่เรื่องรัฐธรรมนูญ

การลงประชามติอีกประเภทหนึ่งก็คือ เช่น ประชามติเพื่อยกเลิกหรือยับยั้งกฎหมาย
นโยบายที่ดำรงอยู่ (Abrogative Referendum) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา
แล้ว แต่ต้องการให้ประชาชนรับรองหรือไม่รับรองกฎหมายฉบับนั้น (หากไม่ผ่านการรับรองโดย
เสียงข้างมากกฎหมายฉบับนั้นจะตกไป)

ดังเช่น ในโคลัมเบีย รัฐธรรมนูญมาตรา 170 ระบุว่า ร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิออกเสียง ซึ่งไม่
น้อยกว่า ร้อย 25 ของประชากร สามารถเรียกร้องให้มีการลงประชามติดังกล่าวนี้ได้ แต่ต้องไม่ใช่
ประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณ และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อูรุกวัย รัฐธรรมนูญ มาตรา 79 ระบุ
ให้สิทธิ ประชากรร้อยละ 25 เสนอให้ลงประชามติได้ แต่ไม่ต้องไม่เป็นประเด็นเรื่องงบประมาณ -
ในเวเนซุเอลา รัฐธรรมนูญ มาตรา 74 อนุญาตให้มีการลงประชามติดังกล่าวนี้ได้โดยการเสนอของ
ประชากรไม่น้อยกว่า ร้อยละ 10 (และประชากร ร้อยละ 5 สำหรับประกาศ (decree) ที่ออกโดย
ประธานาธิบดี) แต่ต้องไม่เกี่ยวกับการงบประมาณ สิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ
การยกเลิกตามประชามติที่เสนอต้องการคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของประชากร
 ฯลฯ

กรณีการลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน ในประเด็นเรื่องจำนวนผู้ลงชื่อเพื่อเสนอให้มี
การลงประชามติอาจมีสัดส่วนความต้องการที่แตกต่างกันออกไปอีก เช่น เปรู ร้อยละ 10 โบลิเวีย
ร้อยละ 6 ฯลฯ เช่นเดียวกับ จำนวนเสียงการตัดสินใจหรือรับประชามติ บางประเทศกำหนดว่า ต้อง
ได้รับเสียงส่วนใหญ่ แต่บางประเทศ เช่น โคลัมเบีย เอกวาดอร์ เปรู อูรุกวัย ระบุว่า ต้องได้รับเสียง
มากกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด

REFERENDA CELEBRATED IN LATIN AMERICA



ที่มา : http://www.planet-th.net/fsnet.co.uk/groups/wdd/direct_democracy_in_latam_amer.htm

ด้านสิทธิในการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน ประเทศในละตินอเมริกา จำนวน 12 ประเทศ ได้บรรลุสิทธิในการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน ยกเว้นใน ชิลี สาธารณรัฐโดมินิกัน เอลซาวาดอร์ ฮอนดูรัส เม็กซิโก และปานามา ตัวอย่างเช่น ในเปรู รัฐธรรมนูญ มาตรา 32 รับรองสิทธิในการริเริ่มกฎหมายที่เชื่อมโยงไปถึงการทำประชามติ ฯลฯ รัฐธรรมนูญของอาร์เจนตินา มาตรา 39 รับรองสิทธิของประชาชนในการริเริ่มกฎหมายโดย การลงชื่อของประชากร ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 3 แต่ต้องไม่เป็นประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และกฎหมายอาญา

ในโคลัมเบีย รัฐธรรมนูญ มาตรา 155 ระบุ ร้อยละ 5 ของผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถเสนอความริเริ่มกฎหมายไปยังสภากรองเกรส แต่ไม่ได้ผูกพัน ไปถึงการลงประชามติ ในเอกวาดอร์ รัฐธรรมนูญ มาตรา 146 ระบุ ประชากร ร้อยละ 0.25 สามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้ แต่ต้องประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ รัฐธรรมนูญของบราซิล มาตรา 14 ให้การรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนเช่นกัน ฯลฯ

ด้านการถอดถอน (Recall) ในปานามาและเวเนซุเอลา ได้บรรลุสิทธิการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติเอาไว้ และอีกหลายประเทศก็ได้ให้มีสิทธิการถอดถอนระดับมลรัฐ ตลอดจนข้าราชการระดับสูง เช่น อาร์เจนตินา โคลัมเบีย เอกวาดอร์ เปรู และเวเนซุเอลา ส่วนสิทธิการถอดถอนผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีใน โคลัมเบีย คอสตาริกา ปานามา เปรู และเวเนซุเอลา เอกวาดอร์ ตัวอย่างเช่น ในเปรู รัฐธรรมนูญ มาตรา 31 รับรองสิทธิในการถอดถอนตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เวเนซุเอลา รัฐธรรมนูญ มาตรา 70 รับรองสิทธิเอาไว้ และมาตรา 72 ระบุประชากร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และการถอดถอนจะต้องได้รับจำนวนเสียงที่มากกว่าคะแนนเสียงที่ผู้ถูกถอดถอนได้จากการเลือกตั้ง ในเอกวาดอร์ ประชากรในจังหวัด ร้อยละ 30 สามารถเสนอสิทธิในการถอดถอนแต่เป็นสิทธิถอดถอนรองผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัด ฯลฯ

นอกจากนี้ ในด้านการริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยประชาชน (Constitutional Initiative) หลายประเทศ เช่น เอกวาดอร์ ปารากวัย เปรู และเวเนซุเอลา ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องผ่านการลงประชามติ (กรณีเปรู ระบุว่า ประชามติสามารถดำเนินการได้หากการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ผ่านเสียง 2 ใน 3 ของรัฐสภา) รัฐธรรมนูญของโคลัมเบีย มาตรา 155 และ 375 ระบุว่า ร้อยละ 5 ของผู้ออกเสียงสามารถเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้ แต่ไม่ได้ผูกพันไปถึงการลงประชามติ ในเอกวาดอร์ รัฐธรรมนูญ มาตรา 281 ระบุให้ประชากร ร้อยละ 1 สามารถเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ผูกพันไปถึงการลงประชามติ ฯลฯ²⁸

ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา จึงเปิดประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของประชาธิปไตยทางตรงในละตินอเมริกา ผ่านกลไกทำประชามติและการริเริ่มออกกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งได้กลายเป็นกลไกที่สร้างความชอบธรรมให้แก่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่มีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของประเทศ และผูกพันส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก (ดูตารางแสดงประชาธิปไตยทางตรงในบางประเทศละตินอเมริกา ซึ่งปรับปรุงจาก http://www.planet-thanet.fsnet.co.uk/groups/wdd/direct_democracy_in_latin_america.htm)

