

บทที่ 3

การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ

หลายประเทศต่างมีการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนในทางการเมืองหรือการปกครองประเทศ เนื่องจากการจัดระบบการปกครองของประเทศต่างๆ นั้นความต้องการของประชาชนหรือเจตนารมณ์ร่วมกันสูงสุดนั้นคืออุดมคติทางการเมืองของประเทศเหล่านั้น กลไกที่สำคัญซึ่งแสดงออกถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชนนั้น ได้แก่ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ปัจจุบันมีประเทศต่างๆ ในโลกที่ให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น เดนมาร์ก อิตาลี เยอรมนี สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เป็นต้น และในบางประเทศก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย หรือร่างขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วย

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอศึกษาการริเริ่มเสนอกฎหมายในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งถือเป็นประเทศแม่แบบของประชาธิปไตยแบบโดยตรง และประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งสองประเทศมีระบบที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น โดยการนำรูปแบบของประชาธิปไตยแบบโดยตรงมาใช้ ได้แก่ ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ และการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อันเป็นระบบที่สอดคล้องกัน

ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงขอบเขตและกระบวนการในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งในการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญและการเสนอขอให้มีหรือแก้ไขกฎหมายธรรมดา เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทย

3.1 ประเทศสวิสเซอร์แลนด์

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของมลรัฐอิสระในปี ค.ศ. 1848 สวิสเซอร์แลนด์เป็นสหพันธรัฐ 1 ใน 23 ประเทศในโลกและเก่าแก่เป็นที่สองรองจากสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐเป็นพื้นฐานทางกฎหมายของสมาพันธรัฐ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติกฎเกณฑ์ที่สำคัญเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ เป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดบทบาท หน้าที่ รวมทั้งกำหนดขอบเขตของอำนาจความรับผิดชอบระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ¹

3.1.1 โครงสร้างทางการเมือง

3.1.1.1 การจัดรูปแบบการปกครอง

รูปแบบการปกครองของสวิสเซอร์แลนด์แบ่งได้เป็น 3 ระดับ² ดังนี้

1. สหพันธรัฐ เป็นการจัดรูปแบบของรัฐ (มักจะใช้คำว่าสมาพันธรัฐ) สหพันธรัฐมีอำนาจเหนือกิจการที่ทั้งหมดที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ เช่น นโยบายด้านคนต่างด้าว นโยบายด้านความมั่นคง ภาษี และนโยบายการคลัง เป็นต้น ภายในจังหวัดของสหพันธรัฐจะไม่มี การแบ่งอำนาจหน้าที่ แต่จะควบคุมโดยรูปแบบการปกครองในระดับล่างลงมา เช่น โดยมลรัฐ
2. มลรัฐ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1848 มลรัฐหรือที่เรียกว่ารัฐเป็นรัฐอิสระที่รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐโดยสละบางส่วนของอำนาจอธิปไตย ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ประกอบด้วยมลรัฐทั้งหมด 23 รัฐ

¹ Webmaster@admin.ch, Political rights in the Federation

[Online].<http://www.admin.ch/ch> [2001,December,10]

² Webmaster@admin.ch, The Political Structure of Switzerland

[Online].<http://www.admin.ch/ch> [2001,December,11]

แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และศาลของตนเอง รัฐสภาของมลรัฐ จะมีจำนวนที่นั่งระหว่าง 58 ถึง 200 ที่นั่ง ในขณะที่รัฐบาลของมลรัฐมีจำนวนสมาชิก 5,7 หรือ 9 คน การปกครองของมลรัฐจะใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงโดยการลงคะแนนเสียงของประชาชน

3. การปกครองส่วนท้องถิ่น มลรัฐทั้งหมดจะแบ่งเป็นเทศบาลหรือจังหวัด ซึ่งปัจจุบันมี 2,903 เขต จำนวนเขตการปกครองเหล่านี้จะลดลงหากมีการรวมเป็นการปกครองเดียวกัน ประมาณ 1 ใน 5 ของเขตการปกครองเหล่านี้มีรัฐสภาของตนเอง โดยที่เหลือจะให้การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงในสภาท้องถิ่น³

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่เป็นของสหพันธรัฐหรือมลรัฐ เช่น งานทะเบียนราษฎรและการป้องกันพลเรือน จะเป็นอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้การศึกษาและการประกันสังคม การจัดสรรพลังงาน การสร้างถนน ผังเมือง ภาษี เป็นต้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการปกครองตนเองจะกำหนดโดยมลรัฐแต่ละมลรัฐ

3.1.1.2 สิทธิทางการเมืองของประชาชน

สิทธิทางการเมืองของพลเมืองชาวสวิสมีดังนี้

ก. การเลือกตั้ง

พลเมืองชาวสวิสที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปทั้งชายและหญิงมีสิทธิตามกฎหมายในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร (National Council) บุคคลที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ถ้าเป็นนักบวชหรือข้าราชการหากต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งต้องลาสิกขาหรือลาออกจากตำแหน่งก่อน

³ Ibid., Political rights in the Federation [Online]. <http://www.admin.ch/ch>

ข. การลงคะแนนเสียง

บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร (National Council) มีสิทธิลงคะแนนเสียงในระดับสหพันธรัฐ การลงคะแนนเสียงจะจัดขึ้นเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐและการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยจะต้องจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชน กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ และสนธิสัญญาต่างๆ จะต้องได้รับเสียงข้างมากจากการลงคะแนนเสียงโดยประชาชนจึงจะนำมาบังคับใช้ได้ โดยจะต้องได้รับเสียงข้างมากจากการลงคะแนนเสียงของประชาชนและเสียงข้างมากจากการลงคะแนนเสียงระดับมลรัฐ (Double Majority)

ค. การริเริ่มเสนอกฎหมาย

ได้แก่ การลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100,000 คน ในคำร้องขอเสนอหรือขอแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนดคือ 18 เดือน การขอแก้ไขดังกล่าวจะมีผลต่อเมื่อประชาชนและมลรัฐเห็นชอบโดยการลงคะแนนเสียง ซึ่งมลรัฐและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

ง. การออกเสียงแสดงประชามติ

การออกเสียงแสดงประชามติมีจุดประสงค์เพื่อการลงคะแนนเสียงโดยประชาชน การออกเสียงแสดงประชามติจะจัดให้มีขึ้นต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้หรือเป็นความเห็นของรัฐสภา โดยมีการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน ที่รวบรวมภายในระยะเวลา 90 -100 วัน หรือมีการร้องขอจากมลรัฐตั้งแต่ 8 มลรัฐขึ้นไป ตัวอย่างเช่น การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติโดยประชาชน⁴

⁴ Ibid.,

3.1.1.3 กระบวนการนิติบัญญัติของสวิสเซอร์แลนด์

กระบวนการออกกฎหมายในสวิสเซอร์แลนด์เป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนและอาจใช้เวลาอย่างน้อย 12 เดือน

ขั้นตอนในการตรากฎหมายของประเทศสวิสเซอร์แลนด์มี 5 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นตอนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

อาจเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ริเริ่ม เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกรัฐสภาหรือหน่วยงานของสหพันธรัฐ หรือบุคคลใดก็ได้ เข้าชื่อหรือยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมาย

ข. ขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย

1. ขั้นแรก รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ (Federal council) จะจัดตั้งคณะกรรมการจำนวนระหว่าง 10 - 20 คน ทำการยกร่างกฎหมาย

2. ขั้นตอนการปรึกษาหารือ ร่างกฎหมายจะเข้าสู่ขั้นตอนการปรึกษาหารือของมลรัฐ , พรรคการเมือง , สมาคมและกลุ่มอื่นที่มีส่วนได้เสีย โดยจะมีสิทธิชี้แจงสถานะและเสนอขอแก้ไขร่างกฎหมายได้

3. ขั้นตอนของรัฐบาลกลาง ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางจะแก้ไขร่างกฎหมายและเสนอเข้าสู่รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ (Federal council)

4. ขั้นตอนของรัฐสภาสหพันธรัฐ (Federal Council) รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐจะทำการตรวจสอบเนื้อหา ซึ่งรัฐสภาอาจจะส่งกลับไปให้เพิ่มรายละเอียด หรืออาจส่งต่อไปให้สภาผู้แทนราษฎร (National Council) และวุฒิสภา (Council of State) เพื่อทำการอภิปรายต่อไป

ค. ขั้นตอนการตรวจสอบ

1. คณะกรรมาธิการชุดที่หนึ่ง โฆษกของสภาจะทำการจัดร่างกฎหมายเข้าสู่การอภิปรายในขั้นแรก คณะกรรมาธิการสามัญของสภาจะทำการตรวจสอบตัวบทและเสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรมีวิธีการพิจารณาร่างกฎหมาย 3 วิธี กล่าวคือ วิธีการที่หนึ่ง พิจารณาร่างกฎหมายนั้นว่าเป็นร่างกฎหมายไม่มีความจำเป็น ซึ่งร่างกฎหมายนั้นก็ จะถูกพักไว้ วิธีการที่สอง อาจเสนอร่างกฎหมายกลับไปยังรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐหรือคณะกรรมาธิการ เพื่อทำการแก้ไข หรืออาจให้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาใหม่ วิธีการที่สาม อาจตรวจสอบร่างกฎหมายและส่งกลับไปยังรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐเพื่อพิจารณากฎหมายในรายละเอียดและทำความเห็นต่อไป

2. คณะกรรมาธิการชุดที่สอง ขั้นตอนนี้กระทำเช่นเดียวกัน (ในกรณีนี้คือวุฒิสภา Council of States) คณะกรรมาธิการจะเริ่มโดยการตรวจสอบร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร (National Council)

การพิจารณาโดยวุฒิสภา

วุฒิสภาจะพิจารณาแบบครบองค์ประชุม โดยจะมีวิธีการเช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร สภาอาจไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย หรืออาจส่งกลับไปยังรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐหรือคณะกรรมาธิการ หรืออาจจะทำการพิจารณาร่างกฎหมายและทำความเห็นต่อไป

3. ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในสภาผู้แทนราษฎร หากความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแตกต่างกัน จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรจะตรวจสอบและทำรายงานเสนอสู่สภา

4. ขั้นตอนการไต่ถามในวุฒิสภา ดำเนินการเช่นเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาจะตรวจสอบความและทำรายงานเสนอสู่วุฒิสภา

5. การประชุมไต่ถาม หากยังมีความเห็นที่แตกต่างในร่างกฎหมายอยู่ภายหลังจากอภิปรายทั้งสามครั้ง จะมีการประชุมเพื่อไต่ถามซึ่งจะประกอบด้วยสมาชิกของคณะกรรมาธิการของทั้ง 2 สภา และจะทำการประนีประนอมกัน

6. การลงคะแนนขั้นสุดท้ายในสภาทั้งสอง ร่างกฎหมายที่เป็นที่สุดท้ายจะเข้าสู่การลงคะแนนขั้นสุดท้ายของสภาทั้งสอง

ง. ขั้นตอนการตัดสินขั้นสุดท้าย

ร่างกฎหมายที่ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาจะยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน เพื่อให้มีการออกเสียงแสดงประชามติขึ้นภายใน 100 วัน และร่างกฎหมายจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนในการลงคะแนนเสียงโดยประชาชน โดยกรณีการแก้ไขกฎหมายการออกเสียงแสดงประชามติจะไม่ใช่เป็นการบังคับ แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะบังคับให้ต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงโดยประชาชน

จ. การบังคับใช้กฎหมาย

การที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ต้องได้รับเสียงข้างมากจากการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชน ส่วนการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับเสียงข้างมากในระดับมลรัฐด้วยนอกเหนือจากได้รับเสียงข้างมากของประชาชนแล้ว (Double Majority)⁵

⁵ Webmaster@admin.ch, How is a new law enacted? (Legislative procedure) , <http://www.admin.ch/ch> [2001, December, 11]

3.1.1.4 การเสนอกฎหมายในประเทศสวิสเซอร์แลนด์

การเสนอกฎหมายในประเทศสวิสเซอร์แลนด์แบ่งออกได้ดังนี้⁶

ก. การเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐ

ทุกมลรัฐมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาแห่งสหพันธรัฐ การพิจารณาตรวจสอบเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร (National Council) และวุฒิสภา (Council of States) หากสภาทั้งสองเห็นด้วยกับร่างที่เสนอมาคณะกรรมาธิการของสภาจะทำการยกร่างกฎหมายต่อไป (Federal Constitution Article 160)

ข. การเสนอกฎหมายในระดับรัฐสภา

สมาชิกสภามีสิทธิเสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายนั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

ค. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

พลเมืองชาวสวิสมีสิทธิในการเสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้โดยการเข้าชื่อในคำร้องขอเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงและต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100,000 คน ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 18 เดือน

3.1.2 ประวัติความเป็นมาของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น เรียกว่า “รัฐ” (Canton) จำนวน 23 รัฐรวมกัน แต่ละรัฐจะมีรัฐธรรมนูญประจำรัฐ มีอาณาเขตที่แน่นอนและเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมาเป็น

⁶ Ibid., Political rights in the Federation [Online]. <http://www.admin.ch/ch> [2001, December, 10]

เวลาหลายร้อยปีแล้ว ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ถือว่าเป็นแม่แบบของระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติและการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพราะเกิดขึ้นในประเทศมานาน เป็นการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในระดับท้องถิ่น การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติบัญญัติครั้งแรกในมาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ฉบับปี ค.ศ.1798 (พ.ศ.2341) ว่าให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติได้ในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 12 กันยายน ค.ศ.1848 (พ.ศ.2391) ก็ได้ให้อำนาจประชาชนที่จะแสดงประชามติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ หรือแสดงประชามติเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติให้สิทธิประชาชนจำนวน 50,000 คนขึ้นไปเข้าชื่อเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ และรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ.1847 (พ.ศ.2390) อันเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติถึงการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติ และการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย⁷ ไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งสวิสเซอร์แลนด์ปี ค.ศ.1848 กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยประชาชน หากบุคคลใดที่รวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างน้อย 50,000 คน สามารถเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเข้าสู่การลงคะแนนเสียงได้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสวิสเซอร์แลนด์ได้มีแก้ไขในปี ค.ศ.1874 ได้เพิ่มสิทธิให้แก่ประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติ ในช่วงกลางทศวรรษ 1800 สวิสเซอร์แลนด์มีการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติมากกว่า 300 ครั้ง และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมากกว่า 135 ครั้ง⁸

3.1.3 ระดับและกระบวนการของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทั้งในระดับประเทศ และระดับมลรัฐ

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ : รายงานการวิจัย (เสนอคณะกรรมการพัฒนาการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 19.

⁸ Kris W.Kobach. International I&R : The History of Direct Democracy in Switzerland [Online] <http://www.iandrinstute.org/> [2001, Demcember, 2]

3.1.3.1 การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในระดับประเทศ

ก. ขอบเขตของการเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ มาตรา 138 –139 ได้ให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไปเพื่อ

1) ขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ (Total Revision) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 138⁹

2) ขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน (Partial Revision) โดยผู้ริเริ่มเสนอร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่ตนจะขอให้มีการแก้ไข หรือเพียงแต่บรรยายว่าจะแก้ไขส่วนใดและเจ้าหน้าที่รัฐจะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามความเห็นต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 139¹⁰

⁹ Article 138 Popular Initiative for Total Revision of the Federal Constitution

(1) 100 000 citizens entitled to vote may propose a total revision of the Federal Constitution.

(2) This proposal has to be submitted to the people by referendum.

¹⁰ Article 139 Popular Initiative for Partial Revision of the Federal Constitution

(1) 100 000 citizens entitled to vote may propose a partial revision of the Federal Constitution.

(2) The popular initiative for a partial revision of the Federal Constitution may be in the form of a general suggestion or a formulated draft.

(3) If an initiative does not respect the principle of unity of form, the principle of unity of subject matter, or mandatory rules of international law, the Federal Parliament shall declare the initiative invalid, in whole or in part.

(4) If the Federal Parliament approves an initiative in the form of a general suggestion, it shall prepare a partial revision in the sense of the initiative, and submit it to the vote of the people and the Cantons. If it rejects the initiative, it shall submit it to the vote of the People; the People shall decide whether the initiative should

ข. กระบวนการในการริเริ่มเสนอกฎหมาย¹¹

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายจะต้องเป็นพลเมืองของสวิสเซอร์แลนด์เท่านั้นและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือมีอายุ 18 ปีขึ้นไปและไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิทางการเมือง

กรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ทั้งฉบับ จะเริ่มจากผู้ริเริ่มได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 7 คน เข้าชื่อยื่นคำร้องพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอดังรัฐสภา และภายในระยะเวลา 18 เดือนผู้ริเริ่มจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดคือจำนวน 100,000 คนขึ้นไป แล้วนำมาเสนอดังรัฐสภาเพื่อนำร่างเข้าสู่การลงคะแนนเสียงโดยประชาชน โดยรัฐสภาไม่สามารถทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประชาชนได้

ในขั้นตอนนี้คำร้องขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญของประชาชนจะเข้าสู่การออกเสียงแสดงประชามติ หากเสียงข้างมากของประชาชนเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว จะต้องมีการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่จะทำการยกร่างรัฐธรรมนูญตามที่ประชาชนเสนอและจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้ง

be followed. If the People approves the initiative, the Federal Parliament shall formulate a corresponding draft.

(5) An initiative in the form of a formulated draft shall be submitted to the vote of the People and the Cantons. The Federal Parliament shall recommend its approval or its rejection. If it recommends its rejection, it may submit its own counter-draft.

(6) The People and the Cantons shall vote simultaneously on the initiative and the counter-draft. The voters may approve both drafts. They may indicate which draft they prefer, should both be approved; should one of the drafts obtain the majority of the People's votes and the other the majority of the votes of the Cantons, neither of them shall come into force.

¹¹ Ibid., International I&R: The History of Direct Democracy in Switzerland [Online] <http://www.iandrinstute.org/> [2001, December, 2]

ซึ่งจะต้องได้รับเสียงข้างมากแบบ double majority คือต้องได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนผู้ที่ลงคะแนนในระดับประเทศและต้องได้รับเสียงข้างมากในระดับมลรัฐ ซึ่งในแต่ละมลรัฐต้องได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนผู้ที่ลงคะแนนด้วยด้วย

กรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วน สามารถทำได้ 2 รูปแบบคือเสนอเพียงหลักการ หรือจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขมาด้วย

1) การริเริ่มเสนอขอแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข

การเสนอในรูปแบบนี้รัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ แต่รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิรัฐสภาสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับของตนเองได้โดยนำมาให้ประชาชนลงคะแนนควบคุมกันได้ หากผลการออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบกับร่างใดอีกร่างหนึ่งก็จะตกไป และรัฐสภาต้องดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามนั้นและต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งก่อนการประกาศใช้ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากแบบ double majority

2) การเสนอเพียงหลักการ

การเสนอในรูปแบบนี้ผู้ริเริ่มไม่ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสนอสู่รัฐสภา เพียงแต่เสนอหลักการบรรยายเป็นข้อเสนอทั่วไปที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง หากสภาเห็นชอบกับข้อเสนอนั้นจะต้องทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขตามข้อเสนอของประชาชนและนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติโดยจะต้องได้รับเสียงข้างมากแบบ double majority แต่หากรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนจะต้องนำข้อเสนอนั้นไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียง โดยจะต้องได้รับเสียงข้างมากแบบธรรมดา และหากประชาชนให้ความเห็นชอบรัฐสภามีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อเสนอและก่อนประกาศใช้ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้งหนึ่งโดยจะต้องได้รับเสียงข้างมากแบบ double majority

