

วิเคราะห์ศึกษาการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของ
สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิสต์
แนวทางต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต¹

Analysis of Initiative Process of Federal Republic of Germany
the United State of America and Swiss Confederation:
Guidelines for the Preparation of a New Constitution

สิทธิกร ศักดิ์แสง²

Sittikorn Saksang

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ
เสนอกฎหมาย (initiative process) ของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและ
สมาพันธรัฐสวิสต์ จะพบว่า ทั้งสามประเทศให้สิทธิประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยแบบทางตรง
กล่าวคือ การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนให้สภาพิจารณาและ เมื่อสภาพิจารณาเสร็จแล้ว
ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะรับกฎหมายที่ประชาชนเสนอให้สภาพิจารณา
หรือไม่ ดังนั้น ทุกขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
มีส่วนร่วมในการพิจารณาและเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายคือ การออกเสียงประชามติ
ซึ่งเป็นองค์ประกอบของการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง แต่อย่างไร ก็ตามการใช้อำนาจอธิปไตย

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งรายงานวิจัย เรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิ
ประชาชน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย : ศึกษากรณีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ 2550” เสนอต่อมหาวิทยาลัยดาปี ประจำปีการศึกษา 2552

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ทางตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนทั้งสามประเทศจะมีความแตกต่างกัน ในรายละเอียดปลีกย่อย แต่ที่มีลักษณะที่เป็นหลักการเดียวกันทั้งสามประเทศ มีอยู่ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะต้องเป็น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นจึงจะสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

ประการที่สอง การตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายโดยประชาชน การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะเป็นการให้อำนาจประชาชนในการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายในการลงประชามติว่ารับร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นหรือไม่

คำสำคัญ : สิทธิเสนอกฎหมาย, อำนาจอธิปไตย, รัฐธรรมนูญ

Abstract

Being involved in the initiative process of the Federal Republic of Germany, the United State of America and Swiss Confederation enables sovereignty in which citizens propose the law under the consideration of the council and make a final decision to accept the law. It is seen that all processes involve citizen participation. Even though each country initiative process slightly differs, they share similarities in two major aspects as followed:

First, right to propose laws is eligible for a public voter.

Second, giving the rights to voters will empower citizens to decide whether the proposed law to be passed or not.

Keywords : Initiative process, sovereignty, constitution

หลายๆ ประเทศต่างกำหนดถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) ได้ในหลายๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการให้ประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอขอกฎหมาย (initiative process) และ การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติ (impeachment) และระดับท้องถิ่น (Recall) เป็นต้น แต่ในที่นี้จะขอพิจารณาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศอื่นเป็นกระบวนการที่ประเทศไทยนำมาเป็นแบบอย่างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 คือ สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสมาพันธรัฐสวิส

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศเยอรมัน หรือเรียกชื่อเป็นทางการว่า “สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี” (Federal Republic of Germany) เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ภายใต้รูปแบบการสาธารณรัฐ มีประมุขของรัฐ³ เป็นบุคคลธรรมดา คือ ประธานาธิบดี และเป็นการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ⁴ ซึ่งการให้

³ ประมุขของรัฐในโลกนี้มี 2 แบบ คือ ประมุขของรัฐที่มีพระมหากษัตริย์ (King) เป็นประมุข ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์เป็นไปตามวิธีการสืบราชสันตติวงศ์และสถานะของประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์จะอยู่ในฐานะที่ละเมิดไม่ได้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางการเมือง จะถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งคดีอาญาไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงเกิดหลักฐานสำคัญในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คือ หลักที่ว่า “The King do no Wrong” ซึ่งหมายความว่า การกระทำของพระมหากษัตริย์ไม่เป็นความผิด ไม่มีผู้ใดสามารถฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางแพ่งหรือทางอาญาได้ ไม่มีผู้ใดจะวิพากษ์วิจารณ์พระมหากษัตริย์ในทางการเมืองได้ กับประมุขของรัฐที่เป็นบุคคลธรรมดา เป็นรัฐซึ่งมีสามัญชนเป็นประมุขกล่าว คือ ผู้เป็นประมุขของรัฐมีได้อยู่ในฐานะที่อันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้เหมือนพระมหากษัตริย์ เป็นเพียงสามัญชนธรรมดา และถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ สามารถจะถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรือคดีอาญาได้เหมือนกับราษฎรอื่นทุกประการ ซึ่งประมุขของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐหรือมหานรัฐจะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น ประธานาธิบดี ท่านผู้ว่า เป็นต้น

⁴ การปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐเป็นการปกครองในลักษณะของการรวมรัฐของมลรัฐหลายมลรัฐมารวมกันเป็นสหพันธรัฐเป็นปึกแผ่นเป็นเอกภาพ โดยมีรัฐยอมสละอำนาจอธิปไตยภายนอกให้แก่สหพันธรัฐอย่างสิ้นเชิง

สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนจะให้สิทธิเฉพาะในประเด็น การออกเสียงประชามติการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของมลรัฐต่างๆ เสียใหม่ของระดับสหพันธ์ เท่านั้น (วนิดา แสงสารพันธุ์, 2548 : 67) แต่อย่างไรก็ตาม ในระดับมลรัฐต่างๆ ของเยอรมัน ก็ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ได้และสิทธิดังกล่าวนี้ยังรวมถึงการให้สิทธิแก่ประชาชน ในทางที่จะยื่นคำร้องทั่วไปต่อรัฐบาล เพื่อพิจารณาได้เช่นกัน (Joern Ipsen, Slootsreeth L., 1996 : 33 - 37) ไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดดังต่อไปนี้ (วนิดา แสงสารพันธุ์, 2548 : 68 - 82)

1.1 คุณสมบัติผู้มีสิทธิและจำนวนผู้มีสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐได้กำหนดสิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้รัฐสภาพิจารณา ดังนี้

1.1.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

โดยกำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กำหนดให้ประชาชน “ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง” เท่านั้นที่จะสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของเยอรมัน (Electoral law) ได้กำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะต้องมียุ 18 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวรอื่นใดเป็นเวลาอย่างน้อย 3 เดือน ในสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี ในระดับมลรัฐ รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดระยะเวลาอย่างต่ำของการมีภูมิลำเนาไว้แตกต่างกัน และต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิจากการเลือกตั้ง จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีบัตรออกเสียง ซึ่งในกรณีที่ได้ลงทะเบียนไว้จะต้องมาออกเสียงด้วยตนเอง ในเขตหรือท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งบัตรออกเสียงเลือกตั้ง จะต้องไม่ออกเสียง ณ หน่วยรับเลือกตั้งหรือจะส่ง

บัตรออกเสียงไปทางไปรษณีย์⁵ ภายใต้หลักเกณฑ์การลงทะเบียนในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้กำหนดไว้ใน Federal Electoral Regulation