²⁸ ข้อมูลพื้นฐานส่วนนี้ อ้างอิงจาก http://www.planet-thanet.fsnet.co.uk/groups/wdd/direct_democracy_in_latin_america.htm

ประเทศ	การเข้าชื่อเพื่อเสนอ กฎหมาย (PETITION)	การริเริ่มกฎหมาย(ที่ ผูกพันไปสู่ลงประชามติ) (INITIATIVE)	การถอดถอนผู้บริหาร (RECALL)	การริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญ (CONSTITUTIONAL INITIATIVE)	ประชามติเพื่อยับยั้งหรือยกเลิก (ABROGATIVE REFERENDUM)	การลงประชามติผูกพันต้องปฏิบัติ (MANDATORY AND BINDING REFERENDUM)
อาเจนตินา	-มี -แต่ไม่รวมประเด็น เกี่ยวกับงบประมาณ สนธิสัญญาระหว่าง ประเทศ และกฎหมาย อาญา -การลงชื่อร้อยละ ของ ประชากร (มาตรา 39)	-ไม่มี	-ไม่	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี -แต่มาตรา 40 ให้สิทธิประธานาธิบดีและสภา องครักษ์สามารถจัดทำประชามติที่จะมีผล ผูกพันหรือไม่ก็ได้
บราซิล	-มี -มาตรา 14 ให้สิทธิในการ เข้าชื่อ ประชามติ และการ ริเริ่มกฎหมายโดย ประชาชน -มาตรา 61/2 ระบุผู้มีสิทธิ เลือกตั้งจำนวนร้อยละ 1 จากอย่างน้อย 5 ภูมิภาค	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	-ไม่มี -มาตรา 49 ให้อำนาจสภาองครักษ์เพื่อจัดทำ ประชามติโดยไม่ผูกพัน

ชติ	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	<p>-ไม่มี</p> <p>-มาตรา 117 ให้ทำในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีและสภาองเกรส</p> <p>มาตรา 5 กำหนดให้มี plebiscite.</p> <p>มาตรา 32 ระบุนิติพิเศษของประธานาธิบดีในการจัดทำและระบุนคระบวนการจัดทำเอาไว้ในมาตรา 119</p>
โคลัมเบีย	<p>-มี</p> <p>-มาตรา 155 ร้อยละ 5 ของผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถเสนอความริเริ่มกฎหมายไปยังสภาองเกรส แต่ไม่ได้ผูกพันไปถึงการลงประชามติ</p>	-ไม่มี	<p>-มี</p> <p>-มาตรา 40 และ 103 รับรองสิทธิการถอดถอนตัวแทนจากการเลือกตั้ง</p>	<p>-ไม่มี</p> <p>-มาตรา 155 และ 375 ร้อยละ 5 ของผู้ออกเสียงสามารถเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้ แต่ไม่ได้ผูกพันไปถึงการลงประชามติ</p>	<p>-มี-มาตรา 170 ให้สิทธิ ร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิออกเสียง (ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ร้อย 25 ของประชากร) แต่ต้องไม่ใช่ประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณสนธิสัญญาระหว่างประเทศ</p>	<p>-มี แต่ต้องเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมือง และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 377 ระบุน้อยละ 5 ของประชากร)</p> <p>-มาตรา 378 ประธานาธิบดี และสภาองเกรสสามารถเสนอให้ทำประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีประชากรให้การสนับสนุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25</p>

เอกราช	-มี -การร่วมลงชื่อของ ประชากรร้อยละ 0.25 -ยกเว้นประเด็นที่ เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (มาตรา 146)	-มี -ประชากรร้อยละ 8 สามารถเสนอให้มีการลง ประชามติในประเด็นที่มี ความสำคัญ ที่ไม่ใช่เรื่อง รัฐธรรมนูญ (มาตรา 105)	-มี แต่เป็นสิทธิถอดถอน รองผู้บริหารท้องถิ่น ระดับจังหวัด เท่านั้น -ต้องการร้อยละ 30 ของ ประชากรในจังหวัด เสนอสิทธิในการถอด ถอน	-ไม่มี -ร้อยละ 1 ของประชากรสามารถเสนอ ให้มีการแก้รัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ผูกพัน ไปถึงการลงประชามติ (มาตรา 281)	-ไม่มี	-ไม่มี -ประธานาธิบดี และสภากรองเกรสมิอำนาจ เสนอให้ทำประชามติ (มาตรา 283)
กัวเตมาลา	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-มี แต่ต้องไม่เป็นประเด็นรัฐธรรมนูญ
ปานามา	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-มี มาตรา 283 ระบุให้เป็นช่องทางหนึ่งของการเสนอแก้รัฐธรรมนูญ
เปรู	-มี มาตรา 31 และ 107 ให้ การรับรอง แต่ไม่มีการ นำไปปฏิบัติ	-มี มาตรา 32 รับรองสิทธิ ในการริเริ่มกฎหมายที่ เชื่อมโยงไปถึงการทำ ประชามติ แต่ไม่มีการ นำไปปฏิบัติ	-มี มาตรา 31 รับรองสิทธิ ในการถอนถอนตัวแทน ที่มาจากเลือกตั้ง แต่ ไม่มีการนำไปปฏิบัติ	-มี มาตรา 206 ระบุการลงชื่อไม่น้อย กว่า ร้อยละ 0.3 ของประชากร	-มี	-มี

อูรุกวัย	-ไม่มี	-ไม่มี ในทางปฏิบัติ -แต่มาตรา 79 รับรองสิทธิในการริเริ่มกฎหมาย เพราะขัดแย้งกับมาตรา 85.6, 86, 133	ไม่มี	-มี มาตรา 331 ระบุประชากรร้อยละ 10 และผู้มีสิทธิออกเสียงร้อยละ 35	-มี มาตรา 79 ระบุประชากรร้อยละ 25 -ไม่รวมประเด็นเรื่องงบประมาณ	-มี มาตรา 331
เวเนซุเอลา	-มี มาตรา 204 รับรองสิทธิ โดยประชากร ร้อยละ 0.1	-มี (มาตรา 71) มาตราดังกล่าวนี้รวมถึงประเด็นสัญญาระหว่างประเทศที่มีการเสนอโดยประชากร ร้อยละ 15.	-มี มาตรา 70 รับรองสิทธิเอาไว้และมาตรา 72 ระบุประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 -การถอดถอนจะต้องได้รับจำนวนเสียงที่มากกว่าคะแนนเสียงที่ผู้ถูกถอดถอนได้จากการเลือกตั้ง	-มี มาตรา 70 รับรองสิทธิ โดยการเสนอของประชากรไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 15	-มี (มาตรา 74) โดย ประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ร้อยละ 5 สำหรับประกาศ (decree) ที่ออกโดยประธานาธิบดี -ประชามติต้องการคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 และต้องไม่เกี่ยวกับการงบประมาณ สิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ	-มี มาตรา 344 ให้การลงประชามติและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
เอลซาลวาดอร์	ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-ไม่มี	-มี แต่ต้องเป็นประเด็นระหว่างประเทศในสาธารณรัฐอเมริกากลางเท่านั้น
ปารากวัย	-มี มาตรา 123 รับรองสิทธิดังกล่าวนี้ .	-ไม่มี	ไม่มี	-มี มาตรา 290 ระบุว่า ต้องมีผู้ออกเสียงไม่น้อยกว่า 30000 คน	ไม่มี	-มี มาตรา 290