3.1.3.2 การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนในระดับมลรัฐ

ก. ขอบเขตของการเสนอกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญมลรัฐมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะเป็นผู้ตรวจสอบร่างกฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป และประชาชนในมลรัฐมีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายได้ โดยสามารถใช้สิทธิเสนอคำร้องดังต่อไปนี้

- 1) ขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐทั้งฉบับหรือบางส่วน
- 2) ขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายของมลรัฐ

ข. กระบวนการในการริเริ่มเสนอกฎหมาย

- 1) กรณีขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ

รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิลงลายมือชื่อในคำร้องเพื่อขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป เช่น 6,000 หรือ 10,000 คน เป็นต้น ซึ่งอาจกำหนดห้ามการถอนชื่อออกจากคำร้องเว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ โดยจะยื่นคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภามลรัฐ ซึ่งการยื่นคำร้องนั้นมิวิธีการเช่นเดียวกับการยื่นคำร้องขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐคือจะยื่นคำร้องที่แสดงหลักการทั่วไป หรือจะยื่นร่างรัฐธรรมนูญเข้ามาด้วยก็ได้ และรัฐสภาจะพิจารณาว่าคำร้องนั้นมีเนื้อหาและรูปแบบถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ หากรัฐสภามลรัฐไม่เห็นด้วยกับคำร้องของประชาชนรัฐสภาแห่งมลรัฐสามารถเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับของตนเองเข้าสู่การลงคะแนนเสียงโดยประชาชนได้

- 2) กรณีขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายของมลรัฐ

กระบวนการเป็นเช่นเดียวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิลงลายมือชื่อในคำร้องเพื่อขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป อาจน้อยกว่าหรือเท่ากับการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มกำเนิดมาจากชาวยุโรปโดยเฉพาะชาวอังกฤษได้อพยพมาตั้งถิ่นฐานโดยก่อตั้งเป็นอาณานิคมหลายแห่ง แต่ละอาณานิคมก็มีการจัดตั้งรัฐบาลปกครองตนเองโดยขึ้นกับอังกฤษ จนกลางศตวรรษที่ 18 มีอาณานิคมที่ตั้งมั่นอยู่ 13 แห่ง และเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกับอังกฤษอาณานิคมทั้ง 13 แห่งจึงรวมกันต่อสู้และนำไปสู่การประกาศอิสรภาพเมื่อ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776 ซึ่งเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ เป็นสมาพันธรัฐ ต่อมาจึงได้เปลี่ยนรูปการปกครองให้เป็นแบบสหพันธรัฐ เพื่อจะรักษาเอกราชและสร้างรัฐบาลที่แข็งแกร่งขึ้นสนองความต้องการของประชาชน และร่างรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐขึ้นเมื่อ ค.ศ.1789

3.2.1 โครงสร้างทางการเมือง

3.2.1.1 การจัดรูปแบบการปกครอง

ก. โครงสร้างสหพันธรัฐ - สหรัฐกับมลรัฐ¹²

อาณาเขตที่เป็นสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นมลรัฐ ซึ่งมีอิสระในวงจำกัด คือจะต้องไม่ล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตแห่งสิทธิของพลเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มิให้รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลางหรือมลรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยว และจะต้องไม่ล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตกิจการที่รัฐบาลกลางมีอำนาจเต็มแต่ผู้เดียว มลรัฐต่างๆ จะมีความแตกต่างกันในทางภูมิศาสตร์ ทั้งด้านอาณาเขต เช่น Alaska มีเนื้อที่ 586,400 ตารางไมล์ ในขณะที่ Rhode Island มีเนื้อที่ 1,214 ตารางไมล์ เป็นต้น หรือทางด้านจำนวนพลเมือง ลักษณะที่ดิน รายได้ของแต่ละมลรัฐ

แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญของตนเองเป็นลายลักษณ์อักษร กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกันไประหว่างมลรัฐ โดยปกติจะต้องมีที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง เมื่อร่างสำเร็จแล้วต้องเสนอให้ประชาชนพิจารณาและลงประชามติรับรองก่อนจะมีผลบังคับใช้ โดยทั่วไปสภานิติบัญญัติของรัฐจะเป็นผู้เรียกประชุมกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเว้นแต่ในบางมลรัฐผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอาจจะยื่นข้อเสนอให้

¹² เออเนสต์ เอส. กริฟฟิธ, ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, แปลโดย นิพนธ์ มาตะวิสุทธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดค้นศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 277-289.

พิจารณาปรับปรุงรัฐธรรมนูญเป็นครั้งคราวก็ได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นภาระกิจของทั้งสภานิติบัญญัติของรัฐร่วมกับประชาชน เมื่อสภานิติบัญญัติลงคะแนนเสียงข้างมากในอัตราที่กำหนดไว้หรือลงมติในการประชุมสองสมัยต่อเนื่องกันให้รับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ร่างแก้ไขก็จะถูกเสนอให้ประชาชนพิจารณาลงประชามติ วิธีอื่นที่จะทำได้คือในบางรัฐมีการให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าชื่อกันเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ แล้วขอประชามติ ในบางมลรัฐมีข้อกำหนดให้ได้เสียงข้างมากในอัตราตามที่กำหนดจึงจะแก้ไขหรือร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้

รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะมีขนาดสั้นยาวและเนื้อหาแตกต่างกัน ส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนแบบเดียวกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐ และทุกฉบับจะต้องระบุโครงสร้างสำคัญของการปกครองมลรัฐเอาไว้ มีบางฉบับระบุเรื่องการคลังเอาไว้ด้วย เช่น กำหนดข้อจำกัดในการที่มลรัฐจะก่อหนี้ อัตราภาษี เป็นต้น บางฉบับก็วางโครงสร้างขององค์การบริหารระดับท้องถิ่นไว้ให้ด้วย และให้หลักประกันแก่องค์การบริหารระดับท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองตนเองบางประการนอกเหนือจากการควบคุมของรัฐบาลมลรัฐ

รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติสองสภา เว้นแต่ Nebraska ที่ใช้ระบบสภาเดียว ทุกฉบับกำหนดให้ผู้ว่าการมลรัฐเลือกตั้งโดยประชาชน เกือบทุกฉบับให้อำนาจผู้ว่าการมลรัฐที่จะยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ถ้าสภายืนยันมติด้วยคะแนนเสียงตามที่กำหนดแล้ว การยับยั้งนั้นก็ตกไป ทุกฉบับจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบศาลของมลรัฐ ซึ่งมีหน้าที่อย่างหนึ่งคือ ตีความรัฐธรรมนูญ ความแตกต่างระหว่างสภานิติบัญญัติสองสภาของมลรัฐกับสมาชิกสภาองเกรสแห่งชาติ ได้แก่ วาระการดำรงตำแหน่งที่สั้นกว่าคือสองถึงสี่ปีสำหรับวุฒิสภา และสองปีเป็นส่วนมากสำหรับสภาผู้แทนสมัยประชุมสามัญของสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการในมลรัฐส่วนใหญ่คือ 4 ปี และ 2 ปี นอกจากนั้นหลายมลรัฐยังกำหนดให้เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของรัฐอีกนอกเหนือจากผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ตำแหน่งที่ต้องเลือกทุกๆ ปีคือ เลขาธิการมลรัฐ (secretary of state) เป็นตำแหน่งเกี่ยวกับการทะเบียนประวัติ ผู้อำนวยการคลัง ผู้อำนวยการบัญชีกลาง หัวหน้าอัยการ ผู้ตรวจการศึกา และผู้พิพากษา มลรัฐส่วนมากแล้วสภานิติบัญญัติของมลรัฐยังส่งมอบอำนาจบริหารเอาไว้มากกว่ารัฐสภาองเกรสแห่งชาติ อำนาจบริหารนี้ได้แก่ การจัดท่างบประมาณ การคัดเลือกและแต่งตั้งตำแหน่งบริหารบางตำแหน่ง การกำหนดรายละเอียดระเบียบปฏิบัติการในทางบริหาร

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของมลรัฐยังกำหนดให้มี "การปกครองโดยตรง" (direct government) วิธีการนี้เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็

ได้ ถ้ามีผู้ประสงค์จะทำเช่นนั้นเป็นจำนวนมากเพียงพอ ผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวนหนึ่งอาจเข้าชื่อกันลงคะแนนสนับสนุนเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สภานิติบัญญัติลงมติไม่รับพิจารณาหรือละเลยไม่พิจารณา (initiative) หรือมีฉะนั้นก็อาจลงคะแนนให้ยับยั้งเรื่องที่ผ่านมาออกมาแล้ว และให้นำมาขอประชามติใหม่ก็ได้ (referendum)

ทุกๆ มลรัฐมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา แต่ละมลรัฐจะมีระบบโรงเรียนของตนเอง โดยส่วนกลางของรัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ผู้บริหารการศึกษาในท้องถิ่นยังมีอำนาจส่วนใหญ่อยู่ หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของมลรัฐคือ การสาธารณสุข ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างมลรัฐกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น แต่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงมากกว่าในเรื่องของการศึกษา มลรัฐต้องรับผิดชอบในเรื่องของการรักษาพยาบาลที่ใช้เวลานาน การควบคุมธุรกิจซึ่งอยู่ในขอบเขตของผลประโยชน์ต่อประเทศชาติยังเป็นหน้าที่ของมลรัฐอยู่ เช่น การธนาคาร บริษัทประกันภัย บริษัทใหญ่ๆ สาธารณูปการ เหมืองแร่ และการออกไปอนุญาตวิชาชีพต่างๆ ส่วนกรณีองค์การแรงงานนั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจการควบคุมของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์โดยตรงของกลุ่มแรงงาน เช่น ค่าจ้าง สภาพการทำงาน แต่ก็มีบางเรื่องที่ยังคงเป็นอำนาจของรัฐบาลมลรัฐ และทุกแห่งจะต้องมีสำนักงานแรงงานของรัฐ รวมถึงการบริหารด้านประกันการว่างงาน การคมนาคมและการขนส่ง เป็นกิจการที่รัฐบาลมลรัฐรับผิดชอบร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง เช่น การก่อสร้างบำรุงรักษาและการใช้ทางหลวง เป็นต้น การรักษากฎหมายเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่น นอกจากนั้นแต่ละมลรัฐต้องดำเนินการเพื่อให้มีสำนักงานกฎหมาย สำนักงานการคลังการภาษี สำนักทะเบียนประวัติ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้กำหนดถึงลักษณะและความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ โดยมีหลักการสำคัญดังนี้¹³

1) รัฐบาลกลางยอมรับความสำคัญของมลรัฐในด้านนิติบัญญัติ คือแต่ละมลรัฐมีสิทธิมีวุฒิสมาชิกมลรัฐละ 2 นาย และยอมให้วุฒิสภามีอำนาจมากในด้านการต่าง

¹³ อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 121-124.