1.1.2 จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐของสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี จะมีความแตกต่างกัน ในเรื่องจำนวนของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในบางมลรัฐมีการกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ เช่น มลรัฐ Baden - Wuerttemberg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 1 ใน 6 ของประชาชน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย มลรัฐ Bayern กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 10 ร่วมกันเข้าชื่อเรียกร้องให้มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อย่างน้อย 20,000 คน แต่ในกรณีที่เป็นการร้องขอให้มีการยุบสภานั้น จะต้องมีการประชุมร่วมกันเข้าชื่ออย่างน้อย 150,000 คน มลรัฐ Niedersachsen กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างน้อย 70,000 คน มลรัฐ Sachsen กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างน้อย 40,000 คน มลรัฐ Schleswig – Holstein กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างน้อย 20,000 คน มลรัฐ Thuringen กำหนดให้การเรียกร้องของประชาชนจะต้องมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนร้อยละ 14 ได้ให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องนั้น (วนิดา แสงสารพันธ์, 2548 : 70) เป็นต้น

1.2 ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประชาชนของกฎหมายที่มลรัฐต่างๆ ในสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนีให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มีอยู่ 3 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญของมลรัฐ กฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) และคำร้องขออื่นๆ แยกพิจารณาได้ ดังนี้ (วนิดา แสงสารพันธ์, 2548 : 71 - 74)

⁵ มาตรา 12 ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของเยอรมัน (Election Law : Article 12.)

1.2.1 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ

การให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ในแต่ละมลรัฐของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี นั้นจะต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำหรือเพิ่มเติมถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องเป็นการแก้ไขถ้อยคำโดยชัดแจ้ง ซึ่งการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ (Initiative Process) ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายมลรัฐ อาทิเช่น มลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Thuringen มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen และมลรัฐ Schleswig - Holstein เป็นต้น โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ จะต้องมีการมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งร่วมกัน เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด

ข้อสังเกต ในบางมลรัฐจะมีข้อจำกัดว่าประเด็นใดบ้างที่ประชาชนไม่สามารถที่จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น ในมลรัฐ Thuringen กำหนดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะกระทบต่อเรื่องเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เรื่องความเป็นนิติรัฐ เรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเรื่องความผูกพันต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้นไม่สามารถกระทำได้ หรือในมลรัฐ Sachsen กำหนดข้อจำกัดไว้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำที่ขัดกับหลักการ เรื่องความเป็นนิติสังคมรัฐซึ่งเป็นประชาธิปไตย เรื่ององค์กรนี้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ เรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เรื่องความผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย เป็นต้น

1.2.2 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา

ในแต่ละมลรัฐของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี การเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ของประชาชน โดยกระบวนการเรียกร้องนี้ร่วมให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขกฎหมาย การยกเลิกกฎหมาย ในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการที่แตกต่างกันไป

แต่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละมลรัฐก็ยังได้กำหนดข้อจำกัดของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้หลายประเด็น เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดว่าการเรียกร้องของประชาชน จะไม่ใช่กับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของมลรัฐ หรือในมลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen กำหนดว่าด้วยกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้รวมถึงภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ของรัฐ รวมถึงการตัดสินใจที่เกี่ยวกับบุคลากร ไม่สามารถใช้กระบวนการเรียกร้องได้ หรือ มลรัฐ Baden – Wuerttemberg และ มลรัฐ Thueringen กำหนดห้ามมิให้มีการเรียกร้องของประชาชน ในกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือน ข้าราชการและกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน หรือในมลรัฐ Schleswig - holstein กำหนดร่างกฎหมายที่ประชาชนจะเสนอได้นั้นจะต้องไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นต้น

1.2.3 การให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถเสนอคำร้องทั่วไปเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา

ในแต่ละมลรัฐของสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี นอกจากจะให้สิทธิแก่ประชาชนให้สามารถริเริ่มหรือเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติได้แล้ว ในบางมลรัฐยังให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่รัฐสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ในรูปแบบของ “คำร้องขออื่นๆ” เช่น คำร้องขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ของการริเริ่มและการเสนอคำขอนั้น จะเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับการริเริ่มหรือการเรียกร้องของประชาชนจะแตกต่างกันก็แต่เพียงรายละเอียดต่างๆ เช่น จำนวนของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องและคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบกับคำร้องนั้น เช่น ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Brandenburg กำหนดให้การยื่นคำร้องขอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐนั้นจะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่ออย่างน้อย 150,000 คน และจะต้องได้รับคะแนนเสียงดังกล่าวนั้นจะต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

1.3 รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเรียกร้องของประชาชนนั้นไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือจะเป็นการเรียกร้องให้มีกฎหมาย เรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นจะต้องจัดทำเป็นรูปร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Formulated – Initiative) ในลักษณะเดียวกันกับการเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาล หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ดังจะเห็นจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของมลรัฐทุกๆ มลรัฐ ที่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาแห่งมลรัฐพิจารณา ซึ่งมักจะกำหนดว่าการริเริ่มของประชาชนจะต้องจัดทำร่างกฎหมายและเหตุผลเสนอมาพร้อมกัน

1.4 หลักเกณฑ์และวิธีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ของมลรัฐต่างๆ ในสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าในแต่ละมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดไว้แตกต่างกัน แต่มีหลักเกณฑ์และวิธีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายในแต่ละมลรัฐนั้นจะมีขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน ดังนี้ (วนิดา แสงสารพันธุ์, 2543 : 46 - 50)

1.4.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเริ่มขึ้นเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อตั้งเขตงานทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) รวมถึงคำร้องขออื่นๆ จะต้องดำเนินการยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แห่งมลรัฐเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาได้ โดยจะต้องจัดทำร่างกฎหมาย พร้อมเหตุผลเสนอไปพร้อมกัน

คำร้องของประชาชนนั้นจะต้องถูกตรวจสอบความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ซึ่งในแต่ละมลรัฐแตกต่างออกไป บางมลรัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย การตรวจสอบดังกล่าวนี้จะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องดังกล่าวว่า

ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือคำร่อนั้นเป็นคำร้องที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของมลรัฐ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน และค่าตอบแทนของข้าราชการ หรือเป็นคำร้องเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ของรัฐ ซึ่งต้องห้ามมิให้มีการริเริ่มหรือไม่ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องก็จะต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาต่อไป ในทางตรงกันข้าม หากเห็นว่าคำร้องดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญจะต้องส่งคำร้องดังกล่าวนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐวินิจฉัย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดรัฐธรรมนูญคำร่อนั้นก็จะตกไป แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญก็ต้องส่งคำร่อนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเพื่อพิจารณาต่อไป

เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ในขั้นตอนนี้ผู้แทนของกลุ่มประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงถึงข้อเสนอของตนต่อสภาได้ และสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐจะต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว หรือให้ความเห็นชอบโดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้น จะต้องจัดให้มีกระบวนการเรียกร้องของประชาชนขึ้น หากผู้แทนของการริเริ่มร้องขอหลักการริเริ่มโดยประชาชนนี้จะปรากฏในรัฐธรรมนูญของ มลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen และมลรัฐ Schleswig - Holstein เป็นต้น