4. ข้อถกเถียงเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรง

แม้ว่าประชาธิปไตยทางตรงจะมีแนวโน้มขยายตัวอย่างกว้างขวางผ่านกลไกต่างๆ โดยเฉพาะการลงประชามติและการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน รวมทั้งการเกิดรูปแบบกลไกใหม่ๆ ที่พัฒนาขึ้นอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะในบริบทสังคมยุคข่าวสารที่พัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารจนมีคำกล่าวว่า ประชาธิปไตยยุคใหม่คือ ประชาธิปไตยดิจิทัล โดยเห็นว่า ประชาธิปไตยทางตรงจะยิ่งเติบโตมากยิ่งขึ้นเพราะปัจจัยด้านการปฏิวัติเทคโนโลยี และการสื่อสาร ซึ่งทำให้ผู้คนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะอย่างแท้จริงได้ในโลกปัจจุบัน แม้จะมีประชากรขนาดใหญ่ก็ตาม²⁹

อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยทางตรงก็ถูกมองวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งอย่างกว้างขวางเช่นกัน ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมข้อโต้แย้งต่างๆ เกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงเพื่อให้เห็นว่าแต่ละฝ่ายมีประเด็นถกเถียง และเหตุผลสนับสนุนอย่างไรบ้าง

4.1 ประเด็นเรื่องทรราชเสียงส่วนใหญ่ (Tyranny of Majority)

ความกังวลต่อทรราชเสียงส่วนใหญ่อาจเป็นข้อโต้แย้งที่สำคัญที่สุดที่มีต่อประชาธิปไตยทางตรง ประเด็นดังกล่าวนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคบุกเบิกประชาธิปไตยในอเมริกา ดังความเห็นของ LaFollette อดีตวุฒิสมาชิกกล่าวไว้ในปี ค.ศ.1909 ถึงอันตรายของการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน และประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งมีนัยคล้ายกับบรรดาผู้บุกเบิกก่อตั้งประชาธิปไตยในอเมริกาทุกคนว่า

“(ประชาธิปไตยทางตรง) เป็นสิ่งหลอกลวง เพราะง่ายต่อการครอบงำโดยกลุ่มเฉพาะ (factions) ก๊วนการเมือง (clique) กลุ่มคนที่ไม่ได้มีความเดือดร้อน ความต้องการจริง และผู้นำฝูงชน นักกวนเมืองนักพูดผู้มีวาทศิลป์ในการจูงใจ (demagogue) ซึ่งจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อกฎหมายที่ไม่ได้มีความจำเป็น นโยบาย โครงการที่ลำเอียงไปในทิศทางที่คนเหล่านี้ชักนำ และเกิดความฉ้อฉลในกระบวนการนโยบายสาธารณะ”

(http://en.wikipedia.org/Direct_democracy)

²⁹ ข้อถกเถียงเรื่องนี้ ใน ไชยยันต์ ไชยพร. “แนวคิดประชาธิปไตย 1: ประชาธิปไตยจากโบราณสู่สมัยใหม่” ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. แนวคิดทางการเมืองและสังคม (หน่วยที่ 8) โดยประเด็นสำคัญคือ ชี้ให้เห็นว่าแม้การเติบโตทางเทคโนโลยีอย่างกว้างขวาง แต่ไม่ได้เอื้อต่อประชาธิปไตยทางตรงเท่าใดนัก เพราะมักถูกควบคุมโดยชนชั้นทางการเมือง

ข้อโต้แย้งที่สืบเนื่องกันก็คือ กลไกประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติ นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ เสียงส่วนใหญ่สามารถได้รับสิ่งที่ตนเองต้องการ ในขณะที่เสียงส่วนน้อยเข้าไม่ถึง ซึ่งในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน สามารถมีการต่อรอง ประนีประนอมระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ได้ ในขณะที่กระบวนการของประชาธิปไตยทางตรงไม่สามารถทำได้ และมีแนวโน้มที่นำไปสู่เผด็จการเสียงข้างมาก ที่ละเมิดสิทธิของเสียงข้างน้อย

ดังเช่น สิริพรรณ นกสวน เสนอว่า จุดอ่อนที่สำคัญของการทำประชามติคือการที่กติกากในการตัดสินใจอันเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความชอบธรรมสูงสุดนั้น เป็นการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเด็ดขาด (Majority) ซึ่งอาจก่อให้เกิดปรากฏการณ์ “เผด็จการ โดยเสียงข้างมาก” (Tyranny of the Majority) ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีคนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ การตัดสินใจที่ใช้เสียงข้างมากจากการทำประชามติ อาจส่งผลให้คนกลุ่มน้อยถูกกีดกันและเสียเปรียบอยู่ร่ำไป

ประเด็นสำคัญที่สัมพันธ์กับอำนาจในการโน้มน้าวคือเรื่อง “ทุน” หลายครั้งพบว่าฝ่ายที่มีทุนและทรัพยากรมากกว่ามีความได้เปรียบอย่างสูงในกระบวนการทำประชามติ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีสารสนเทศมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว จนบางครั้งเกินกว่าที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะมีเวลา “บริโภค” และ “ย่อย” ข้อมูลเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจ ผลก็คือการทำประชามติอาจถูกครอบงำโดยอำนาจทุนให้ผลลัพธ์เป็นไปตามที่ฝ่ายตนต้องการได้โดยง่าย³⁰

นอกจากนี้ นักต่อต้านประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ยังกังวลต่อสภาพการเกิดและขยายตัวอย่างรวดเร็วของกลไก เครื่องมือประชาธิปไตยทางตรงในประเทศแถบละตินอเมริกาที่มีลักษณะคู่ขนานมากับนักการเมือง ผู้นำที่เข้มแข็งแบบนักประชานิยม ดังเช่น กรณีประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวซ ของเวเนซุเอลา ฯลฯ ซึ่งได้อาศัยกลไกการลงประชามติค้ำยันฐานอำนาจและการดำรงตำแหน่งของตนเองเพราะมีวาทศิลป์ในการชักนำผู้คนในการลงประชามติสนับสนุน