ประเทศ การรับรองการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่ประธานาธิบดีต้องเสนอชื่อมาขอความยินยอมก่อน และมีอำนาจฟ้องขับประธานาธิบดีและผู้พิพากษาและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ

ส่วนสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละมลรัฐตามสัดส่วนของประชากรที่มีอยู่

2) รัฐบาลมลรัฐทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐเอง โดยรัฐบาลกลางไม่เข้าไปก้าวก่าย

3) รัฐบาลกลางจะมีอำนาจหน้าที่เท่าที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและที่มีได้ห้ามให้เป็นอำนาจของมลรัฐให้สงวนไว้ให้แก่มลรัฐต่างๆ หรือแก่ประชาชน รัฐบาลกลางจึงมีแต่อำนาจหลักๆ ที่มีความสำคัญต่อประเทศ แต่สมัยต่อๆ มาศาลฎีกาก็ได้ตีความในทางที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลกลางมากขึ้น

4) รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจหน้าที่ใดๆ ที่จะไปจัดระบบการปกครองภายในมลรัฐต่างๆ ไม่มีอำนาจจะแทรกแซงการเมืองภายในมลรัฐ แต่มีหน้าที่จะคุ้มครองมลรัฐจากการรุกราน และจะกลางภายใน

5) มลรัฐมีน้ำหนักในการออกเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีมากกว่าจำนวนประชากร เพราะองค์คณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีคือจำนวนสมาชิกวุฒิสภารวมกับจำนวนสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละมลรัฐ ก็คือมลรัฐแม้จะเป็นมลรัฐเล็กๆ ก็จะมีคะแนนได้ 3 เสียง (วุฒิสมาชิก 2 คนและส.ส. 1 คน) ประธานาธิบดีสหรัฐได้รับเลือกมาจากวิธีเลือกตั้งทางอ้อมมิได้เลือกโดยตรง แม้ในปัจจุบันองค์คณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีจะยังมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่ลงคะแนนเลือกบุคคลที่พรรคกำหนดมาก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติผู้ชนะการแข่งขันทันทีจะชนะทั้งคะแนนเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและจากองค์คณะ

6) การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งที่ริเริ่มโดยรัฐสภาสหรัฐหรือโดยสภาของมลรัฐผลสุดท้ายต้องได้รับสัตยาบันจากสภาของมลรัฐจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนมลรัฐที่มีอยู่

ข. การปกครองท้องถิ่น¹⁴

ในแต่ละมลรัฐใน 50 มลรัฐของสหรัฐอเมริกายินยอมให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของตนมีเสรีภาพในการเลือกรูปแบบของการปกครองด้วย โดยยินยอมให้กำหนด “เขตพิเศษ” (Special District) เพื่อรับผิดชอบบริหารกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นพิเศษด้วย แต่ละมลรัฐจะอนุญาตให้ท้องถิ่นต่างๆ บริหารการศึกษาเป็นเอกเทศ ไม่ขึ้นต่อส่วนการบริหารท้องถิ่นใดๆ นอกจากนี้วงการศึกษายังมีหน่วยบริหารท้องถิ่นอีกที่มีอำนาจปกครองตนเองพอสมควร ได้แก่ เคาน์ตี (County) ซึ่งเคาน์ตีเหล่านี้ส่วนมากจะแยกออกไปเป็น ซิตี้ (City) เบอโร (Borough) วิลเลจ (Village) ทาวน์ (Town) และทาวน์ชิป (Township) รวมทั้งบางแห่งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นเบ็ดเตล็ดต่างๆ ส่วนใหญ่ได้แก่ “เขตพิเศษ” มีหน้าที่เฉพาะ เช่น ชลประทาน และระบายน้ำโสโครก

หน่วยการปกครองเหล่านี้มักมีปัญหาเกิดขึ้นบ่อย เช่น เมื่อเขตย่านธุรกิจแห่งหนึ่งเจริญพัฒนาขึ้นมักจะขยายข้ามพรมแดนของเคาน์ตีหนึ่งไปในดินแดนของอีกเคาน์ตีหนึ่ง ดังนั้น ส่วนใดที่อยู่ในเขตเคาน์ตีใดก็จะรวมกันจัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้น อยู่ภายใต้การปกครองของเคาน์ตีนั้นๆ โดยปกติวงการศึกษายังคงมีอยู่และอาณาเขตของแขวงเหล่านี้จะไม่ลงตัวกับเขตเทศบาลที่ตนสังกัด เมื่อจำเป็นต้องประสานงานกันก็จะจัดตั้ง “เขตพิเศษ” ขึ้น โดยไม่คำนึงถึงพรมแดนของเคาน์ตี และอาจรวมเอาอาณาเขตของเทศบาลสองหรือสามแห่งเข้าไว้ก็ได้ พลเมืองสหรัฐคนหนึ่งๆ ในฐานะผู้เสียภาษีอากรต้องขึ้นต่อรัฐบาลหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับมลรัฐ เคาน์ตี แขวงหรือเขตพิเศษ เทศบาล แขวงการศึกษาและอาจต้องขึ้นต่อทาวน์ชิปด้วย

มลรัฐเกือบทุกแห่งแบ่งออกเป็นเคาน์ตี (County) การปกครองของเคาน์ตีที่มีคณะกรรมการหรือสภาบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกและคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเลือกตั้งโดยประชาชนหรือแต่งตั้งโดยสภาบริหาร หน้าที่ของเคาน์ตี ได้แก่ การศึกษาและการสาธารณสุข แต่บางหน้าที่ต้องรับผิดชอบร่วมกับรัฐบาลกลางหรือส่วนท้องถิ่นระดับต่ำลงไป ได้แก่ หน้าที่เกี่ยวกับการศาลและการรักษากฎหมาย การเลือกตั้ง ทางหลวง และสวัสดิการ โดยทั่วไปมักถือว่าเคาน์ตีเป็นสาขาหนึ่งของรัฐบาลมลรัฐไม่ใช่หน่วยบริหารท้องถิ่นที่มีอิสระแท้จริง ในบางรัฐเคาน์ตีจะแบ่งย่อยลงไปอีก เช่น ทาวน์ หรืออาจเป็นทาวน์ชิปที่เกิดจากชุมชนเล็กๆ รวมกันจัดรูป

¹⁴ เออเนสต์ เอส. กริฟฟิธ, ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, แปลโดย นิพนธ์ มาศะวิสุทธิ, หน้า 294-303.

องค์การเป็นวิลเลจ เบอโร หรือซิตี หน่วยบริหารท้องถิ่นย่อยๆ เหล่านี้แตกต่างกันไปอย่างมากมาย ในรายละเอียดในการจัดรูปองค์การ และอำนาจหน้าที่ โดยปกติมักจะปกครองโดยคณะกรรมการ อำนาจการคณะหนึ่งๆที่เลือกตั้งกันในเขตนั้น มีประธานกรรมการ นายกเทศมนตรี หรือประธานสภา ซึ่งอาจได้รับเลือกตั้งต่างหาก หรือได้รับมอบอำนาจเป็นพิเศษ คณะกรรมการอำนาจการนี้จะ พิจารณาออกกฎและระเบียบต่างๆ เลือกสรรเจ้าหน้าที่และตัดสินใจเกี่ยวกับภาษีและรายจ่าย

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งที่สุดของอเมริกันได้แก่ ซิตี (City) เป็นการปกครองโดยท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ละซิตีมีการปกครองในรูปแบบที่ผิดกันไปมาก อำนาจ หน้าที่และโครงสร้างก็แตกต่างกันด้วย แต่ละซิตีมีการปกครองตามกฎหมายเรียกว่า ชาร์เตอร์ (charter) กฎหมายชาร์เตอร์เปรียบได้กับรัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือของประเทศ การได้มาซึ่ง กฎหมายชาร์เตอร์มี 4 วิธี *วิธีแรก* ซิตีหนึ่งๆ อาจจะร้องขอและได้รับ หรือได้รับโดยไม่ต้องร้องขอชาร์เตอร์สำหรับซิตีนั้น โดยตราเป็นกฎหมายพิเศษออกโดยสภานิติบัญญัติของรัฐ *วิธีที่สอง* สภานิติบัญญัติอาจออกกฎหมายรวมสำหรับซิตีต่างๆ ในรัฐนั้นหรือออกสำหรับซิตีที่มีขนาดต่างๆ หรือสำหรับซิตีที่ไม่มีชาร์เตอร์ *วิธีที่สาม* สภานิติบัญญัติอาจออกกฎหมายชาร์เตอร์หลายๆ แบบ แล้วเปิดโอกาสให้ซิตีต่างๆ เลือกตามความต้องการ *วิธีสุดท้าย* ได้แก่วิธีที่เรียกว่า เทศบาลแบบปกครองตนเอง ตามวิธีนี้ซิตีจะร่างชาร์เตอร์ของตนเองแล้วพิจารณาอนุมัติเอง บทบัญญัติสำหรับวิธีการเหล่านี้ บางครั้งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายของรัฐ แต่ส่วนมากจะระบุทั้งในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายของรัฐ ในรัฐที่มีเทศบาลแบบปกครองตนเองจะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ ชาร์เตอร์ของซิตีต่างๆ แบ่งออกเป็น 3 ประเภทสำคัญ ได้แก่ นายกเทศมนตรี-สภา คณะกรรมการธิการ และซิตีแมนเนเจอร์