1.4.2 การเรียกร้องของประชาชนให้พิจารณากฎหมายตามกรอบระยะเวลา

หลังการริเริ่มของประชาชนถูกต้องให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐพิจารณาแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐไม่เห็นชอบกับข้อเสนอของประชาชนและผู้แทนการริเริ่มร้องขอจะต้องจัดให้มีกระบวนการเรียกร้องของประชาชนจะถือว่าผ่านขั้นตอนและมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อจะต้องมีประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงนามให้ความสนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Brandenburg กำหนดว่าการมีเรียกร้องของประชาชน

จะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบอย่างน้อย 80,000 คน ซึ่งกระบวนการนี้ต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 4 เดือน หรือ มลรัฐ Sachsen กำหนดว่า การเรียกร้องของประชาชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนจำนวน 450,000 คน ภายในระยะเวลา 6 เดือน เป็นต้น

หากการเรียกร้องของประชาชนมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ จะต้องดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามการเรียกร้องของประชาชน ภายในระยะเวลาที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชนหรือดำเนินการตามการเรียกร้องของประชาชน จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ (Referendum) ขึ้น เว้นแต่บางมลรัฐที่กำหนดว่าต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นแม้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐจะให้ความเห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชนก็ตาม เช่น มลรัฐ Baden – Wuerttemberg เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐที่ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการริเริ่มโดยประชาชนไว้ แต่ได้กำหนดให้ใช้กระบวนการเรียกร้องโดยประชาชนไว้เป็นขั้นตอนแรก เช่น มลรัฐ Thuringen นั้น เมื่อการเรียกร้องของประชาชนมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว หากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เห็นว่าการเรียกร้องของประชาชนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐวินิจฉัยก่อน หากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเห็นด้วยว่ากฎหมายก็จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐต่อไป ซึ่งในกรณีนี้หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ ก็จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้น

1.4.3 การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ไม่ปฏิบัติตามการเรียกร้องของประชาชน หรือในบางมลรัฐ ให้นำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยประชาชนจะต้องไปออกเสียงประชามติ ซึ่งกระบวนการนี้จะต้องจัดทำขึ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ บางมลรัฐกำหนดจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายในระยะเวลา 3 เดือน ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดให้ต้องจัดการออกเสียงประชามติขึ้นภายใน

ระยะเวลา 6 เดือน ซึ่งในขั้นตอนของการออกเสียงประชามตินี้ สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายอีกร่างหนึ่งหรือข้อเสนออื่นๆ (Counter proposal) เพื่อเป็นการเลือกให้แก่ประชาชนในการออกเสียงประชามติควบคู่กันไปกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็ได้

1.5 ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

หลังจากข้อเสนอของประชาชนได้ดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติเรียบร้อยแล้ว ข้อเสนอของประชาชนจะมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่รัฐสภาหรือรัฐบาลแห่งมลรัฐเป็นผู้เสนอโดยผลของคำประกาศของผู้ว่าการแห่งมลรัฐ ซึ่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐได้กำหนดวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับนั้นมีความแตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญย่อมประกาศใช้โดยผู้ว่าราชการแห่งมลรัฐ Bayern ภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนที่ไม่ผ่านกระบวนการเรียกร้องหรือถูกปฏิเสธในกระบวนการเรียกร้อง จะได้รับการยื่นเข้ามาใหม่ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐที่กำหนดไว้ เช่น มลรัฐ Sachsen กำหนดให้คำร้องขอประชาชนที่ถูกปฏิเสธในกระบวนการเรียกร้องจะได้รับการยื่นเข้ามาได้อย่างรวดเร็วที่สุดภายหลังจากการสิ้นสุดของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเท่านั้น (วนิดา แสงสารพันธุ์, 2543 : 50) เป็นต้น

ร่างกฎหมายหรือข้อเสนออื่นๆ ในการออกเสียงประชามตินั้นจะถือว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชนต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด เช่น มลรัฐ Baden - Wuerttemberg กำหนดให้ร่างกฎหมายที่ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชนจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องมีเสียงอย่างน้อย 1 ใน 3 ที่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น มลรัฐ Brandenburg กำหนดว่าร่างกฎหมายจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ต่อเมื่อได้รับเสียงข้างมากของประชาชนให้ความเห็นชอบและเสียงข้างมากนั้นจะต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด แต่ในกรณี

ที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือคำร้องขอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐนั้น จะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบอย่างน้อย 2 ใน 3 ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มากออกเสียงประชามติ และคะแนนเสียงดังกล่าวไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด และคะแนนเสียงที่ใช้ในการดำเนินการเฉพาะคะแนนที่สมบูรณ์เท่านั้น มลรัฐ Thueringen กำหนดร่างกฎหมายจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด ของผู้มาออกเสียงลงประชามติ และคะแนนเสียงดังกล่าวจะต้องมากกว่า 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด แต่ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด (วนิดา แสงสารพันธุ์, 2543 : 49) เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United State) เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะการรวมรัฐแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐที่เป็นสมาชิก 50 มลรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ เช่นเดียวกับสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มาใช้ในระดับมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐ Alaska มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Florida มลรัฐ Illinois มลรัฐ Maine มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Mississippi มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Nevada มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon มลรัฐ South Dakota มลรัฐ Utah มลรัฐ Washington มลรัฐ Wyoming และมลรัฐ Maine ([http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20\(2006-11\)](http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20(2006-11))) ซึ่งในจำนวนเหล่านี้บางมลรัฐยินยอมให้ประชาชนสามารถให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หรือบางมลรัฐยินยอมให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกับกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น หรือบางมลรัฐยินยอม

ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) (กลุ่มงานบริการวิชาการ, 2551 : 55 - 56)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกามีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2542 : 20 - 28)

2.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริการับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้กำหนดถึงประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ว่าจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว (Registered Voters) (David Butler and Austin Ranney, 1994) เพื่อที่จะป้องกันการโกงการเลือกตั้ง พร้อมทั้งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถจะป้องกันผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติออกเสียงตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในแต่ละมลรัฐได้กำหนดคุณสมบัติของการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการลงทะเบียนด้วยตนเองหรือบางมลรัฐยอมให้สามารถที่จะลงทะเบียนโดยทางไปรษณีย์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามบางมลรัฐก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องลงทะเบียนแต่อย่างใด (Bott, 1990 : 30) เป็นต้น

ภายใต้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) แต่ละมลรัฐสามารถที่จะกำหนดจำนวนของประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นแตกต่างกันไป ซึ่งมักจะกำหนดไว้เป็นจำนวนอัตราส่วนร้อยละของจำนวนอัตราส่วนต่างๆ กันไป จำนวนของลายมือชื่อของผู้สนับสนุนที่กฎหมายกำหนดไว้นี้จะมากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าจะเป็นการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) แยกอธิบาย ดังนี้

2.1.1 มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐและการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา

มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐและการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ทั้งที่เป็นกฎหมายใหม่หรือกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุง ได้แก่ มลรัฐ Colorado ในกรณีรัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 5 ขึ้นไป ส่วนกฎหมายธรรมดาให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จำนวน ร้อยละ 5 เท่ากับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มลรัฐ Missouri ในกรณีรัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 8 ขึ้นไป ส่วนกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จำนวนร้อยละ 5 มลรัฐ Ohio ในกรณีรัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 8 ขึ้นไป ส่วนกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จำนวนร้อยละ 6 ของจำนวนประชาชนในมลรัฐนั้นๆ (Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying for Ballot in Selected States 1950 - 1992) เป็นต้น

2.1.2 มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มลรัฐ Florida กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นจำนวน ร้อยละ 8 มลรัฐ Illinois กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นจำนวน ร้อยละ 8 เช่นกัน มลรัฐ Mississippi กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนร้อยละ 12 ของจำนวนประชาชนในมลรัฐนั้นๆ (Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying for Ballot in Selected States 1950 - 1992)

2.1.3 มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ)

มลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น ทั้งที่เป็นกฎหมายใหม่หรือกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุง ได้แก่ มลรัฐ Washington กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น จำนวนร้อยละ 8 มลรัฐ Utah กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น จำนวนร้อยละ 10 มลรัฐ Wyoming กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) เท่านั้น จำนวนร้อยละ 15 ของจำนวนประชาชนในมลรัฐนั้นๆ (Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying for Ballot in Selected States 1950 - 1992)

2.2 ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประเภทของกฎหมายที่มลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) มีได้ 2 ประการ คือ การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างก็ขึ้นอยู่กับมลรัฐว่าจะกำหนดอย่างไร สามารถแยกอธิบายประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนี้ (Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying for Ballot in Selected States 1950 - 1992)

2.2.1 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (Constitution Initiative)

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ได้แก่ มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Mississippi มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Nevada มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon มลรัฐ South Dakota มลรัฐ Florida และมลรัฐ Illinois โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เช่น มลรัฐ Illinois ได้บัญญัติว่าประชาชนสามารถใช้สิทธิในการริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและหน้าที่ของสภามลรัฐเท่านั้น มลรัฐ Massachusetts ได้กำหนดห้ามมิให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มลรัฐในประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิต่างๆ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนความเสียหายสำหรับทรัพย์สินของเอกชนจากการใช้ประโยชน์ของรัฐ สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากศาล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยลูกขุน สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการค้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเลือกตั้ง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551 : 50) เป็นต้น

2.2.2 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของมลรัฐ (Statutory Initiative)

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของมลรัฐ ในสหรัฐอเมริกา มี ได้แก่ มลรัฐ Alaska มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Maine มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Nevada มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon มลรัฐ South Dakota มลรัฐ Utah มลรัฐ Washington มลรัฐ Wyoming และมลรัฐ Idaho

2.2.3 การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Constitution Initiative) และกฎหมายของมลรัฐ (Statutory Initiative)

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมทั้งรัฐธรรมนูญ (Constitution Initiative) และการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายใหม่ กฎหมายที่แก้ไขปรับปรุง (Statutory Initiative) ของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Nevada มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Ohio มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon และมลรัฐ South Dakota ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญในเสนอร่าง

กฎหมายโดยประชาชน การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2542 : 28)

2.3 รูปแบบของการร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การจัดรูปแบบของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกาแยกพิจารณา ดังนี้ (วนิดา แสงสารพันธุ์, 2548 : 48 - 60)

2.3.1 การให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ (Direct Initiative)

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ข้อเสนอของประชาชนนั้นจะถูกเผยแพร่ไปยังประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปโดยตรงเพื่อขอการสนับสนุน หากข้อเสนอดังกล่าวได้รับการสนับสนุน จากผู้ออกเสียงเลือกตั้งครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้กำหนดไว้แล้ว ข้อเสนอดังกล่าวก็จะเข้าสู่การออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนพิจารณาและลงมติและจะต้องได้รับคะแนนเสียงเพื่อให้ความเห็นชอบแบบเสียงข้างมากของจำนวนผู้ออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด หลังจากนั้น ข้อเสนอของประชาชนที่ผ่านการยอมรับแล้วก็จะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด ซึ่งการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ มลรัฐ Arizona มลรัฐ Arkansas มลรัฐ California มลรัฐ Colorado มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Alaska มลรัฐ Utah มลรัฐ Missouri มลรัฐ Montana มลรัฐ Nebraska มลรัฐ Washington มลรัฐ North Dakota มลรัฐ Oklahoma มลรัฐ Oregon และมลรัฐ Wyoming ซึ่งนับได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริง (Alexander J. Bott., 1990 : 279)

2.3.2 การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยอ้อม (Indirect Initiative)

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยอ้อม กล่าวคือ ข้อเสนอของประชาชนจะถูกเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาก่อน หากฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนพร้อมทั้งผ่านกฎหมายหรือดำเนินการแก้ไข

กฎหมายโดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกับข้อเสนอของประชาชนแล้ว ข้อเสนอของประชาชนก็จะเป็นโมฆะหรือถูกถอนไป ซึ่งในสถานการณ์นี้ศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก้ไขหรือได้บัญญัติขึ้นใหม่นั้นมีเนื้อหาเหมือนกันกับข้อเสนอของประชาชนหรือไม่ และในขณะเดียวกันหากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติทำการแก้ไขไม่ได้มีเนื้อหาเช่นเดียวกันกับข้อเสนอของประชาชน หรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนและไม่กระทำการใดๆ ภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือฝ่ายนิติบัญญัติปฏิเสธที่จะทำตามข้อเสนอของประชาชน ข้อเสนอนั้นก็จะถูกเสนอให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั้งมลรัฐได้ทำการออกเสียงประชามติในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพื่อทำการลงประชามติในขั้นสุดท้ายว่ายอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอนั้น

รูปแบบของการให้สิทธิประชาชนเข้าข้อเสนอกฎหมายโดยอ้อมมีใช้กันในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐ Massachusetts มลรัฐ Michigan มลรัฐ Main มลรัฐ Nevada และมลรัฐ South Dakota เป็นต้น ซึ่งในบางมลรัฐนั้นยินยอมให้สิทธิประชาชนสามารถที่จะเข้าข้อเสนอกฎหมายได้ทั้งสองรูปแบบ คือ การให้สิทธิประชาชนเข้าข้อเสนอกฎหมายโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติกับการให้สิทธิประชาชนเข้าข้อเสนอกฎหมายโดยอ้อมได้เช่นกัน

2.4 หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าข้อเสนอกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าข้อเสนอกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกา จะใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกัน คือ ผู้ริเริ่มก่อการในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใดจะต้องยื่นข้อความที่ต้นตอแก้ไขและนำเสนอต่อผู้ว่าการของมลรัฐ หรือเสนอต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ หลังจากนั้นผู้ริเริ่มก่อการสามารถที่จะประชาสัมพันธ์ให้มีการลงลายมือชื่อสนับสนุนข้อเสนอของตนโดยต้องให้ได้จำนวนที่ผู้ที่สนับสนุนครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าข้อเสนอกฎหมายต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เบื้องต้น คือ เรื่องคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อที่จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียง

เลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วและจะต้องมีจำนวนของผู้ให้การสนับสนุนครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วและจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้ (วนิดา แสงสารพันธุ์, 2548 : 61 - 64)

2.4.1 รูปแบบของข้อเสนอ (Form of petition)

รูปแบบของข้อเสนอที่เป็นกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนไว้ในลักษณะเดียวกัน คือ ต้องมีหัวข้อเรื่อง (heading or title) และมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในประเด็นที่ต้องการจะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผู้ที่ลงลายมือชื่อสนับสนุนที่จะอ่านเข้าใจได้ ในหลายๆ มลรัฐได้กำหนดให้ข้อเสนอของประชาชนจะต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ให้การสนับสนุนในจำนวนตามที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งจะต้องส่งข้อเสนอนั้นไปยังเจ้าหน้าที่ของมลรัฐผู้มีอำนาจ และข้อเสนอนี้จะถูกตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ ซึ่งรวมถึงอัยการของมลรัฐ หัวหน้าส่วนราชการของมลรัฐและอาจถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐนั้น โดยการตรวจสอบนี้จะเป็นการตรวจสอบในประเด็นที่ว่าข้อเสนอของประชาชนนั้นเป็นเรื่องที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นหรือไม่ เช่น หากข้อเสนอของประชาชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณหรือมีหลายเรื่องพร้อมๆ กัน ซึ่งต้องห้ามข้อเสนอนั้นก็จะถูกส่งกลับไปให้ผู้ริเริ่มก่อนการได้ทำการแก้ไขให้เป็นตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งเมื่อทำการแก้ไขแล้วก็ต้องส่งข้อเสนอดังกล่าวไปให้ประชาชนทั้งมลรัฐได้ทำการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขนั้นอีกครั้ง

2.4.2 ระยะเวลาในการเสนอ (Deadlines)

ระยะเวลาในการเสนอกฎหมายกำหนดการยื่นข้อเสนอของประชาชนของแต่ละมลรัฐนั้นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่ามลรัฐใช้รูปแบบการยื่นแบบการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติกับการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยอ้อม ซึ่งการยื่นข้อเสนอของประชาชนมีความสมบูรณ์นั้นจะต้องปฏิบัติตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ 2 ประการ ดังนี้ (Bott., 1990 : 290 - 294)

- 1) ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอ (filing deadlines) แยกอธิบายได้ดังนี้

(1.1) ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอสำหรับมลรัฐใช้รูปแบบการยื่นแบบการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยปราศจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะกำหนดให้ยื่นข้อเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่มีอำนาจเป็นเวลาประมาณ 60 - 90 วัน ก่อนที่จะเลือกตั้งทั่วไป

(1.2) ระยะเวลาในการยื่นระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอสำหรับมลรัฐใช้รูปแบบการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยอ้อม จะต้องยื่นต่อสภาของมลรัฐไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนการเปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติของมลรัฐนั้น

2) ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุน (circulation deadlines) การรวบรวมลายมือชื่อของผู้สนับสนุนข้อเสนอจำนวนของผู้สนับสนุนกฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น ในบางมลรัฐกำหนดไว้ 2 ปี หรือบางมลรัฐกำหนดไว้ 1 ปี หรือบางมลรัฐอาจไม่กำหนดระยะเวลาได้เลย เป็นต้น

2.4.3 คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของประชาชน

กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกันกับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของประชาชน ซึ่งมลรัฐส่วนใหญ่กำหนดให้จะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแบบเสียงข้างมากของผู้ลงคะแนนเสียงในข้อเสนอแนะ ซึ่งในบางมลรัฐยังเพิ่มหลักเกณฑ์เสียงข้างมากนั้นจะต้องไม่น้อยกว่าจำนวนอัตราส่วนร้อยละที่กำหนดไว้แน่นอน เป็นต้นว่าจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของผู้ออกเสียงลงคะแนน

2.5 ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อข้อเสนอของประชาชนได้ดำเนินการครบตามขั้นตอนและได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชนให้สามารถใช้เป็นกฎหมายได้แล้วนั้นก็จะมีผลบังคับใช้ทันที โดยคำประกาศหรือแถลงการณ์ของผู้ว่ามลรัฐหรืออาจกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับก็ได้ และภายหลังจากที่ได้รับการประกาศใช้แล้ว โดยเฉพาะกฎหมายที่ผ่านการริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขหรือยกเลิกได้จนกว่าจะพ้นเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์

ดังกล่าวนี้กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ California กำหนดว่ากฎหมายที่ถูกริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชน สามารถแก้ไขได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากในร่างกฎหมายนั้นได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถกระทำได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การแก้ไขกฎหมายที่ผ่านกระบวนการดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งก่อน จึงสามารถกระทำได้ มลรัฐ North Dakota ได้กำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชนแล้วนั้น ไม่อาจจะถูกถอนหรือยกเลิกหรือแก้ไขโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ จนกว่าเวลาผ่านพ้นไปแล้ว 7 ปี เว้นแต่จะได้รับคะแนนเสียงให้สามารถกระทำได้ด้วยจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกของแต่ละสภามีมติให้กระทำได้ มลรัฐ Nevada กำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะแก้ไขได้จนกว่าเวลาผ่านพ้นไปแล้ว 3 ปี นับแต่วันประกาศ ([Http://www.Landrinstitute.org/](http://www.Landrinstitute.org/) “Legislative and Executive Power to Change or Repeal Initiative”) เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสมาพันธรัฐสวิส

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์⁶ เรียกชื่อเป็นทางการว่า “สมาพันธรัฐสวิส”⁷ (Swiss Confederation) ประกอบด้วยรัฐเล็กๆ (Canton) จำนวน 26 มลรัฐ เป็นการปกครองแบบ

⁶ สวิสเซอร์แลนด์เมื่อก่อนมีลักษณะการรวมรูปแบบสมาพันธรัฐ แต่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีการรวมรูปแบบ “สหพันธรัฐ” (Federal State) ในปี ค.ศ. 1848 แต่ก็ยังให้ชื่อเรียกว่า “สมาพันธรัฐสวิส” (Swiss Confederation) อยู่ (สิริพรรณ นกสวน, 2548 : 21)

⁷ ข้อพิจารณา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เรียกชื่อ เป็นทางการ ว่า “สมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์” แต่ใช้รูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์ ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองแบบ สมาพันธกับสหพันธ์จะมีความแตกต่างกัน ดังนี้ (สิทธิกร คัดแสง, 2557 : 262 - 263)

1. สมาพันธรัฐนั้นไม่มีรัฐบาลกลางอยู่เหนือรัฐที่เป็นสมาชิกของรัฐรวม รัฐสมาชิกจึงมีรัฐบาลกลางของแต่ละรัฐและยังมิอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่สหพันธรัฐมีรัฐบาลกลางที่อยู่เหนือรัฐที่เป็นสมาชิก ที่เรียกว่า “มลรัฐ”