ฝ่ายที่สนับสนุนประชาธิปไตยทางตรงก็มักจะโต้แย้งว่า ในประเด็นเรื่องความกังวลต่อเผด็จการเสียงส่วนใหญ่ นั้น ต้องมองว่า กระบวนการของประชาธิปไตยทางตรงเป็นกระบวนการที่ใช้เวลายาวนาน การออกแบบประชาธิปไตยทางตรงไม่ใช่สิ่งสำเร็จรูป หรือสามารถเกิดขึ้นได้ทันทีทันใด แต่ต้องการระยะเวลา เพราะมีความซับซ้อนกว่ากระบวนการทางการเมืองของประชาธิปไตยแบบตัวแทน และแตกต่างไปจากการสร้างมติมหาชนในรัฐเผด็จการอำนาจนิยมที่มีการระดมมวลชนเพื่อสนับสนุนผู้นำของรัฐ แต่ประชาธิปไตยทางตรงอยู่บนฐานของสังคมที่ต้องมีการส่งเสริมให้กลุ่มองค์กรประชาสังคมเติบโต และที่สำคัญ การรณรงค์โดยผู้ริเริ่มให้มีการลงประชามติหรือการริเริ่มกฎหมายจะต้องโน้มน้าวชักจูงเพื่อให้ได้เสียงส่วนใหญ่ผู้คนเข้ามาสนับสนุน โดยรัฐจะต้องเข้ามาหนุนเสริมและสนับสนุนเพื่อให้เกิดเวทีการถกเถียงอย่างกว้างขวาง

³⁰ สิริพรรณ นกสวน, 2550 อ้างแล้ว

ประสบการณ์การใช้กลไกการลงประชามติที่ชี้ชัดว่า จำนวนครั้งที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รับมีจำนวนมากกว่าในสัดส่วนที่สูงมากเสียด้วยซ้ำ ดังจะพบว่า ในสวิตเซอร์แลนด์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 ถึง ค.ศ. 2006, มีการริเริ่มออกกฎหมายโดยประชาชน จำนวน 160 ครั้ง แต่ประสบความสำเร็จเพียง 15 ครั้ง หรือ ร้อยละ 9 เท่านั้น ระหว่าง ค.ศ. 1990 ถึง (พฤษภาคม) ค.ศ. 2006 การริเริ่มออกกฎหมายโดยประชาชนประสบความสำเร็จเพียง 6 ครั้ง จากทั้งหมดจำนวน 16 ครั้ง การลงประชามติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ปี 2002 ในสหรัฐอเมริกา ได้รับการสนับสนุนโดยสภาองเกรสและรัฐบาล³¹

นอกจากนี้ ในหลายกรณีการริเริ่มออกกฎหมายโดยประชาชน และการลงประชามติ ที่ประสบความสำเร็จกลับกลายเป็นแบบอย่างให้กับผู้แทนหรือตัวแทนที่มาจากทางเลือกตั้งนำเอาประเด็นดังกล่าวไปประณงค์ผลักดันตามการตัดสินใจหรือการยอมรับของประชาชนอีกด้วย เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในปี 1978 รัฐแคลิฟอร์เนียเรื่องการลดภาษีทรัพย์สิน ได้ทำให้สภามลรัฐซึ่งมาจากระบบตัวแทนในอีกหลายมลรัฐนำเอาไปเป็นประเด็นในการผลักดันเป็นกฎหมาย

สิ่งที่ควรพิจารณาก็คือ ประชาธิปไตยทางตรงไม่ใช่ระบบที่เข้ามาทดแทนหรือทำลายประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเกิดปัญหา . แต่จะเห็นว่า ประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาหนุนเสริมประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างชัดเจน ความกังวลเรื่องเผด็จการเสียงส่วนใหญ่จึงอาจจะเกินเลยไปหากพิจารณาจากประสบการณ์และข้อเท็จจริงผ่านปฏิบัติการประชาธิปไตยทางตรงที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องปัญหาการชักจูง ชักนำ คนส่วนใหญ่เพื่อให้ลงประชามติในประเด็นซึ่งตนเองไม่รู้ ก็อาจมีข้อโต้แย้งได้เช่นกันว่า ประชาธิปไตยทางตรงจะทำให้การลอบบีเกิดขึ้นได้ยากกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพราะผู้แทนนักเลือกตั้งมักตัดสินใจโดยความสัมพันธ์ส่วนตัว เครือข่าย และผลประโยชน์ต่างตอบแทน หรือต้องถูกกำกับโดยวินัยของพรรคการเมือง ซึ่งมักจะถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำทางการเมืองไม่กี่คน³²

พรรคการเมืองเปรียบเสมือนปีศาจร้ายของประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพราะต้องการให้พรรคของตัวแทนได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด พรรคเหล่านี้ต้องทำงานประนีประนอม ในโครงสร้างพรรคการเมืองจะถูกควบคุมโดยคนกลุ่มเล็กๆ ในขณะที่ประชาธิปไตยทางตรงไม่จำเป็นต้องสร้างความนิยมกับประชาชน เหมือนกับผู้แทนที่ต้องโอนอ่อนผ่อนตาม ทำให้คนพอใจ เอาใจมวลชน เช่น การลดหย่อนภาษี เพิ่มค่าจ้าง ฯลฯ ในขณะที่กลไกประชาธิปไตยทางตรง จะทำให้การ

³¹ Christophe Premat, "Direct Democracy in a Comparative Perspective" Taiwan Journal of Democracy, July 2006. Volume 2, No.1: 137-142

³² ดังกรณีที่เกิดขึ้นกับปัญหาประชาธิปไตยไทยในระบอบทักษิณและกลายมาเป็นข้ออ้างสำคัญในกรทำรัฐประหารเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา

ตัดสินใจโดยผลประโยชน์เฉพาะของปัจเจก/กลุ่มเฉพาะ การเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลหนึ่ง ไปอีก รัฐบาลหนึ่ง สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายเป็นไปได้มากกว่า