1) การบริหารซิตีประเภท นายกเทศมนตรี-สภา นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับเลือกเป็นเอกเทศ และมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าส่วนบริหาร สภาส่วนใหญ่มีสภาเดียว สภามีหน้าที่ตราข้อบังคับ แต่นายกเทศมนตรีมีสิทธิยับยั้งถ้าไม่เห็นชอบด้วย บางแห่งกำหนดให้นายกเทศมนตรีเสนอการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้สภาเห็นชอบก่อน สภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณซึ่งนายกเทศมนตรีอาจทำขึ้นหรือไม่ก็ได้

2) การบริหารประเภทมีคณะกรรมการ ชาร์เตอร์จะกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจำนวน 3,5 หรือ 7 คน เป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองซิตี คณะกรรมการจะแบ่งหน้าที่ของซิตีออกเป็นฝ่ายต่างๆ และกรรมการแต่ละคนจะเป็นหัวหน้าฝ่ายเหล่านี้

3) การบริหารประเภทมีผู้บริหารเรียกว่า ซิตีแมนเนเจอร์ โดยทั่วไปซาร์เตอแบบนี้จะบัญญัติให้มีสภาสภาหนึ่งมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ ออกกฎหมายและระเบียบรวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ต่างๆ ด้วย พิจารณานุมัติงบประมาณ และเลือกสรรผู้ทำหน้าที่เป็นแมนเนเจอร์ แมนเนเจอร์ที่ได้รับแต่งตั้งอาจถูกถอดถอนเมื่อใดก็ได้โดยมติของสภา และแมนเนเจอร์จะมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ ในการบริหาร จัดทำร่างงบประมาณแต่ละปี และเสนอให้สภาพิจารณานุมัติและเสนอแนะนโยบายต่างๆ ตามที่สภาร้องขอหรือแมนเนเจอร์เสนอเอง

3.2.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ โดยมีรัฐบาล 2 ระดับ คือรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลทั้ง 2 ต่างมีอำนาจในการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในการปกครองตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สภาคองเกรสคือสถาบันนิติบัญญัติมีหน้าที่รับผิดชอบด้านนิติบัญญัติในระดับชาติ และสภานิติบัญญัติมลรัฐมีอำนาจรับผิดชอบทางด้านนิติบัญญัติในระดับมลรัฐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาคองเกรสมีอำนาจในกระบวนการทางกฎหมายของชาติที่บังคับใช้กับพลเมืองทั่วประเทศ พลเมืองทั่วประเทศได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจทั้งทางตรงและทางอ้อมของสภาคองเกรส สมาชิกสภาคองเกรสเป็นตัวแทนโดยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนเข้าไปดำเนินการทางด้านกฎหมายและอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเจตนารมณ์และความต้องการประชาชนทั่วประเทศ

การร่างกฎหมายของสภาคองเกรสถือเป็นสิทธิขาดในการร่างกฎหมายและประกาศใช้ แต่การผ่านร่างกฎหมายของสภาคองเกรสก็ต้องอยู่บนรากฐานความต้องการของประชาชน จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น การแสดงความคิดเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยของประชาชนสหรัฐอเมริกาถือเป็นส่วนสำคัญในการนำมาช่วยในการพิจารณากฎหมาย ซึ่งกระบวนการพิจารณากฎหมายมีขั้นตอนดังนี้¹⁵

¹⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2542), หน้า 117.

ก. กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย

เริ่มจากการเสนอร่างกฎหมายซึ่งสามารถทำได้หลายทาง กล่าวคือ ประธานาธิบดีหรือกระทรวงทบวงกรมและหน่วยงานฝ่ายบริหารอาจเป็นผู้เสนอกฎหมายขึ้นได้ โดยจะให้สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายบริหารที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาเป็นผู้เสนอแทนฝ่ายบริหาร หรือในภาคเอกชน สมาคม ผู้ผลิต สมาคมกรรมกร ฯลฯ ก็สามารถเป็นผู้ริเริ่มกฎหมายขึ้นได้ แล้วเสนอให้สมาชิกสภาคองเกรสนำเสนอต่อสภาคองเกรสเพื่อพิจารณาต่อไป แต่ส่วนใหญ่การเสนอร่างกฎหมายมักเกิดจากสมาชิกแต่ละสภาอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสูง ซึ่งก็คือการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำให้เป็นกฎหมายต่อไป เมื่อสมาชิกแต่ละสภาเห็นด้วยต่อความเห็นที่เสนอมาก็จะมีการพิจารณาข้อเสนอเหล่านั้นและเมื่อร่างกฎหมายที่เสนอต่อแต่ละสภาผ่านการรับรองในหลักการแล้วร่างกฎหมายก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในรายละเอียดและลงความเห็นให้ความเห็นชอบแก่กฎหมายดังกล่าวหรือไม่ต่อไป คณะกรรมการผู้พิจารณาร่างกฎหมายไม่ว่าสังกัดสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสูงถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการบัญญัติกฎหมายอย่างมาก ร่างกฎหมายจะได้รับการศึกษาและตรวจสอบจากคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมอบให้คณะอนุกรรมการนำร่างกฎหมายนั้นไปขอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งคณะอนุกรรมการจะทำการสำรวจความคิดเห็นของสภาคองเกรส เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ผู้นำกลุ่มที่ให้ความสนใจในร่างกฎหมาย เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงบุคคลที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย

เมื่อได้ข้อสรุปด้านความคิดเห็นแล้วคณะอนุกรรมการจะทำการออกเสียงลงคะแนนต่อร่างกฎหมายดังกล่าว และเมื่อให้ความเห็นชอบแล้วร่างกฎหมายนั้นก็เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ หากเสียงข้างมากของคณะกรรมการให้การยอมรับก็จะรายงานให้สภาคองเกรสทราบและเขียนรายงานชี้แจงแสดงผลเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว

และเมื่อคณะกรรมการลงความเห็นว่าจะผ่านร่างกฎหมายที่เสนอมาร่างกฎหมายก็จะถูกส่งไปสู่การประชุมพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละสภา

ก.1 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียง แต่การอภิปรายของสมาชิกจะมีการจำกัดเวลาในการอภิปราย การลงมติหรือออกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา มี 4 วิธี คือ

- (1) การยกมือเห็นด้วยหรือคัดค้าน
- (2) ในกรณีที่สมาชิกคนใดเห็นว่าการนับคะแนนเสียงไม่ถูกต้อง หรือต้องการความแน่นอน สมาชิกสภาสามารถขอให้มีการยืนยันเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือคัดค้านใหม่ได้
- (3) สมาชิกจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในองค์ประชุมสามารถขอให้ลงคะแนนโดยการเดินเป็นแถวไปลงมติเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยผ่านหน้าบัลลังก์ประธานสภาเพื่อให้เจ้าหน้าที่นับคะแนน
- (4) สมาชิกจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดสามารถขอให้ประธานสภาลงคะแนนเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยไว้ในรายงานการประชุม โดยลำดับชื่อผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยไว้อย่างชัดเจน

ก.2 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาสูง

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาสูงคล้ายกับกระบวนการในสภาผู้แทนราษฎร แต่จะไม่มี การจำกัดเวลาในการอภิปราย โดยปกติสภาสูงจะใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างเข้มงวด กล่าวคือ มักใช้เวลาหลายชั่วโมงหรือหลายวันหลายอาทิตย์ในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายสมาชิกแต่ละสภาจะมีอิสระในการแสดงความเห็นและมีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนเช่นกัน เมื่อการออกเสียงครั้งสุดท้ายเสร็จลง หากได้รับเสียงข้างมาก ร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกนำไปให้อีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาตามกระบวนการของสภานั้น เพราะการที่กฎหมายจะประกาศใช้จะต้องได้รับความเห็นชอบของทั้งสองสภา ซึ่งหากความเห็นของทั้งสองสภาไม่ตรงกันก็จะอาศัยคณะกรรมการการผสมวิสามัญที่สมาชิกมาจากทั้งสองสภาในจำนวนเท่ากันเพื่อปรับความเห็นระหว่างสองสภาให้ตรงกันและเมื่อได้ข้อสรุปว่าจะแก้

ไขร่างกฎหมายอย่างไรก็จะส่งให้แต่ละสภาพิจารณาอีกครั้ง เพราะร่างกฎหมายที่ผ่านทั้งสองสภา ต้องมีข้อความตรงกันทุกคำ

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญส่งรายงานทั้งสองสภาแล้ว สภาจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความใดๆ ในร่างกฎหมายไม่ได้ เพราะได้ตกลงประนีประนอมกันแล้ว สภาทั้งสองมีอำนาจที่จะไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอทั้งหมดได้ แต่จะไม่เห็นด้วยเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ โดยปกติสภาทั้งสองจะยอมรับข้อเสนอของคณะกรรมการทั้งหมด

ข. การประกาศใช้กฎหมาย

เมื่อสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกฎหมายหรือได้ผ่านการประนีประนอมของทั้งสองสภาแล้ว ร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกส่งไปยังประธานาธิบดีเพื่อลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยประธานาธิบดีจะต้องลงนามในร่างกฎหมายภายใน 10 วันทำการนับแต่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาองเกรส แต่หากประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายหรือไม่ลงนามภายในกำหนดเวลา 10 วันนั้น ให้ถือว่าประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย เรียกว่า วิโต้ (Veto) ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกนำกลับไปเพื่อให้สภาองเกรสลงมติอีกครั้ง หากมีคะแนนเสียงรับรองร่างกฎหมายดังกล่าวจำนวน 2 ใน 3 ของสภาองเกรส ก็สามารถประกาศใช้ร่างกฎหมายฉบับนั้นได้โดยไม่ต้องให้ประธานาธิบดีลงนาม แต่หากมีคะแนนไม่ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป¹⁶

3.2.2 ความเป็นมาของการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำระบบของการออกเสียงแสดงประชามติและการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาใช้ โดยมีนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันศึกษาเรื่องระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติและระบบการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจากระบบของประเทศสวิสเซอร์แลนด์และนำมาเผยแพร่ในอเมริกา การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1778 (พ.ศ.2321) เมื่อได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts มาให้ประชาชนในมลรัฐให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้ ต่อมามลรัฐอื่นก็ได้้นำระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติไปใช้กับร่างรัฐธรรมนูญของ

¹⁶ เรื่องเดิม, หน้า 119-122.