สหพันธรัฐมีรัฐบาลปกครองภายในของตนและมีอิสระมากเป็นประเทศที่ใช้รูปแบบประชาธิปไตยซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่แบบของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2542 : 28) ซึ่งรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิสต์ กำหนดไว้ 4 รูปแบบ คือ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับกฎหมายหรือร่างกฎหมาย การออกเสียงประชามติต่อสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศและการให้สิทธิประชาชนเสนอขอแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายอันเป็นรูปแบบของการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบกับกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ซึ่งถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสวิสเซอร์แลนด์ กำหนดรูปแบบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติ ส่วนการให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอกฎหมาย ทั้งที่เป็นกฎหมายใหม่ กฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายในระดับมลรัฐ หรือระดับท้องถิ่นก็สามารถทำได้ โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการเสนอในระดับชาติ แต่รายละเอียดต่างๆ นั้น ขึ้นอยู่กับวิธีการและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแต่ละมลรัฐ (สิริพรรณ นกสวน, 2548 : 115)

2. สมาพันธรัฐ รัฐที่เป็นสมาชิกยังคงสงวนเอกราชและอำนาจอธิปไตยภายนอกเอาไว้ แต่ละรัฐมีอำนาจอกระทำการติดต่อหรือทำสงครามกับต่างประเทศได้โดยลำพัง แต่สหพันธรัฐ รัฐสมาชิก (มลรัฐ) ยอมมอบอำนาจอธิปไตยภายนอกให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ใช้แต่เพียงผู้เดียว แต่ละรัฐจึงทำการติดต่อกับต่างประเทศด้วยตัวเองไม่ได้ จะทำสงครามกับต่างประเทศด้วยตัวเองไม่ได้
3. สมาพันธรัฐ รัฐสมาชิกมีสิทธิขอแยกจากรัฐรวมเมื่อใดก็ได้ เพราะอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกยังมีสิทธิบริบูรณ์ ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐรวม แต่สหพันธรัฐ รัฐสมาชิก (มลรัฐ) ไม่มีสิทธิแยกรัฐออกเป็นอิสระได้ เพราะอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐรวมสหพันธรัฐ ถ้าแยก (โดยการแยกรัฐจะทำได้ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สหพันธรัฐให้มีการแยกรัฐสมาชิก) ออกมาก็จะเกิดรัฐใหม่เกิดขึ้น
4. สมาพันธรัฐ เกิดจากสนธิสัญญารวมรัฐ คือ รวมรัฐที่เป็นสมาพันธรัฐขึ้นมาได้ด้วยสนธิสัญญา แต่สหพันธรัฐเกิดจากรัฐธรรมนูญของรัฐนั่นเอง
5. สงครามระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกของสมาพันธรัฐ ถือว่าเป็นสงครามตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่สงครามระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกของสหพันธรัฐเป็นสงครามกลางเมืองเท่านั้น

3.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวิสต์ ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น จะต้องเป็นพลเมืองของสวิสเซอร์แลนด์เท่านั้นและมีคุณสมบัติต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ และจะต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองและจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คนขึ้นไป จึงจะเสนอร่างกฎหมายได้ ทั้งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ไม่ว่าข้อเสนอนั้นมาจากที่ใดแล้ว แต่ต้องผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการลงประชามติทั้งจะต้องให้รัฐสมาชิกส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบด้วยเช่นกัน (David Butler, Austin Ranney., 1994 : 103) ซึ่งในระดับมลรัฐการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของมลรัฐก็ต้องมีจำนวน 100,000 คนขึ้นไปเหมือนกัน

3.2 ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสมาพันธ์รัฐสวิสต์นั้นสามารถแยกอธิบาย ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2540 : 161 - 162)

3.2.1 การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา

ในทุกมลรัฐของสมาพันธ์รัฐสวิสต์ได้ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดาทั้งที่เป็นการเสนอร่างกฎหมายใหม่ ร่างกฎหมายเสนอปรับปรุง โดยขึ้นอยู่กับวิธีการและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยมีหลักการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ 100,000 ชื่อ เช่นเดียวกับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐกับรัฐธรรมนูญมลรัฐ

3.2.2 การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวิสต์ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเสนอร่างกฎหมาย แก้ไข ปรับปรุงยกเลิกได้เพียงรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐ (Federal Constitution) เท่านั้น แต่ไม่ให้สิทธิที่จะเสนอแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) ใดๆ ได้ในระดับสหพันธ์รัฐ ประชาชนจึงใช้วิธีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทน แต่อย่างไรก็ตามก็ยังให้สิทธิประชาชนในมลรัฐเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมลรัฐได้

โดยมีรูปแบบในการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน (สันติเลิศ เพชรอาภรณ์, 2547 : 30)

3.3 รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งที่เป็น การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐหรือรัฐธรรมนูญมลรัฐและการเสนอ กฎหมายธรรมดาในแต่ละมลรัฐ สามารถแยกอธิบายได้ดังนี้ (สันติเลิศ เพชรอาภรณ์, 2547 : 30 - 31)

3.3.1 รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐหรือรัฐธรรมนูญมลรัฐแยกอธิบายได้ดังนี้

1) การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision) การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ โดยยกเลิกฉบับเก่าและยกร่างฉบับใหม่ซึ่งในขั้นตอนนี้ข้อเสนอของประชาชนในการขอแก้ไขจะถูกส่งไปยังประชาชนเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติในเบื้องต้นก่อนว่าเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ หากเสียงข้างมากของประชาชนลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว และเมื่อได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาให้ประชาชนทั้งประเทศออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชนผู้ออกเสียงในระดับชาติและเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงในแต่ละมลรัฐในจำนวนที่มากกว่ากึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมดในสมาพันธรัฐสวิส

2) การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน (Partial Revision) การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วนโดยประชาชนสามารถที่จะริเริ่มเสนอได้ 2 รูปแบบ คือ การริเริ่มเสนอแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข

เพิ่มเติมและการริเริ่มเสนอแก้ไขโดยเสนอเพียงหลักการๆ ทั่วไป ดังนี้ (David Butler and Austin Ranney., 1980 : 42)

2.1) การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (Formulated Initiative) ผู้ริเริ่มก่อนการจะต้องนำเสนอเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนในส่วนของรัฐธรรมนูญที่ต้องการแก้ไขเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา โดยในขั้นตอนนี้รัฐสภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใดๆ ในร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเสนอนั้นได้ แต่รัฐสภาสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่นเพื่อให้ประชาชนพิจารณาควบคุมในการออกเสียงประชามติในเบื้องต้นได้ หากปรากฏว่าผลของการลงประชามติเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็จะตกไป และรัฐสภาก็มีหน้าที่จะต้องดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อเสนอที่ได้รับความเห็นชอบนั้น และจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาแก้ไขเสร็จแล้วนั้นไปให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote) ซึ่งในขั้นตอนนี้กฎหมายกำหนดให้จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบแบบ Double majority คือ คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบข้างมากจากประชาชนผู้ออกเสียงทั่วประเทศ และต้องเป็นเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงในแต่ละมลรัฐในจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมดของสมาพันธรัฐสวิส

2.2) การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเสนอเพียงหลักการทั่วไป (Uniformed Initiative) ผู้ริเริ่มก่อนการไม่จำเป็นจะต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเช่นเดียวกันกับกรณีแรก แต่ผู้ริเริ่มก่อนการสามารถที่จะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญในลักษณะของข้อเสนอทั่วไป (General Proposition) เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ กล่าวคือ เป็นการบรรยายสิ่งที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงและนำเสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น และเมื่อรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบกับข้อเสนอทั่วไปของประชาชน รัฐสภาก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นให้เป็นไปตามข้อเสนอของประชาชน และเมื่อร่างเสร็จแล้วก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำไปให้ประชาชนทั่วประเทศทำการออกเสียงประชามติยืนยันอีกครั้งหนึ่ง

(Final Vote) โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแบบ Double Majority เช่นกัน (Wolf Linder and Swiss Democracy, 1994 : 97)

3.3.2 รูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอ กฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญทุกมลรัฐของสมาพันธ์รัฐสวิสต์ ได้ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดานั้นกระทำได้ โดยใช้หลักการที่เสนอร่างกฎหมายในรูปแบบของร่างกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจน (Formulated Initiative) หรือเป็นหลักการทำไป (Unformulated Initiative) ก็ได้โดยขึ้นอยู่กับวิธีการและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

3.4 หลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) นั้นจะเริ่มขึ้นเมื่อผู้เริ่มก่อการ คือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 7 คน โดยยื่นคำร้องเพื่อขอเสนอร่างกฎหมายพร้อมทั้งได้บรรยายหลักเกณฑ์ที่ต้องการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จำนวน 100,000 คนขึ้นไป โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 18 เดือน และต้องนำคำร้องพร้อมทั้งลายมือชื่อของผู้สนับสนุนเหล่านั้นยื่นต่อสภาเพื่อให้มีการพิจารณาต่อไป (David Butler and Austin Ranney, 1980 : 104)

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสมาพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์แล้วจะพบว่า เมื่อมีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา รัฐสภาก็จะมีการสนองร่างกฎหมายดังกล่าว 3 วิธี คือ (วนิดา แสงสารพันธ์, 2548 : 37)

3.4.1 การยอมรับข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด

การยอมรับข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด (Accept it Outright) คือ หากรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของประชาชน รัฐสภาอาจรับเอาข้อเสนอ นั้นแล้ว

นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในลักษณะของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อนที่จะมีประกาศใช้ก็จะต้องไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยอมรับก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ

3.4.2 การปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด

การปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนทั้งหมด (Reject it Outright) คือ เมื่อรัฐสภาปฏิเสธข้อเสนอของประชาชนแล้วตามขั้นตอนจะต้องส่งข้อเสนอดังกล่าวนั้นไปให้ประชาชนทั่วประเทศได้ออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในเบื้องต้นก่อน หากประชาชนเห็นชอบด้วยก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป คือจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อเสนอนั้นและก่อนที่จะประกาศใช้จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติยืนยันจึงจะใช้บังคับได้

3.4.3 การเสนอทางเลือกอื่นแก่ประชาชนเพื่อพิจารณา

การเสนอทางเลือกอื่นแก่ประชาชนเพื่อพิจารณา (Counterproposal) กล่าวคือ เมื่อให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย ในกรณีรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ รัฐสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเบื้องต้นก่อนว่าประชาชนทั่วประเทศเห็นชอบกับข้อเสนอที่ประชาชนกว่า 100,000 คนเสนอหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้เองที่รัฐสภาสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่นที่รัฐสภาเห็นว่าเหมาะสมกว่า เพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติควบคู่กันไปกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้ข้อเสนอของรัฐสภานี้จึงเรียกว่า “Counterproposal” และหากผลของประชามติเห็นด้วยกับข้อเสนอฝ่ายใด ข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่งก็จะตกไป ซึ่งหากปรากฏว่า Counterproposal ของรัฐสภาได้รับการยอมรับจากประชาชน และได้มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามข้อเสนอของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำการแก้ไขดังกล่าวให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติยืนยันอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote) ซึ่งจะต้องได้รับเสียงข้างมาค่อนเสียงให้ความเห็นชอบแบบ Double majority เช่นเดียวกันกับข้อเสนอของประชาชน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551 : 44 - 48)

3.5 ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและได้ผ่านกระบวนการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ซึ่งได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎรและได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั้งประเทศในการออกเสียงประชามติ (Final Vote) เรียบร้อยแล้ว ข้อเสนอดังกล่าวก็บังคับเมื่อพ้น 90 วัน นับแต่วันที่ได้ประกาศและภายหลังจากนั้นแล้ว หากฝ่ายนิติบัญญัติต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญสวิสเซอร์แลนด์ก็ได้กำหนดว่า การแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายใดๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติที่ได้กล่าวมาข้างต้น (Kris W. Kobach, 1993 : 153)

วิเคราะห์เปรียบเทียบการให้สิทธิของประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและสมาพันธรัฐสวิส เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนกับการให้สิทธิของประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) จะแยกกฎหมายออก 2 ระดับ คือ ระดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional) กับระดับกฎหมาย (Act) จะพบว่าทั้งสามประเทศ คือ สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและสมาพันธรัฐสวิส ให้สิทธิประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยแบบทางตรง กล่าวคือ ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา และเมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วเสร็จก็ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายว่าจะรับกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นผู้เขียนจะทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการให้สิทธิของประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสมาพันธรัฐสวิส เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประเด็นการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอประเภทของกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้ง 3 ประเทศ คือ สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสมาพันธรัฐสวิสต์ ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เสนอร่างกฎหมายใหม่ ร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมและเสนอยกเลิกกฎหมาย รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้

แต่อย่างไรก็ตามประเภทของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้ง 3 ประเทศ ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้ห้ามประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในเรื่องของการแก้ไขรูปของรัฐและการแก้ไขระบอบการปกครองของรัฐ ส่วนในกรณีการให้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและการยกเลิกกฎหมาย มีข้อห้ามจำกัดสิทธิ เรื่องที่เกี่ยวข้องงบประมาณ การภาษีอากร เพราะเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่สำคัญและอาจเป็นความมั่นคงของประเทศของประเทศจึงจำเป็นต้องจำกัดสิทธิดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรนำหลักการนี้มาใช้เช่นกัน