สำหรับฝ่ายสนับสนุนประชาธิปไตยทางตรงประเด็นมองว่า จะต้องก้าวพ้นไปจาก การแก้ปัญหาประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งที่อาจไม่เข้าไปทำ ประโยชน์ให้กับท้องถิ่นของตัวเอง แต่ไปขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ส่วนตัว วินัยพรรค เงินทุน เงินเดือนสูง โดยพวกนิยมประชาธิปไตยแบบตัวแทนมักจะตกอยู่ในกับดักและเพดานในการ แก้ปัญหาด้วยการเพิ่มเงินเดือนและผลตอบแทนสูง เพื่อไม่ให้คอร์รัปชัน โดยมองว่า คนที่มีเงินแล้วก็จะไม่โกง ด้วยการเอาอำนาจคืนจากตัวแทนเหล่านี้กลับไปสู่ประชาชน

4.2 ความตื่นกลัวคนจน และผู้ซึ่งไม่พร้อมสำหรับประชาธิปไตย

ผู้ต่อต้านประชาธิปไตยทางตรงกังวลว่า กลไกประชาธิปไตยทางตรงจะทำให้ได้เสียงของ ประชาชนที่ไม่พร้อม ไม่มีความรู้ ไร้เวลา ให้เข้ามาตัดสินใจโดยตรงในการเมือง ประชาชนผู้ไร้ เวลาจึงง่ายต่อการถูกชักจูงโดยนักกวเมือง หรือนักปลุกระดมผู้มีวาทศิลป์ (Demagogy) นอกจากนี้ ผู้คนมักให้ความสนใจทางการเมืองเฉพาะในบางประเด็น ประเด็นนโยบายสาธารณะก็มักจะมี ความสับสนที่ผู้คนโดยทั่วไปซึ่งเป็นผู้มีความรู้ น้อยไม่สามารถเข้าใจ การตัดสินใจสาธารณะจึง ควรมอบให้ผู้แทนซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และติดตามเรื่องราวมาเป็นเวลานาน (ไม่ใช่การมอบ อำนาจให้ประชาชนตัดสินใจเป็นครั้งๆ ไป)

ฝ่ายสนับสนุนประชาธิปไตยทางตรงโต้แย้งว่า กลไกประชาธิปไตยทางตรงมีจุดหมาย สำคัญที่จะทำให้ผู้คนเข้ามาใกล้ชิดกับการเมือง นำการเมืองเข้าไปสู่ชีวิตของผู้คนมากกว่าที่จะ หมายความว่า เป็นการตัดสินใจอย่างง่าย ๆ โดยผู้ที่ไม่พร้อมสำหรับการเมือง ประชาธิปไตยทางตรง ทำให้ประชาชนเข้ามามีความสัมพันธ์กับประเด็นทางการเมือง สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมือง เช่นนี้จะนำไปสู่ผลให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของผู้คนในสังคม

ประชาธิปไตยทางตรงร่วมสมัยไม่ได้มีรากเหง้ามาจากกรีกโบราณซึ่งเป็นผีหลอกหลอนนัก ต่อต้านที่มองว่า เป็นประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในสังคมซึ่งผู้คนเห็นแก่ตัว คนจนผู้เอาแต่ใจ เอาแต่ใจ ตัวเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดของ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเป็นการขยายความเป็นไปได้ในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของ ผู้คน

บทเรียนประชาธิปไตยทางตรงรูปแบบการชีวิตสาธารณะของประชาชนโดยตรง ผ่าน PB ในปอร์โต อัลลิเกร ในรัฐเกอเรลา รวมทั้งกรณีขบวนการชาปาติสตา ฯลฯ ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า คน จนที่มีการศึกษาน้อยและรายได้ต่ำ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในสัดส่วนที่สูงกว่าคนชั้นกลางที่มี การศึกษาดี และรายได้สูง ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า เมื่อใดก็ตามหากทำให้การเมืองเข้ามาใกล้ชีวิต และ ปัญหาของคนจน คนเหล่านี้จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างผูกพันและเอาจริงเอจัง

บทเรียนเหล่านี้จึงโต้แย้งกับทฤษฎีการสร้างประชาธิปไตยที่มักมีข้อสรุปว่า ประชาสังคมที่เข้มแข็งเกิดขึ้นในเมืองและหมู่บ้านชนกลางที่มีการศึกษาดี และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างและจรรโลงประชาธิปไตย

4.3 ประเด็นเรื่องสิทธิภาพ (Efficiency)

สิ่งที่ประชาธิปไตยทางตรงถูกวิพากษ์วิจารณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติและความมีประสิทธิภาพ ความล่าช้า และค่าใช้จ่ายที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองขนาดใหญ่

การทำประชามติในหลาย ๆ เรื่องอาจส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเป็นไปได้ช้าลงกว่าที่คาดหมายไว้ ตัวอย่างที่ดีที่สุดคือการเสนอทำประชามติเพื่อให้สิทธิผู้หญิงในการเลือกตั้ง (Female Suffrage) ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในความเป็นจริงแล้วรัฐสภามีความพร้อมกว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นชายในการที่จะให้สิทธิผู้หญิงเลือกตั้ง การทำประชามติในเรื่องนี้เกิดขึ้นหลายครั้งและทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวล่าช้าลง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1971 ผู้หญิงจึงได้รับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวจึงกลายเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตยทางตรง ยุ่งยาก ซับซ้อน และต้องใช้เวลาที่ยาวนานเพื่อที่จะโน้มน้าวกลุ่มคนจำนวนมากที่จะให้ยอมรับแนวคิดใหม่ ๆ ซึ่งถ้าเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐสภาอาจจะทำได้เร็วกว่า³³

คำถามก็คือ ความไม่มีประสิทธิภาพ และตัวอย่างดังกล่าวนี้เกิดขึ้นบ่อยมากน้อยแค่ไหน งานของ Eli M. Noam³⁴ ศึกษาการลงประชามติในสวิตเซอร์แลนด์ จำนวน 121 ครั้ง ระหว่างปี ค.ศ. 1950-1977 พบว่า บทสรุปโดยภาพรวมของการลงประชามติก็ได้เป็นเช่นดังกรณีเรื่องสิทธิเลือกตั้งของสตรี

นอกจากนี้ ระบบการเลือกตั้งก็มีต้นทุนสูงเช่นกัน การเลือกตั้งแต่ละครั้งใช้ค่าใช้จ่ายมาก เช่น ในปี 1998 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ใช้เงินในการณรงค์เกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงไปถึง 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เปรียบเทียบกับการใช้เงินในการณรงค์การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 2000 ที่ใช้เงินเพียง 326 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และการรณรงค์เพื่อเลือกสมาชิกสภาองเกรสและสภาสูงในปี 1998 จำนวน 740 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2004 การรณรงค์กฎหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์จากการพนันได้ใช้เงินไปราว 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯลฯ³⁵

³³ สิริพรรณ นกสวน, 2549 อ้างแล้ว.

³⁴ Eli M. Noam “The Efficiency of Direct Democracy”. *Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 4. (Aug., 1980), pp. 803-810.

³⁵ Matsusaka, Ibid.

ดังนั้น การรณรงค์เลือกตั้งที่ง่ายมาก ต้องมีผู้สนับสนุน กลายเป็นบุญคุณที่จะต้องตอบแทน ในขณะที่ประชาธิปไตยทางตรงอาจจะมีการรณรงค์ แต่มาจากผู้ที่อาจจะได้หรือเสีย เช่นเดียวกันก็ได้

ข้อถกเถียงเหล่านี้อาจจะยังหาข้อยุติลำบาก เพราะมีความแตกต่างทั้งในระดับฐานคติเบื้องต้น และประสบการณ์การเรียนรู้ในสังคมที่แตกต่างต่างกัน แต่ก็ยังเป็นข้อควรพิจารณาทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและไม่เห็นด้วยกับประชาธิปไตยทางตรงในยุคสมัยใหม่ที่จะต้องตอบคำถามด้วยกันทั้งสิ้น

5. ประชาธิปไตยทางตรงกับสังคมไทย

นับแต่การปฏิวัติสยาม 2475 กระบวนการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยอยู่บนเส้นทางที่หลากหลายมิติและทิศทาง สังคมไทยใช้ระยะเวลายาวนานเพื่อก้าวพ้นออกจากระบอบเผด็จการอำนาจนิยม และก้าวมาสู่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในช่วงทศวรรษ 2520 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 ซึ่งมีโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมือง และกระบวนการเลือกตั้ง แต่ยังมีสภาพกึ่งรัฐราชการเพราะข้าราชการประจำยังเข้ามามีอำนาจทางการเมืองผ่านบทบาทผู้ดูแลเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญที่ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีและมีอำนาจเท่ากับ ส.ส.

สังคมไทยสามารถก้าวผ่านระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ และสถาปนาระบอบประชาธิปไตยเต็มใบให้ลงรากปักฐานทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา แต่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยเต็มใบบนฐานของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่เปิดพื้นที่ในภาคธุรกิจ พลเรือน เข้ามามีอำนาจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง และการจัดตั้งพรรคการเมือง ขณะที่อำมาตยาธิปไตยหรือระบบราชการเริ่มถอยห่างออกไปจากอำนาจทางการเมือง และประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีมาจากหัวพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมาก

แต่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนในยุคประชาธิปไตยเต็มใบก็มีปัญหาสำคัญในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใส ของนักการเมืองซึ่งเป็น “ตัวแทน” ผ่านการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนจากการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 จึงเป็นการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยภายใต้ความบกพร่องของประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญในมิติความเป็นตัวแทน การเลือกตั้ง และท่ามกลางการเติบโตของภาคประชาชน คนชั้นกลาง ขบวนการเคลื่อนไหวของคนจน ฯลฯ ได้นำมาสู่การขยายมิติการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยแบบตัวแทนออกไป

ซึ่งข้อถกเถียงดังกล่าวนี้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในบริบทการปฏิรูปการเมืองและสังคมที่มีการกล่าวถึงประชาธิปไตยทางตรง ผ่านบทบัญญัติต่างๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 ดังเช่น

การลงประชามติ มีบทบัญญัติในมาตรา 214 ให้มีการลงประชามติ แต่ก็ยังให้เป็นอำนาจของ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการเสนอให้มีการลงประชามติในนโยบายสาธารณะที่ เห็นสมควร และมีลักษณะเป็นเพียง “คำปรึกษาหารือ” ความเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการ ตัดสินใจของฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งก็พบว่า ตลอดการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นเวลาเกือบ 9 ปี ไม่เคยมีรัฐบาลใดเคยให้มีการลงประชามติแต่อย่างใด³⁶

เช่นเดียวกับสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งแม้มีบทบัญญัติไว้ทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ก็มีลักษณะเหมือนกันคือ ให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเพื่อเข้าสู่ กระบวนการพิจารณากฎหมายโดยสภานิติบัญญัติเท่านั้น แต่อำนาจในการตัดสินใจออกกฎหมายยัง อยู่ที่ผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยไม่มีบัญญัติผูกพันให้มีการลงประชามติเพื่อให้ประชาชน ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายหากร่างกฎหมายไม่ผ่านการพิจารณา³⁷

ร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ฉบับลงประชามติ แม้จะมีทิศทางที่มุ่งสร้างประชาธิปไตยทางตรงดัง ปรากฏในส่วนสรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญว่า “เสริมสร้างอำนาจแก่ประชาชน เพื่อให้ ประชาชนเป็น “ผู้เล่น” มิใช่ “ผู้ดู” ทางการเมืองอีกต่อไป”³⁸ หากเปรียบเทียบประสบการณ์ในการ แสวงหาทางออกจากความสุกร้อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทนทั้งในตะวันตกและละตินอเมริกา ก็ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ยังขยายออกไปน้อยมาก กล่าวคือ ปรับแก้เพียงเรื่องจำนวนผู้ลงชื่อในการ เสนอกฎหมายและถอดถอนผู้บริหารให้ลดน้อยลงกว่าเดิม และมีการเพิ่มสิทธิให้ประชาชนสามารถ ลงชื่อเสนอแก้รัฐธรรมนูญไขรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาได้ แต่ไม่ผูกพันไปสู่การลงประชามติ (แม้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการลงประชามติ ซึ่งโดยธรรมเนียมของประชาธิปไตยทางตรง กฎหมาย ใดๆ ที่ผ่านการลงประชามติโดยประชาชนควรให้มีการแก้ไขในทิศทางเดียวกัน)

การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 อ้างความชอบธรรมบนฐานปัญหาของประชาธิปไตย แบบตัวแทน แต่การแสวงหาทางเลือกและทางออกจากปัญหาช่องทาง และกลไกการมีส่วนร่วม ทางการเมืองที่ให้ความสำคัญต่อการเลือกตัวแทน/ผู้แทน กลับตั้งอยู่บนฐานคิดที่ไม่มีควมไม่ ไว้วางใจประชาชน โดยเฉพาะคนจน คนในชนบทซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสังคม การปฏิรูป การเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และในปฏิบัติการทางการเมืองของรัฐบาลในระยะบอบ

³⁶ ช่วงปลายของรัฐบาลทักษิณรัฐบาลเคยดำริให้มีการลงประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด

³⁷ ตลอดการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ประชาชนใช้สิทธิการริเริ่มกฎหมายโดยการเข้าชื่อ 50,000 ชื่อ ที่ ก้าวหน้ามากที่สุดคือ ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ซึ่งค้างอยู่ในวุฒิสภาก่อนการยุบสภาในช่วงรัฐบาลทักษิณ จึงเป็นอันว่า ไม่มีกฎหมายใดที่ผ่านการพิจารณาตามช่องทางดังกล่าว

³⁸ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงประชามติ, หน้า 178

รัฐประหารจึงสะท้อนความอหังการเหลือ³⁹ และไปในทิศทางของประชาธิปไตยแบบชนบประเพณี

40

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ทั้งในด้านตัวแบบและประสบการณ์การสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในที่ต่างๆ ดังที่พิจารณาจึงไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นบทเรียนแก่สังคมไทยในการปฏิรูปการเมืองหลังรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 มากนัก แต่ทิศทางในการก้าวพ้นออกจากข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านประชาธิปไตยทางตรงก็เป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงกันกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ดังปรากฏงานเขียนซึ่งนักคิดได้เริ่มใช้คำว่า ประชาธิปไตยทางตรงเพื่อเสนอเป็นทางออก เช่น ข้อเขียนของ ยุค ศรีอาริยะ ที่ชี้ให้เห็นว่า “มีทางแก้ยู่ทางเดียว กล่าวคือ ต้องสร้างระบบการเมืองใหม่ นั่นคือ ระบบประชาธิปไตยโดยตรงขึ้นมาในระในระคับพื้นฐานท้องถิ่นในทุกส่วนของประเทศ เพราะระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาอีกต่อไปแล้ว”⁴¹

โจทย์สำคัญของประชาธิปไตยทางตรงดังกล่าวนี้ก็คือ มุ่งวางฐานประชาธิปไตยจากข้างล่างขึ้นมา ไม่ใช่จากข้างบนลงไป ซึ่งเป็นประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์โดยระบบราชการ นักการเมือง/ผู้แทนที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยมีข้อเสนอคือ การจัดตั้งสภาหมู่บ้านหรือชุมชนขึ้น และถือว่าหมู่บ้านแต่ละแห่งคือหน่วยทางการเมืองพื้นฐานที่สุดของประชาธิปไตยไทย เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและออกเสียง และใช้ครอบครัวเป็นหน่วยพื้นฐาน

การให้นิยามการเมืองภาคประชาชน โดย เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ก็มีลักษณะแทบจะซ้อนทับประชาธิปไตยทางตรงว่าคือ “การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชน เพื่อลดฐานะการครอบงำ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนใช้ดูแลชีวิตตนเองโดยตรง”⁴² การเมืองภาคประชาชนที่เกิดและเติบโตในทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา เป็นกระบวนการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนที่มากไปกว่าการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปสู่กระบวนการทางนโยบายทุกขั้นตอน โดยมีจุดหมายสำคัญคือ ลดระดับการปกครองโดยรัฐ จำกัดขอบเขตอำนาจรัฐ ให้สังคมดูแลตนเอง ถ่วงดุลอำนาจรัฐด้วยประชาสังคม

³⁹ ดังกรณีการไม่เอาจริงเอาจังกับการผลักดัน ร่างพ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน เป็นภาพสะท้อนที่ดีว่า รัฐบาลไม่ได้มีความชัดเจนในการสร้างประชาธิปไตยทางตรง แม้จะกำหนดเอาไว้เป็นแนวนโยบายของรัฐบาลก็ตาม

⁴⁰ ดู ประภาส ปิ่นตบแต่ง “ทักษิณ-ประชานิยม : คู่มือรัฐประหารและการเขียนรัฐธรรมนูญสี่เหลือง?” ฟ้าเดียวกัน มกราคม-มีนาคม 2550. และ ประภาส ปิ่นตบแต่ง “ประชาธิปไตยก่อนใบ(Two-Thirds Democracy)” วารสารWAY ฉบับเดือนเมษายน 2550.

⁴¹ ยุค ศรีอาริยะ. “ลัทธิเปาป๋านจีนแบบไทยๆ กับประชาธิปไตยโดยตรง” ใน ประชาธิปไตยโดยตรงสู่พระราชรัฐสภา วิถีทรรศน์ ชุติโลกาภิวัตน์ , 2543, หน้า 15.

ในขณะที่ประสบการณ์ของนักคิดแนวชุมชนนิยม นพ.ประเวศ วะสี ได้เสนอแนวคิดที่สอดคล้องกันในเรื่องการสร้าง “ประชาธิปไตยฐานราก” หรือ “ประชาธิปไตยชุมชน” ฯลฯ ว่า ฐานสำคัญของการเมืองอยู่ที่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น โดยเห็นว่า เมื่อชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งเต็มพื้นที่ก็จะช่วยสร้างประชาธิปไตยหรือการเมืองสมานฉันท์ขึ้น⁴³ ประสบการณ์นักคิดแนวชุมชนนิยม และองค์กรชาวบ้านในพื้นที่มองเห็นว่า สังคมไทยควรแสวงหาทางออกจากปัญหาประชาธิปไตยตัวแทน โดยการคืนอำนาจการจัดการชีวิตสาธารณะจากการเมืองแบบเลือกตั้งสู่ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ นั่นเอง⁴⁴

นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยทางตรงในสังคมไทยจะต้องพิจารณาเครือข่ายองค์กรชุมชน การเคลื่อนไหวของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม ขบวนการเคลื่อนไหวของคนจน ฯลฯ ด้วยเช่นกัน เนื่องจากเครือข่ายและขบวนการเหล่านี้ล้วนมุ่งสู่การเรียกร้องให้รัฐคืนอำนาจในการตัดสินใจและใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากรของชุมชน เพื่อให้รัฐรับรองสิทธิของของชุมชนในการใช้ประโยชน์และบริหารจัดการ โดยผู้คนในชุมชนเอง ดังนั้น หากพิจารณาประชาธิปไตยทางตรงผ่านประเด็นเรื่อง ความเป็นอิสระ (autonomy) ในการจัดการตนเอง ก็จะพบว่า ผู้คนเหล่านี้ล้วนสู้เพื่อสร้างความเป็นอิสระของชุมชนในการจัดการตนเอง

กล่าวโดยสรุป แม้สังคมไทยจะก้าวมาสู่หัวเลี้ยวหัวต่อของการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยที่สำคัญ คือความไม่พอเพียงหรือความบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่ชนชั้นนำปัญญาชน นักออกแบบและนักปฏิรูปประชาธิปไตยที่มีบทบาทนำ กลับตั้งอยู่บนฐานคิดในความไม่ไว้วางใจประชาชน และคนชนบทผู้ยากจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ กระแสการยึดขยายหรือซ่อมแซมประชาธิปไตยแบบตัวแทนด้วยกลไก เครื่องมือ ประชาธิปไตยทางตรงดังที่ได้พิจารณามาจึงยังไม่ใช่สิ่งซึ่งสังคมไทยมองว่าเป็น ทางเลือกหรือทางออก

การปฏิรูปการเมืองหลังรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 จึงยังมุ่งไปสู่การสร้างดุลอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองที่ลงรากปักฐานในสังคม กล่าวคือ ระบบราชการ/ทหาร และภาคการเมือง ฯลฯ เป็นด้านหลัก การมุ่งให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระซึ่งมีที่มาเชื่อมโยงกับสถาบันทางสังคมมากกว่าประชาชน การปฏิรูปกลไกการกำกับตรวจสอบนักการเมือง และระบบการเลือกตั้งเพื่อป้องกันการทุจริตซื้อเสียง

⁴³ ศ.นพ.ประเวศ วะสี “การเมืองสมานฉันท์ สร้างสรรค์ความเข้มแข็งท้องถิ่น” ใน วิทยาลัยการจัดการสังคม. **ต้นทางชุมชนประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดย วิทยาลัยการจัดการสังคม, 2549, หน้า 4-29.

⁴⁴ ดังจะเห็นได้จากการผลักดัน ร่างพ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน โดยเครือข่ายองค์กรชุมชน และนักคิดแนวชุมชนนิยม เป็นสภาพสะท้อนสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยทางตรง เพราะจะเป็นการเปิดพื้นที่ กลไก ให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะมิติต่างๆ ทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายผ่านการวางแผนชุมชน การร่วมรณรงค์นโยบายหรือแผนท้องถิ่นไปปฏิบัติ และร่วมการกำกับ ติดตามและประเมินแผน

ส่วนการพัฒนาทั่วโลกประชาธิปไตยทางตรงกลับมีลักษณะครั้งๆ กลางๆ และกล้าๆ กลัวๆ และเน้นยังทั่วโลก กระบวนการเรื่องการริเริ่มกฎหมาย การลงประชามติในระดับชาติ ฯลฯ ส่วนในเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้นก็คือ การผลักดันให้ประชาชนเข้ามาเอาคืนสิทธิในการจัดการชีวิตสาธารณะกันเอง ยังไม่เห็นชัดเจน หรืออาจกล่าวได้ว่า ยังไม่อยู่ในความสนใจของชนชั้นนำทางปัญญา

การสำรวจบทเรียนและประสบการณ์การสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยทางตรงที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมปัจจุบัน อาจช่วยตอบคำถามว่า ความไม่พร้อมของประชาชนที่นักนิยมประชาธิปไตยตัวแทนมองว่าเป็นปัญหานั้นไม่เป็นจริง เพราะบทเรียนเหล่านี้กลับบอกว่า คนยากจนที่สุด คนด้อยการศึกษา และรายได้ต่ำ ก็เข้ามาจัดการชีวิตสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทเรียนที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาประชาธิปไตยทางตรงทั้งหมดจึงอยู่ที่ว่า เงื่อนไขเบื้องต้นในการสร้างประชาธิปไตยทางตรงต้องเริ่มจากการเปลี่ยนฐานคิดว่า ประชาชน คนยากจน คนด้อยสามารถจัดการชีวิตสาธารณะเองได้ สิ่งสำคัญจึงอยู่ที่ว่า เราจะออกจากมายาคติของการเมืองแบบตัวแทน และสังคมการเมืองจะสร้างเงื่อนไขให้การเมืองเข้ามาใกล้ชีวิตของผู้คนเหล่านี้ได้อย่างไรต่างหาก

.....

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร. (2540). **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่**. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก,
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. (2548) **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า (หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่ม 3),.
- วิทยาลัยการจัดการสังคม.(2549). **ต้นทางชุมชนประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยวิทยาลัยการจัดการสังคม.
- สิริพรรณ นกสวน (2550) **“ประชาธิปไตยทางตรง”** ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย บรรณาธิการโดย สิริพรรณ นกสวน, และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (ต้นฉบับกำลังตีพิมพ์)
- สิริพรรณ นกสวน. (2549). **การเมืองการปกครองสวีเดนแลนด์** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Abers, Rebecca. (1997) "Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brasil p.39-65 in Michael Douglass & John Friedmann(eds.). **Cities for Citizens: planning and the rise of civil society in global age.** Chichester (UK): John Willey & Sons
- Abers, Rebecca. (1996) "From ideas to practice: the Partido dos Trabalhadores and participatory governance in Brazil" *Latin American Perspectives* 91(23), 35-53
- Andrew, George Reid. "Brazilian Radical Democracy, 1900-1990: An American Counterpoint" *Journal of Contemporary History*, Vol.31, No.3 (July,1996),pp.483-507.
- Barczak, Monica (2001) 'Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America', *Latin American Politics and Society* 43:3 (Autumn).
- Beetham, David. **Democracy. : a Beginner's Guide.** Oxford : Berne Convention, 2005.
- Butler, David and Ranney, Austin (eds.) (1994) *Referendums around the world: the growing use of direct democracy.* The Macmillan Press Ltd: London.
- Chavez, Daniel. (2004). **Polis & demos : The Left in Municipal Governance in Montevideo and Porto Alegre.** Netherland : Shaker Publishing.
- Dalton, J. Russell. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Decline in Political Support in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, J. Russell, Scarrow, E. Susan and Cain, E. Bruce. (2004). "Advanced Democracies and the New Politics," in *Journal of Democracy*, 15.1, January 2004, pp.124-138.
- FREY, BRUNO & STUTZER, ALOIS (2003) **Direct Democracy: Designing a Living Constitution** Zurich IEER Working Paper No. 167 September 17, 2003.
- Held, David, (2006). **Models of Democracy** (Third Edition) Cambridge : Polity Press.
- Kloti, Ulrich et al. (1999). *Handbook of Swiss Politics.* Zurich: Neue Zurcher Zeitung Publishing.
- Matsusaka, John G.. "Direct Democracy Works". *Journal of Economic Perspectives* Volume 19, November 2 Spring 2005: 185-206.
- Premat, Christophe, (2006) "Direct Democracy in a Comparative Perspective" *Taiwan Journal of Democracy*, July 2006. Volume 2, No.1: 137-142
- Steiner, Jurg. (1998). "Switzerland" in Dorfman, Geral and Duignan Peter eds., *Politics in Western Europe.* Stanford: Stanford University Press, pp. 263-291.
- Wainwright, Hilary(2003). **Reclaim the State : Experiments in Popular Democracy.** London : Verso.