มลรัฐของตนก่อนที่จะมีการประกาศใช้ เช่น มลรัฐ Mississippi ในปี ค.ศ.1871 (พ.ศ.2360) เป็นต้น จากนั้นก็ได้มีการนำระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายมลรัฐในส่วนของกาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในมลรัฐก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ต่อมาในปี ค.ศ.1898 (พ.ศ.2441) มลรัฐ South Dakota ได้นำระบบการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของตน¹⁷

กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายและการออกเสียงแสดงประชามติในสหรัฐอเมริกา มีมานานกว่า 150 ปี มลรัฐกว่าครึ่งหนึ่งอนุญาตให้ประชาชนเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงยอมรับกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลได้ เช่น Alaska , Arizona , California , Colorado , Florida , Massachusetts เป็นต้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายของ 12 มลรัฐ ได้แก่ Alaska , Arizona , California , Idaho , Montana , Nevada , Oklahoma , Oregon , South Dakota และ Utah กำหนดให้พลเมืองมีสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายและออกเสียงแสดงประชามติได้อย่างไม่จำกัด ส่วนใน 2 มลรัฐ คือ Arkansas และ New Jersey ให้สิทธิดังกล่าวไว้โดยมีข้อยกเว้น และอีก 3 มลรัฐ ได้แก่ Colorado , Kansas และ Nebraska ให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายและออกเสียงแสดงประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วย รัฐธรรมนูญของ Arizona , Montana , Oklahoma และ Utah ได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ ส่วนในมลรัฐ Arkansas แม้ว่าจะกำหนดให้สิทธินี้แก่ประชาชน แต่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ยังเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1920 ให้มีการบัญญัติรับรองสิทธิการเสนอกฎหมายและการออกเสียงแสดงประชามติด้วย ส่วนใน California มีการรับรองสิทธินี้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1911 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใน Oregon ได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1958 เพื่อบัญญัติรับรองสิทธิเพิ่มเติม มลรัฐ Nevada ก็ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1962 , New Jersey ในปี ค.ศ.1972 , South Dakota ในปี ค.ศ.1975 , Idaho ในปี ค.ศ.1977 และพลเมืองของ Alaska ได้รับสิทธิในปี ค.ศ. 1985

ใน 36 มลรัฐที่เหลือรัฐบาลได้ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและออกเสียงแสดงประชามติในบางระดับตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กฎหมายของ Pennsylvania , Colorado และ Michigan มีการรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงแสดงประช

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น, หน้า 56

มติและการถอดถอนผู้แทน แต่รัฐธรรมนูญของ Maryland รับรองสิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติแต่ไม่มีการให้สิทธิเสนอกฎหมาย¹⁸ เป็นต้น

3.2.3 ขอบเขตและกระบวนการของการให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย

3.2.3.1 การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

การให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นวิธีการที่อนุญาตให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการลงคะแนนเสียง การเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญดำเนินการโดยการเสนอคำร้องที่มีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนลายมือชื่อในคำร้องอยู่ระหว่างร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 15 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดหรือของจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ได้รับการเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นอัยการหรือเลขาธิการมลรัฐ (secretary of state) จะเข้าสู่การลงคะแนนเสียงโดยประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ก. ขอบเขตของการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นกรแก้ไขทั้งฉบับหรือแก้ไขบางส่วน ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของ 18 มลรัฐ ได้แก่ Arizona , Arkansas , California , Colorado , Florida , Illinois , Massachusetts , Michigan , Missouri , Mississippi , Montana , Nebraska , Nevada , North Dakota , Ohio , Oklahoma , Oregon , South Dakota¹⁹

โดยหลักประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถเข้าชื่อเสนอขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐของตนได้ แต่ในบางมลรัฐกำหนดให้สามารถเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ในบางประเด็นเท่านั้น เช่น Illinois ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4

¹⁸ Sharon Lawrence, Initiative and Referendum—A Direct Voice for County Voters, <http://www.iandrinstute.org/> [2002, January, 20]

¹⁹ M. Dane Water, Statewide I&R, [online], <http://www.iandrinstute.org/> [2002, January, 22]

ของรัฐธรรมนูญว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของมลรัฐเท่านั้น รัฐธรรมนูญของ Massachusetts กำหนดห้ามประชาชนเสนอขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนา การแต่งตั้งหรือการโยกย้ายผู้พิพากษา การทบทวนคำพิพากษาในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ การจัดตั้งและการยุบสภา หรือรัฐธรรมนูญของ Arizona ให้สิทธิเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติเท่านั้น หรือใน California ประชาชนมีสิทธิเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละหนึ่งเรื่องเท่านั้น²⁰ และบางมลรัฐ เช่น Nebraska , Oklahoma ยังจำกัดไม่ให้เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องเดียวกันเกินกว่า 1 ครั้งในเวลา 3 ปี²¹ เหล่านี้เป็นต้น

ข. กระบวนการในการริเริ่มเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ผู้ริเริ่มจะต้องยื่นข้อความที่ตนต้องการแก้ไขทั้งข้อความเดิมและข้อความใหม่ต่อผู้ว่าการรัฐหรือผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในบางมลรัฐจะกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มไว้ จากนั้นจะมีการรวบรวมลายมือชื่อโดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น California กำหนดจำนวนลายมือชื่อที่ต้องลงในคำร้องไว้เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด และจะต้องทำการรวบรวมลายมือชื่อภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่น California กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้เป็นเวลา 150 วัน โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกันอาจจะเป็น 20 เดือน 1 ปี หรือ 4 ปี ดังนี้ เป็นต้น

เมื่อเสร็จสิ้นการรวบรวมลายมือชื่อ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขก็จะเข้าสู่การขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงแสดงประชามติ โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดเวลาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การลงคะแนนเสียงไว้แตกต่างกัน เช่น Florida กำหนดให้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนออกเสียงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน Idaho กำหนดระยะเวลาไว้ 4 เดือนก่อนการเลือกตั้ง ส่วนในบางมลรัฐ เช่น California จะ

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น, หน้า 60.

²¹ ปัญจณี เจียมสันดุษฐ์, , "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 44.

มีกำหนดระยะเวลาแตกต่างกันไปในแต่ละปี²² เมื่อประชาชนลงคะแนนเสียงแล้วหากเสียงข้างมากเห็นชอบกับร่างดังกล่าวก็就会有การประกาศใช้ต่อไป แต่หากเสียงข้างมากไม่เห็นด้วย ร่างแก้ไขนั้นก็ตกไป

3.2.3.2 การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย

รูปแบบของการริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายโดยประชาชน จะแบ่งออกเป็น Direct initiative และ Indirect initiative²³

1) Direct initiative

คือการริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนโดยตรง โดยที่ไม่มีการกระทำฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาแทรกแซง คำร้องขอเสนอกฎหมายของประชาชนจะเผยแพร่เพื่อรวบรวมลายมือชื่อซึ่งหากครบตามจำนวนที่กฎหมายแต่ละมลรัฐกำหนดแล้ว คำร้องก็จะเข้าสู่การลงคะแนนเสียงเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน และหากได้รับเสียงข้างมากสนับสนุนคำร้องเสนอกฎหมายนั้นก็จะมีประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

2) Indirect initiative

คือการริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนโดยอ้อมซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามามีบทบาท โดยคำร้องขอเสนอกฎหมายของประชาชนจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติเสียก่อน หากสภานิติบัญญัติเห็นชอบกับคำร้องนั้นก็ทำการร่างกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายตามที่ประชาชนเสนอมา โดยศาลจะทำหน้าที่ตัดสินว่ากฎหมายนั้นมีเนื้อหาเหมือนกับที่ประชาชนเสนอมาหรือไม่ แต่หากสภานิติบัญญัติไม่เห็นชอบกับคำร้องหรือไม่ดำเนินการใดๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนด คำร้องของประชาชนนั้นก็เข้าสู่การลงคะแนนเสียงโดยการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อไป

ตัวอย่างเช่นในมลรัฐ Utha หากเป็นการเสนอร่างกฎหมายในรูปแบบ Direct initiative จำนวนลายมือชื่อที่จะต้องลงในคำร้องกำหนดไว้ร้อยละ 10 ของจำนวนผู้ที่มาใช้

²² Ibid., *Statewide I&R*, [online], <http://www.iandrinstute.org/> [2002, January, 22]

²³ Jamse Macgreger Burns, J.W. Feltson and Thomas E. Cronin, *State and Local Government by People*, (New Jersey : Englewood Cliffs, 1990), p.98.