2. ประเด็นจำนวนคนที่ให้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้ง 3 ประเทศ คือ สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสมาพันธรัฐสวิสต์ จะมีการกำหนดจำนวนที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อกฎหมายที่มีความแตกต่างกัน คือ สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี และสมาพันธรัฐสวิสต์ กำหนดจำนวนคน แต่การกำหนดจำนวนคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แตกต่างกันส่วนสหรัฐอเมริกาคิดเป็นร้อยละ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรนำหลักการของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีและสมาพันธรัฐสวิสต์มาใช้แต่ควรกำหนดจำนวนคนที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อกฎหมายที่มีความเหมาะสม คือ ให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 30,000 คน ขึ้นไป เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (กฎหมายธรรมดา) และคือ ให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ขึ้นไป เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาศึกษาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายและได้รับความสะดวกสบายในการใช้สิทธิมากขึ้น ย่างกว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพราะจำนวนคนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายน้อยกว่า ทำให้ลดปัญหาในการรวบรวมรายชื่อและตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 50,000 คนขึ้นไปนั้นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก คือ ภายใต้หลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยแบ่งเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายดำเนินการเอง กับร่างกฎหมายที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ รวม 16 ฉบับมีถึง 7 ฉบับที่ไม่ครบเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คือ จำนวน 50,000 คน ที่ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องไป เมื่อพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบปัญหา 2 ประเด็น คือ (พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร ศักดิ์แสง, 2552 : 95)

1) ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อและหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน จะต้องเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน ขึ้นไป โดยขั้นตอนการเสนอต่อประธานรัฐสภานั้น พบว่าการรวบรวมรายชื่อและหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์เป็นเรื่องที่ยุ้งยาก

2) ปัญหาในด้านค่าใช้จ่าย การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ทั้งในจัดทำร่างกฎหมาย การรวบรวมรายชื่อ การประชาสัมพันธ์ ล้วนแล้วแต่ใช้งบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นจำนวน 10,000 คนขึ้นไป

แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 10,000 คน นั้นผู้วิจัยเห็นว่าการให้โอกาสประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายในจำนวนดังกล่าว อาจมีปัญหากเกิดขึ้นได้ เพราะสามารถรวบรวมรายชื่อได้ง่าย อาจจะเป็นเครื่องมือของนักการเมืองชักจูงให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่พวกพ้องของตนเองได้

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย เช่น สหพันธรัฐสวิสต์ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 100,000 คน ของสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐคิดเป็นร้อยละ ส่วนของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี ในแต่ละมลรัฐนั้นแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจกำหนดเป็นสัดส่วนของประชาชน การคิดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนหรือการกำหนดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่อย่างน้อยต้อง 20,000 คน ขึ้นไป เมื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย น่าจะเป็นจำนวน 30,000 คน (พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร ศักดิ์แสง, 2552 : 96)

3. ประเด็นการมีส่วนร่วมการพิจารณากฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การมีส่วนร่วมการพิจารณากฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้ง 3 ประเทศ คือ สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐสวิสต์ ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมาย การชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการเมื่อรับหลักการในวาระที่ 1 ให้สิทธิประชาชนเป็นกรรมาธิการยกร่างกฎหมายรายมาตรา เพื่อที่จะเข้าสู่ในกระบวนการพิจารณาในวาระที่ 2 เพื่อที่จะได้ร่วมพิจารณาชี้แจงหลักการที่ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว และเป็นการป้องกันการทำลายหลักการที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

4. ประเด็นการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายเมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณา

การตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายเมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณา ทั้ง 3 ประเทศ คือ สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐสวิสต์ จะพบว่า ได้ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้าย คือ การร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา นำร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง

โดยตรงของประชาชนที่แท้จริงก็ต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย ผู้เขียนเห็นว่าหลักการนี้ควรนำมาใช้กับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สรุป

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) จะแยก กฎหมายออก 2 ระดับ คือ รัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสมาพันธรัฐสวิสต์ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะพบว่า ทั้ง 3 ประเทศให้สิทธิประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยแบบทางตรง กล่าวคือ การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนให้สภาพิจารณาและเมื่อสภาพิจารณาเสร็จแล้วให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะรับกฎหมายที่ประชาชนเสนอให้สภาพิจารณาหรือไม่ ดังนั้น กระบวนการทุกขั้นตอนของการตรากฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาและเป็นผู้ตัดสินใจขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งเป็นองค์ประกอบของการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนทั้งสามประเทศจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อย แต่ที่มีลักษณะที่เป็นหลักการเดียวกันทั้งสามประเทศ มีอยู่ 2 ประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง การให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นจึงจะสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

ประการที่สอง การตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายโดยประชาชน การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นจะเป็นการให้อำนาจประชาชนในการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายในการลงประชามติว่ารับร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นหรือไม่

แต่อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งทั้ง 3 ประเทศ คือ สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสมาพันธรัฐสวิสต์ จะมีความแตกต่างกันตรงที่จำนวนคนให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายแตกต่างกันทั้งในระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ ประเทศเยอรมนีและสวิสเซอร์แลนด์ ได้กำหนดจำนวนคน แต่ในประเทศ

สหรัฐอเมริกากำหนดเป็นร้อยละ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย ควรมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาจากต่างประเทศ ทั้ง 3 ประเทศ ดังนั้น รัฐธรรมนูญใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ควรนำหลักการการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้ง 3 ประเทศมาใช้เพื่อเป็นการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มงานบริการวิชาการ. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ พ.ศ. อ.พ. 2/2551.

สมัยประชุมวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2542). สารสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ

กฎหมาย พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2540). ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum).

วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 17(2), พฤษภาคม.

วนิดา แสงสารพันธ์. (2543). การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน. วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วนิดา แสงสารพันธ์. (2548). หลักรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

โดยประชาชน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์. (2547). ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีเสนอร่าง

กฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

สัมภาษณ์ ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ
เลขานุการกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550
เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2551.

สิริพรรณ นกสวน. (2548). **การเมืองการปกครองสวิสเซอร์แลนด์**. นนทบุรี :
สถาบันพระปกเกล้า.

Alexander J. Bott. (1990). **Handbook of United State Election Law and
Practices : Political Rights**. New York : Greenwood Press.

David Butler, Austin Ranney. (1994). **Referendum around the World**.
Washington DC. : American Enterprise Institute.

Gupta B.B. (1974). **Comparative Study of Six Living Constitution**. Sterling
Publishers (P) Ltd. Safdarjang Enclave New Delhi.

[Http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20\(2006-11\)](http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20(2006-11)). ค้นหาเมื่อ
วันอังคาร ที่ 6 พฤษภาคม 2551.

Joern Ipsen, Slootsreeht I. (1996). **Legislative and Executive Power to
Change or Repeal Initiative**. Berlin : Luchterhand Verlag GmbH.
<http://www.Land r institute.org/>.

Kris W. Kobach. (1993). **Referendum and Direct Democracy in Switzerland**.
Yale University : Dartmouth Limited.

Signature Requirement and Number of Initiative and Referendums Qualifying
for Ballot in Selected States 1950 – 1992.

Wolf Linder. Swiss. (1994). **Democracy : Possible to Conflict in Multicultural
Societies**. New York : ST. Martin's Press.