สิทธิเลือกตั้ง และร่างกฎหมายจะต้องได้รับการบรรจุเพื่อเข้าสู่การลงคะแนนเสียงโดยประชาชน ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งอย่างน้อย 4 เดือน แต่หากเป็นการเสนอร่างกฎหมายในรูปแบบ Indirect initiative จำนวนลายมือชื่อที่กำหนดไว้คือร้อยละ 5 และร่างกฎหมายนั้นจะต้องได้รับการบรรจุก่อน การประชุมสภาสภามัชฌิมประจำปีเป็นเวลาอย่างน้อย 10 วัน และหากสภานิติบัญญัติปฏิเสธ หรือไม่ดำเนินการใดๆ กับร่างกฎหมายนั้น จะต้องทำการรวบรวมลายมือชื่อให้ถึงร้อยละ 10 เพื่อ เข้าสู่การลงคะแนนเสียงโดยประชาชน²⁴ ดังนี้เป็นต้น

ก. ขอบเขตการเสนอกฎหมาย

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอแก้ไขกฎหมายเป็น กระบวนการที่คล้ายกับกระบวนการให้สิทธิแก่ไขรัฐธรรมนูญ คือมีการให้สิทธิประชาชนที่จะริเริ่ม เสนอกฎหมายใหม่ ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเดิม โดยมี **หลักสำคัญ** คือการเสนอกฎหมายใหม่ หรือการยกเลิกแก้ไขกฎหมายเดิมจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐ²⁵ โดยมีบท บัญญัติรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ 21 มลรัฐ ได้แก่ Alaska , Arizona , Arkansas , California , Colorado , Maine , Massachusetts , Michigan , Missouri , Montana , Nebraska , Nevada , North Dakota , Ohio , Oklahoma , Oregon , South Dakota , Washington , Idaho , Utah , Wyoming²⁶ ซึ่งจำนวนลายมือชื่อที่ลงในคำร้องจะอยู่ระหว่างร้อยละ 2 ถึงร้อยละ 15 ของจำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ในบางมลรัฐให้สิทธิประชาชนในการเสนอขอแก้ไขกฎหมาย ได้เฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น เช่น Illinois บางมลรัฐจะห้ามเสนอแก้ไข กฎหมายในบางประเด็น เช่น องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม ศาสนา หรือ ในบางรัฐกำหนดให้เสนอกฎหมายได้ครั้งละหนึ่งเรื่องเท่านั้น เช่นใน California บางมลรัฐกำหนด

²⁴ Ibid., Statewide I&R, [Online] <http://www.iandrinstute.org/> [2002,January,22]

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติ ท้องถิ่น, หน้า 61.

²⁶ Ibid., Statewide I&R, [Online] <http://www.iandrinstute.org/> [2002,January,22]

ห้ามมิให้เสนอกฎหมายเรื่องเดียวกันอีกจนกว่าจะพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไปแล้ว เช่น 1 หรือ 2 ปี แต่ในบางมลรัฐก็ไม่มีข้อจำกัดใดๆ เลย เช่น Idaho²⁷

ข. กระบวนการในการริเริ่มเสนอกฎหมาย

กระบวนการในการเสนอกฎหมายจะเริ่มจากผู้ริเริ่มจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายของมลรัฐ โดยยื่นคำร้องต่อเลขาธิการมลรัฐ (Secretary of State) พร้อมร่างกฎหมายที่อาจกร่างด้วยความช่วยเหลือของสภานิติบัญญัติ หรือ อัยการ หรืออาจกร่างด้วยตนเองหรือมีผู้ช่วยก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายของแต่ละรัฐกำหนด อัยการจะมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมาย แต่บางมลรัฐก็เป็นหน้าที่ของเลขาธิการมลรัฐ หรืออาจเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากร่างได้รับการตรวจสอบแล้วก็จะนำมาให้ประชาชนลงลายมือชื่อตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด

จำนวนลายมือชื่อของประชาชนที่จะลงในคำร้องเสนอแก้ไขกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาจะแตกต่างจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่กำหนดเป็นจำนวนแน่นอน ส่วนสหรัฐอเมริกาจะกำหนดเป็นจำนวนร้อยละโดยกฎหมายของแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกา จะกำหนดจำนวนลายมือชื่อที่ต้องการแตกต่างกันออกไป เช่น การกำหนดเป็นจำนวนร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรืออาจกำหนดเป็นจำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศครั้งล่าสุด หรือจำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด เช่น California กำหนดจำนวนลายมือชื่อไว้ร้อยละ 5 ของจำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศครั้งล่าสุด ในขณะที่ Nebraska กำหนดไว้ร้อยละ 7 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง²⁸ เป็นต้น บางมลรัฐยังกำหนดให้รายชื่อประชาชนต้องกระจายมาจากภูมิภาคต่างๆ ของมลรัฐด้วย เช่น Nevada กำหนดว่ารายชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อกันจำนวนร้อยละ 10 ต้องอยู่ใน 13 เคาน์ตี (Counties) จากทั้งหมด 17 เคาน์ตี Idaho กำหนดลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนร้อยละ 6 จะต้องมีจำนวนลาย

²⁷ Webmaster@iandrinstitute.org, Subject Restrictions [Online]

<http://www.iandrinstitute.org/> [2002, January,30]

²⁸ Ibid., Statewide I&R [Online] <http://www.iandrinstitute.org/> [2002,January,22]

มือชื่ออย่างน้อยร้อยละ 6 ในแต่ละเค้านี้ ซึ่งมีทั้งหมด 22 เค้านี้ แต่ในบางมลรัฐก็มิได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้เลย เช่น Arizona , California , Colorado, Michigan²⁹ เป็นต้น

ส่วนระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อก็เช่นเดียวกฎหมาย แต่ละมลรัฐจะกำหนดแตกต่างกันไป เช่น California กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้ 150 วัน , Arizona กำหนดไว้ 20 เดือน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดระยะเวลาที่จะต้องยื่นคำร้องขอเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพร้อมทั้งรายชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อแล้วเข้าสู่การลงคะแนนเสียงโดยประชาชน เช่น Colorado กำหนดว่าต้องยื่นคำร้องขอเสนอแก้ไขกฎหมายก่อนการเลือกตั้งทั่วไประดับประเทศ 3 เดือน , Arizona กำหนดระยะเวลาไว้ 4 เดือนก่อนวันเลือกตั้งทั่วไป³⁰ เป็นต้น

รูปแบบของคำร้องขอเสนอแก้ไขกฎหมายนั้นเป็นสิ่งสำคัญ โดยกฎหมายแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกันคือ คำร้องขอของประชาชนจะต้องทำถูกต้องตามกฎหมาย มีเนื้อหา มีหัวเรื่องและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน โดยทั่วไปการยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมายจะเริ่มจากผู้ริเริ่มจำนวนตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดเข้าชื่อเพื่อขอเสนอกฎหมายโดยยื่นคำร้องต่อเลขาธิการมลรัฐพร้อมด้วยร่างกฎหมายซึ่งรูปแบบของร่างกฎหมายที่เป็นทางการจะต้องประกอบด้วยหัวเรื่องและบทสรุป ขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมายนี้ กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดวิธีการไว้แตกต่างกัน ในบางมลรัฐอนุญาตให้ประชาชนจัดทำร่างกฎหมายเองได้ เช่น Arkansas บางมลรัฐกำหนดให้หน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายเป็นของอัยการ เลขาธิการมลรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บางมลรัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิเศษหรือคณะกรรมการกร่างกฎหมายเป็นผู้จัดทำ เช่น California อัยการมีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย ส่วน Colorado เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกร่างกฎหมาย³¹ เป็นต้น และจะมีหน่วยงานของรัฐคอยตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมายนั้น โดยปกติอัยการของรัฐจะเป็นผู้ตรวจสอบร่างกฎหมาย เช่น Arizona , Oklahoma แต่บางมลรัฐเลขาธิการมลรัฐจะเป็นผู้ตรวจสอบร่วมกับอัยการ เช่น Ohio หรือบางมลรัฐก็ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง

²⁹ ปัญญาณี เจียมสันดุษฐ์, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540," หน้า 45.

³⁰ Ibid., *Statewide I&R*, [Online] <http://www.iandrinstute.org/> [2002,January,22]

³¹ Webmaster@iandrinstute.org, *Official Ballot Title and Summary* [Online] <http://www.iandrinstute.org/> [2002,January,30]

เป็นผู้ตรวจสอบ เช่น Illinois เป็นต้น หากพบว่าคำร้องและร่างกฎหมายดำเนินการโดยชอบแล้ว ก็
จะส่งคืนมายังผู้ริเริ่มเพื่อนำไปให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เข้าชื่อกันตามจำนวนที่
กฎหมายกำหนดแล้วนำมายื่นต่อเลขาธิการมลรัฐ³²

เมื่อทำการรวบรวมลายมือชื่อครบตามที่กฎหมายกำหนด
แล้ว ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อเลขาธิการมลรัฐพร้อมรายชื่อที่เข้าชื่อกันแล้วเพื่อจะได้นำเข้าสู่
การลงคะแนนเสียงโดยประชาชน แต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น Colorado กำหนดให้
ต้องยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3 เดือนก่อนถึงวันเลือกตั้ง , Arizona กำหนดระยะเวลาไว้ 4
เดือน เป็นต้น เหตุที่ต้องมีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีเวลาในการตรวจ
สอบและเตรียมการให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในวันเลือกตั้งว่าจะรับร่างกฎหมายที่เสนอมา
หรือไม่ แต่หากยื่นพ้นกำหนดเวลานี้ก็สามารถทำได้ แต่จะต้องไปลงคะแนนให้ความเห็นชอบกัน
ในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในครั้งถัดไป³³ และเมื่อเลขาธิการมลรัฐได้รับคำร้องพร้อมรายชื่อแล้ว
การตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องก่อนการเข้าสู่การลงคะแนนเสียงโดยประชาชน กฎหมาย
ของแต่ละมลรัฐจะกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้อง
ของคำร้องไว้แตกต่างกัน เช่น อาจเป็นหน้าที่ของเลขาธิการมลรัฐหรือ County Clerk หรืออาจเป็น
คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับวิธีการตรวจสอบกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนด
วิธีการตรวจสอบไว้แตกต่างกันไป ดังนี้³⁴ คือ

- อาจเป็นการตรวจสอบแบบเต็มรูปแบบ (Full Check)
คือการตรวจสอบความชอบ ความถูกต้องของคำร้อง ซึ่งลายมือชื่อทุกชื่อจะได้รับการตรวจสอบ ผู้
ที่มีหน้าที่จะทำการตรวจสอบรายชื่อประชาชนทุกรายชื่อที่เข้าชื่อว่าประชาชนที่เข้าชื่อกันนั้นเป็นผู้
มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนของเขตท้องที่นั้นๆ หรือไม่ และจำนวนลายมือชื่อครบตามที่กฎหมาย
กำหนดหรือไม่
- อาจเป็นการตรวจสอบแบบสุ่มตัวอย่าง (Random
Sampling) ผู้มีหน้าที่จะทำการสุ่มตัวอย่างจากรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนหนึ่ง อาจ

³² ปัญญา เจียมสันดุษฎี, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540," หน้า 43.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

กำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน เช่น 500 หรือ 1,000 คน หรือกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนทั้งหมด เช่น ร้อยละ 3 หรือ 5 ถ้าตรวจพบว่าจำนวนรายชื่อที่ส่งมาถูกต้องตามกฎหมาย 90 % หรือน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าคำร้องนี้มีรายชื่อไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้าพบว่ารายชื่อที่ส่งมาถูกต้องตามกฎหมาย 110% หรือมากกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าคำร้องนี้มีรายชื่อครบตามที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้าพบว่ารายชื่อที่ถูกต้องมีมากกว่า 90% แต่ไม่ถึง 110% ของจำนวนรายชื่อที่กฎหมายกำหนดก็จะต้องมีการตรวจสอบรายชื่อทั้งหมดทุกรายชื่อที่อยู่ในคำร้อง เช่น Colorado , California เป็นต้น

เมื่อผ่านขั้นตอนการตรวจสอบและการเข้าชื่อเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการออกเสียงแสดงประชามติโดยประชาชน หรือในกรณีที่เป็น Indirect initiative ร่างกฎหมายจะถูกส่งให้สภานิติบัญญัติ โดยมลรัฐส่วนใหญ่จะนำร่างกฎหมายออกมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป (General Elections) ยกเว้นบางมลรัฐที่จัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายพร้อมการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Ballots) เช่น Alaska , North Dakota , California และ Oklahoma ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากจากประชาชนจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

เมื่อร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไว้แตกต่างกัน เช่น ในบางมลรัฐอาจห้ามการแก้ไขหรือยกเลิกเลย เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากประชาชน หรือบางมลรัฐอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้แต่ห้ามยกเลิกกฎหมายนั้น บางมลรัฐกำหนดว่าจะแก้ไขหรือยกเลิกได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายนั้นบังคับใช้เป็นเวลาเท่าใดแล้วแต่กฎหมายกำหนด หรือในบางมลรัฐอาจจะให้อำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนได้ไม่จำกัด ตัวอย่างการให้อำนาจแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน เช่น Alaska กำหนดให้การยกเลิกกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะทำได้ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายนั้นแล้วเป็นเวลา 2 ปี แต่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายนั้นได้ตลอดเวลา , California ห้ามการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ยกเว้นหากเป็นการเสนอและรับรองโดยประชาชน เป็นต้น³⁵

³⁵ Webmaster@iandrinstute.org, Legislative and Executive Power to Change or Repeal Initiative Laws [Online] <http://www.iandrinstute.org/> [2002, January, 22]

ตารางที่ 1 แสดงสถิติการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายระดับมลรัฐในรัฐต่างๆ ระหว่าง ค.ศ.1898-1998³⁶

ลำดับ	รัฐ	ปีที่เริ่ม ใช้	จำนวนที่ เสนอ	จำนวนที่ผ่าน ความเห็นชอบ	จำนวนที่ไม่ผ่าน ความเห็นชอบ	คิดเป็นร้อยละ ของที่ผ่าน
1	Illinois	1970	1	1	0	100%
2	Nevada	1904	37	24	13	65%
3	Florida	1972	14	9	5	64%
4	Arkansas	1909	77	46	31	60%
5	Alaska	1959	31	18	13	58%
6	Massachusetts	1918	54	29	25	54%
7	Idaho	1912	25	13	12	52%
8	Montana	1904	64	32	32	50%
9	Wyoming	1968	6	3	3	50%
10	Oklahoma	1907	82	40	42	49%
11	Washington	1912	124	60	64	48%
12	North Dakota	1914	167	75	92	45%
13	Maine	1908	32	13	19	41%
14	Arizona	1912	144	58	86	40%
15	Missouri	1906	66	26	40	39%
16	Colorado	1912	195	74	121	38%
17	Oregon	1902	300	110	190	37%
18	California	1911	263	90	173	34%
19	Michigan	1908	58	20	38	34%
20	Nebraska	1912	39	13	26	33%
21	South Dakota	1898	45	14	31	31%
22	Ohio	1912	62	16	46	26%
23	Utah	1900	15	3	12	20%
24	Mississippi	1992	1	0	1	0%
	รวมทั้งสิ้น	100 ปี	1,902	787	1,115	41%

³⁶ I&R Usage : Initiative by State Passage Rate .<http://www.iandrinstitute.org/>

อ้างถึงใน ปัจจุบันนี้ เจียมสันดุษฐ์, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540," หน้า 74.

ตารางที่ 2 แสดงสถิติการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนระดับมลรัฐจำแนกตามวิธีการใช้สิทธิตั้งแต่ ค.ศ.1898-1998³⁷

วิธีการใช้สิทธิ	จำนวน กฎหมายที่ นำมา Vote	คิดเป็น %	จำนวน กฎหมายที่ผ่าน ความเห็นชอบ	คิดเป็น %
การเสนอกฎหมายโดยตรง (Direct Initiative Statues)	902	47.4%	367	41%
การเสนอกฎหมายโดยอ้อม (Indirect Initiative)	163	8.6%	68	42%
การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญโดยตรง (Direct Initiative Amendment)	808	42.5%	332	41%
การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญโดยอ้อม (Indirect Initiative Amendment)	8	0.4%	7	88%
Memorials/Non-Binding	10	0.5%	8	80%
การเสนอกฎหมายและปรับปรุงรัฐ ธรรมนูญบางส่วนโดยตรง (เฉพาะใน California เท่านั้น)	11	0.6%	5	45%
จำนวนรวมทั้งสิ้น	1,902	100%	787	41%

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ "MDW IRI" General Observations on the Ballot Measure[Online] อ้างถึงใน ปัญญาณี เจียมสันดุษฐ์, "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540," หน้า 75-76.

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 มีการนำร่างกฎหมายที่เสนอโดยตรงและทางอ้อมมาให้ประชาชนออกเสียงในระดับมลรัฐ เป็นจำนวน 69 ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยตรง 60 ฉบับ และเสนอโดยทางอ้อม 9 ฉบับ และยังมีกรนำร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยสภานิติบัญญัติจำนวน 133 ฉบับ มาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบด้วยในคราวเดียวกัน ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวน 69 ฉบับสามารถผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนมากของประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนคิดเป็นร้อยละ 48 ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนทั้งหมดหรือราว 34 ฉบับ ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติผ่านความเห็นชอบของประชาชนคิดเป็นร้อยละ 71 ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติ หรือราว 94 ฉบับ และกฎหมายที่ประชาชนนิยมและให้ความสนใจในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอและได้มีการออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายดังกล่าวได้แก่กฎหมายที่มีสาระและเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องราวดังต่อไปนี้

1. การปกป้องคุ้มครองสัตว์ (Animal Protection) เช่น การห้ามการแข่งสุนัข, การใช้กับดักหรือยาพิษ
2. การปฏิรูปนโยบายการให้ยา (Drug Policy Reform) เช่น การให้กัญชาในการบำบัดรักษาโรค
2. การปฏิรูปการศึกษา (Education Reform)
3. การควบคุมอาวุธปืน (Guns Control)
4. การปฏิรูปการสาธารณสุข (Health Care Reform)
5. การให้ความช่วยเหลือทางกายภาพในการฆ่าตัวตาย (Physician-Assisted Suicide)
6. การแต่งงานของคนเพศเดียวกัน / สิทธิของคนรักร่วมเพศ
7. เกี่ยวกับภาษี เช่น การเก็บภาษีบุหรี่เพิ่ม, การเพิ่มหรือลดภาษีเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับวัตถุประสงค์ต่างๆ
8. การยกเลิกระบบการศึกษาแบบ 2 ภาษา
9. การปฏิรูปสิ่งแวดล้อม
10. การปฏิรูปการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียง
11. สิทธิของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในกระบวนการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและการออกเสียงแสดงประชามติ

จากการศึกษากระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศสวีเดน เซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกาซึ่งได้มีการนำมาใช้เป็นเวลานานแล้ว พบว่าทั้งสองประเทศมีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของและกฎหมายของรัฐ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของทั้งสองประเทศจะมีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ivo อย่างชัดเจน โดยจะมีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่สอดคล้องกับจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ รวมถึงกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อในคำร้องและระยะเวลาในการตรวจสอบคำร้อง โดยเจ้าหน้าที่รัฐ มีการกำหนดขอบเขตได้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับหรือขอแก้ไขแค่บางส่วน หรืออาจเสนอขอยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับเดิมได้ ivo อย่างชัดเจน มีการกำหนดให้มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายตามที่ประชาชนเสนอ นอกจากนี้ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนจะเห็นชอบกับการกระทำของสภาหรือไม่ จะเห็นว่าหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ของการเข้าชื่อของประชาชนในประเทศสวีเดน เซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกานั้นกำหนด ivo อย่างชัดเจนและเหมาะสม เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการสนองตอบความต้องการของประชาชน อันเป็นหลักการการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย