

บทที่ 2

ความทั่วไปเกี่ยวกับระบบวุฒิสภา

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ถือเป็นองค์กรที่สำคัญอย่างยิ่งในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ โดยก่อนที่จะทำการศึกษาถึงโครงสร้างของรัฐสภาในส่วนของวุฒิสภา ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้แทนปวงชนและแนวคิดของการมีระบบวุฒิสภา ก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับวุฒิสภาอย่างแท้จริง

2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนของปวงชน

รัฐสภาถือเป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนปวงชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง บทบาทของรัฐสภาจึงมีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองภายในประเทศอย่างมาก การศึกษาถึงวุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา จึงต้องศึกษาเกี่ยวกับหลักการเป็นผู้แทนของปวงชนด้วย ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้นำเสนอทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้แทนของปวงชน เช่น ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนในรูปแบบต่างๆ รวมถึงทฤษฎีการแบ่งแยกและการถ่วงดุลอำนาจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ตามหลักประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง โดยทฤษฎีนี้วางอยู่บนหลักการที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งผู้ให้กำเนิดทฤษฎีนี้คือ นักคิดชาวฝรั่งเศส ชื่อว่า รูสโซ (Jean Jacques Rousseau, ค.ศ. 1712-1778) กล่าวว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่

ภายใต้คำบังคับบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม" และยังกล่าวว่า "สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหนึ่งหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย... เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด" ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนคืออำนาจอธิปไตย การตัดสินใจในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยจึงต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐ¹ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนสามารถแสดงออกในเรื่องสำคัญ ดังนี้²

1) การที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหลายของสังคม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นแก่นสำคัญอย่างหนึ่งของการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชน ได้แก่ การเลือกตั้ง การรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง

2) การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (majority rule with respect to minority rights) หลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมากหมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ ไม่ว่าในระดับใด หลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันพอสมควรแล้ว หากไม่อาจหาความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ได้ก็ให้ตัดสินใจเป็นข้อยุติในขณะนั้นโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาดเพื่อจะได้กระทำการต่อไปให้เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงตัดสินจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวย่อมทำให้เสียงข้างมากนั้น เป็นเสียงข้างมากที่กดขี่อันเป็นลักษณะของเผด็จการ หาใช่ประชาธิปไตยไม่

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 148.

² สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย "ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย" เรื่องการปรับโครงสร้างของระบอบรัฐสภา, หน้า 6-7.

3) การยอมรับการมีฝ่ายค้าน (acceptance of opposition) การยอมรับการมีฝ่ายค้านนี้ไม่ได้หมายความว่าให้ฝ่ายค้านเข้ามามีอำนาจร่วมตัดสินใจในการกระทำของรัฐบาล แต่หมายความว่า เป็นการยอมให้มีฝ่าย (บุคคลหรือกลุ่มหรือพรรค) ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและการกระทำของรัฐบาลเกิดขึ้น คงอยู่ และดำเนินการได้โดยอิสระ รวมทั้งการที่รัฐบาลยอมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลด้วย ตราบใดที่การคัดค้านและการวิพากษ์วิจารณ์นั้นไม่ล่วงละเมิดผู้ใดจนขัดต่อกฎหมายที่ออกและประกาศใช้ตามวิถีทางของประชาธิปไตย

ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การออกกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยเสียก่อน ดังนั้น ในส่วนของวุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย จึงต้องอาศัยวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้งโดยประชาชน อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอาศัยวิธีการได้มาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น อำนาจหน้าที่ของทั้งสองสภาก็จะคล้ายกันด้วย จึงยากที่จะสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่สอง ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เพื่อเป็นจุดประสานระหว่างหลักการในระบอบประชาธิปไตยและหลักการของระบบสองสภา³ นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ยังให้ความเห็นที่แตกต่างออกไปว่า การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดก็อาจเป็นประชาธิปไตยได้ หากเสียงชี้ขาดสุดท้ายในการบัญญัติกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมด ดังนั้น หากพิจารณาในแง่นี้ สถานะของอังกฤษที่มีเพียงอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาสามัญเพียงชั่วคราว จึงหาได้ขัดกับหลักประชาธิปไตยไม่⁴

³ อำนวย พรหมอนันต์, "ระบบสองสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 8.

⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (พระนคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2511), หน้า 255.

2.1.2 ทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน

การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น "อำนาจอธิปไตย" หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน และประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ โดยสามารถแบ่งรูปแบบของประชาธิปไตยตามลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

2.1.2.1 ระบบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy)

การใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนใช้อำนาจโดยตรง หรือระบบประชาธิปไตยโดยตรง เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ในนครรัฐเอเธนส์ สมัยกรีก โดยมีประชากรประมาณ 300,000 คน โครงสร้างการปกครองนั้น มีสภาประชาชน (The Assembly) ซึ่งประกอบด้วยประชากรที่เป็นพลเมืองทั้งหมด ได้แก่ ผู้ที่บรรลุนิติภาวะซึ่งได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในการปกครองรัฐ ยกเว้น สตรี ทาส คนต่างด้าว และเสรีชนที่อายุต่ำกว่า 20 ปี นอกจากนั้นยังมี สภาบริหาร และสภาตุลาการ โดยสภาบริหาร (Council) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการจับสลากของที่ประชุมสภาประชาชน โดยสภาบริหารได้มีการแบ่งเป็น คณะกรรมการ (committees) จำนวน 10 ชุด รับผิดชอบดูแลเรื่องต่างๆ ของรัฐเป็นการเฉพาะ ส่วนสภาตุลาการ (Juries) ทำหน้าที่พิจารณารรคดี ประกอบด้วยสมาชิก 200-300 คน ได้รับเลือกจากสภาประชาชน จากโครงสร้างดังกล่าวเห็นได้ว่า ระบบประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์ มิใช่ระบบทางตรงเสียหมด เนื่องจากประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในทุกกรณี หากแต่พลเมืองจะมีส่วนร่วมเฉพาะเรื่องที่สำคัญที่ต้องนำเข้าสู่การตัดสินใจโดยที่ประชุมสภาประชาชน เช่น การประกาศสงคราม การตกลงสันติภาพ การเก็บภาษีทางตรง เป็นต้น กล่าวได้ว่า หลักการบริหารและสถาบันทางการเมืองของนครรัฐเอเธนส์ขึ้นกับคุณค่าในการแสดงออกของพลเมืองเกี่ยวกับความรู้สึกและความต้องการของตน โดยเชื่อว่าพลเมืองสามารถบรรลุถึงความสุขแห่งชีวิตและพัฒนาตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในชีวิตแห่งชุมชน โดยถือว่าหน้าที่ของตนที่มีต่อรัฐนั้นสำคัญที่สุด ชาวนครรัฐเอเธนส์มีความเคารพต่อกระบวนการตัดสินใจของสภาประชาชน สภาบริหาร และสภาตุลาการ โดยปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัด เป็นการปกครอง

ตามกฎหมาย (rule of law) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่ามีเหตุผล ไม่มีผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น แม้ว่าจะมีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม⁵

เห็นได้ว่าการปกครองในรูปแบบนี้ ราษฎรจะเป็นผู้ร่วมกันจัดการปกครองบ้านเมืองและออกกฎหมายเอง จะตั้งผู้แทนขึ้นสำหรับงานในด้านธุรการ ตุลาการเท่านั้น งานด้านกฎหมายนั้นราษฎรเป็นผู้ทำเองโดยตรง ในทางปฏิบัติใช้การประชุมกันให้มีการออกกฎหมายเป็นครั้งคราว และจัดให้มีเจ้าหน้าที่บริหารให้เป็นไปตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง โดยวิธีนี้ใช้ได้ผลดีเฉพาะท้องถิ่นที่มีพลเมืองน้อยและมีความเจริญในทางจิตใจใกล้เคียงกัน หากท้องถิ่นใดมีพลเมืองมากย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ ในปัจจุบันจึงไม่นิยมใช้การปกครองโดยราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงและหันมาใช้ระบอบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน

2.1.2.2 ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (representative democracy)⁶

เนื่องจากในสังคมการเมืองยุคใหม่ รัฐต่างๆ ประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก จึงไม่สะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเอง จึงเกิดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน หรือระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้เข้ามาตัดสินใจแทนตน การปกครองระบอบนี้คนส่วนใหญ่ต้องสามารถผลักดันความต้องการของตนผ่านกระบวนการทางการเมือง และสามารถควบคุมผู้นำของตน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากหากประชาชนไม่สามารถควบคุมผู้ปกครองได้แล้วย่อมกลายเป็นระบอบคณาธิปไตย (oligarchy) ซึ่งเป็นการปกครองของคนจำนวนน้อยที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน โดยกลไกที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน คือ การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการสร้างความไม่มั่นคงให้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องผ่านการเลือกตั้งใหม่เมื่อครบวาระหรือตามกติกาของรัฐธรรมนูญ

⁵ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 9-10.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

จึงต้องระวังและรับผิดชอบต่อประชาชนมิฉะนั้นประชาชนย่อมไม่เลือกตนกลับเข้ามาอีก
สาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพียงแต่
ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยตรงเนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบ
อำนาจอธิปไตยนั้นให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” โดย
ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ได้แก่ การที่ประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจอธิปไตยให้
ผู้แทนใช้แทนตน โดยการมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งภายใต้ระบบการ
แข่งขัน ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเป็นการมอบ
อำนาจอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยพลการ
หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตน ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงย่อมเรียกอำนาจ
คืนได้⁷

การปกครองในรูปแบบนี้ เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษแล้วจึง
แพร่หลายไปในประเทศต่างๆ โดยในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal
Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United
Nations General Assembly) ให้การรับรองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ได้วางหลักของการ
ใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทน โดยกำหนดให้การเลือกตั้งผู้แทนต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์
ที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้⁸

- 1) หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (free vote) คือ การจัดการเลือกตั้ง
ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกผู้แทน ปราศจากการขู่เข็ญบังคับ
- 2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (periodical election) คือ
ต้องทำการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอตามกำหนดระยะเวลา “วาระการดำรงตำแหน่ง” เพื่อให้
ประชาชนยืนยันว่ายังคงต้องการให้ผู้้นั้นดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่

⁷ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และอมร รักษาสัตย์, “การเมืองกับประชาชน,” ใน การเมือง
การปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรินต์, 2544), หน้า 10.

⁸ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
การเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ.2541 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 108-109.



- 3) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) คือ การเลือกตั้งที่แสดงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการคดโกง
- 4) หลักการออกเสียงทั่วไป (universal suffrage) คือ การมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง ไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันทางเพศ ศิพ ความรู้
- 5) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีคะแนนเสียงเท่ากันและแต่ละเสียงมีค่าเท่ากัน
- 6) หลักการลงคะแนนเสียงลับ (secret vote) คือ การลงคะแนนเสียงโดยไม่มีผู้ใดทราบได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกตั้งให้กับใคร

อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนยังมีข้อบกพร่องและจุดอ่อนบางประการ โดยถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล การขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน เช่น การถูกวิจารณ์ว่าเป็นการปกครองโดยนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจได้ เป็นต้น⁹

2.1.2.3 ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)¹⁰

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกิดจากการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยโดยผู้แทนกับประชาธิปไตยโดยตรง โดยมีผู้แทนราษฎร แต่ราษฎรมิได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนทั้งหมด มีการสงวนบางเรื่องให้ประชาชนมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถึงแม้ว่าแนวความคิดประชาธิปไตยโดยตรงจะเป็นแนวคิดที่มีความสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และมีโครงสร้างสังคมที่ซับซ้อนยากที่จะให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ประกอบกับความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน จึงได้นำแนวคิดประชาธิปไตยโดยตรงเข้ามาใช้ควบคู่กันกับประชาธิปไตยโดยผู้แทน เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจระดับต่างๆ มากขึ้น

⁹ รายงานการศึกษาระบบสมบูรณ โครรงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา หน้า 11.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.



มิใช่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแค่เลือกตั้งผู้แทนให้ไปทำหน้าที่แทนตนอย่างเดียว¹¹ กล่าวคือ มีการเสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทน หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำงานของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

1) การแสดงประชามติ (referendum) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2) การปรึกษาหารือ (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดูตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

3) การริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถ

¹¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง 17: 60, อ้างใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 12.

เสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าผู้แทนของประชาชนไม่เสนอ หรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

4) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือมิใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น¹²

ในประเทศไทยนั้น ตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้มีการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไปใช้ โดยมีเจตนารมณ์มุ่งเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ โดยการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้และให้ความเห็น เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 26 – 27.



หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นต้น หรือโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติ เช่น การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายแห่งรัฐ การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญหรือข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติ การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีปรึกษา เป็นต้น หรือการกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริงโดยไม่ให้กระทบความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของราชอาณาจักร เช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น¹³ ซึ่งแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวยังคงถูกนำมาใช้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย

2.1.3 ทฤษฎีการแบ่งแยกและการถ่วงดุลอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลหรือองค์กรเดียว เพราะจะเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจและทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มีขอบ จึงเกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้นและปรากฏเป็นรูปธรรมโดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ โดยมีนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ มงเตสกีเยอ (Montesquieu) เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจอธิ

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 3 – 27.

บัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถคานและดุลอำนาจกันได้ (checks and balances) เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนั้น มองเตสกีเออ ยังเสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน¹⁴ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เพราะเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น มองเตสกีเออได้กล่าวว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการ¹⁵ ประการแรกคือ อำนาจนิติบัญญัติ ใช้ในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย ยกเลิกกฎหมาย ประการที่สอง คือ อำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและนอกประเทศ ใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย เป็นภาระกิจที่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ประการสุดท้าย คือ อำนาจในการลงโทษบุคคลเมื่อทำผิดกฎหมายและพิพากษาวินิจัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย โดยจากอำนาจทั้งสามประการในสมัยนั้นมองเตสกีเออเห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิสิทธิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาอภิสิทธิชน (สภาสูง) และสภาประชาชน (สภาล่าง) ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ส่วนอำนาจบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วย อำนาจตุลาการควรอยู่ในมือขององค์กรที่มีชื่อองค์กรประจำแต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จเพื่อให้คนเกรงกลัวอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล¹⁶

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจย่อหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย การแบ่งแยกอำนาจมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด โดยมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ใช้อำนาจในการ

¹⁴ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 146.

¹⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารคำสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 90.

¹⁶ สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองแห่งนวสมัย (กรุงเทพ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 44.

ตรากฎหมาย องค์การบริหารใช้อำนาจในการบริหารประเทศ และองค์กรตุลาการใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาท ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกันเสมอไป อำนาจหนึ่งอำนาจใดอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่มีข้อหนึ่งคือแบบเด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีความตราที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจแต่ละองค์กร คือ มีการคานและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ระหว่างกัน จึงถือได้ว่าหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ คือ การคานและถ่วงดุลอำนาจนั่นเอง¹⁷

อย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดนี้ไม่มีประเทศใดนำไปใช้อย่างเคร่งครัด เห็นได้จากการประสานงานระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างๆของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีกลไกในการคานและถ่วงดุลอำนาจเพื่อมิให้อำนาจหนึ่งอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งจนกลายเป็นเผด็จการได้ ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจก็จะมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรต่างๆเพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลคณะใดมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งการที่จะทำให้อำนาจต่างๆสมดุลกันนั้นต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงดุลหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ เช่น การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติโดยการให้ฝ่ายบริหารยุบสภานิติบัญญัติได้ การถ่วงดุลอำนาจบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ และการถ่วงดุลอำนาจตุลาการโดยให้การจัดตั้งศาลและอำนาจศาลต้องเป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น โดยนอกจากการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรทั้งสามองค์กรดังกล่าวแล้ว ในกรณีของประเทศที่ใช้ระบบสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาทั้งสองด้วย แยกพิจารณาได้สองกรณี¹⁸ ดังนี้

1) การถ่วงดุลอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร เช่น การที่รัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดว่า กฎหมายจะบัญญัติขึ้นได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเห็นชอบให้ใช้เป็นกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเช่นนี้ได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเป็นสภา

¹⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 91.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

ที่เลือกตั้งขึ้นมา นอกจากนั้น ยังอาจมีการถ่วงดุลอำนาจโดยการให้สภาสูงมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย และทวงเหนี่ยว ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว เป็นต้น

2) การถ่วงดุลอำนาจสภาสูง เช่น การไม่ให้อำนาจสภาสูงมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาด เป็นแต่เพียงมีอำนาจทวงเหนี่ยวในกำหนดระยะเวลาหนึ่งแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายเพื่อให้บังคับเป็นกฎหมายได้ หรือการให้สภาสูงมีการประชุมได้เฉพาะในสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้โดยกำหนดให้สมัยประชุมของทั้งสองสภาเริ่มต้นและสิ้นสุดลงพร้อมกัน เป็นต้น

2.2 แนวคิดของการมีระบบวุฒิสภา

รูปแบบของรัฐสภาในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยทั่วไปสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ ระบบสภาเดียว (unicameralism) และระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา (bicameralism) ดังนี้

ระบบสภาเดียว หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติมีฝ่ายเดียวหรือประเภทเดียว แม้จะต่างพรรคหรือต่างสังกัดก็ตาม โดยประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน ซึ่งโดยปกติแล้วควรจะมีวิธีการได้มาอย่างเดียวกัน ไม่ว่าโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจมีรูปแบบสภาเดียวที่แบ่งสมาชิกออกเป็นสองประเภทตามวิธีการได้มาซึ่งแตกต่างกัน เช่น มีสภาเดียวแต่สมาชิกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น¹⁹

ส่วนระบบสภาคู่หรือระบบสองสภานั้น หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือสองประเภท ประชุมแยกกันคนละเวลาคนละสถานที่ มีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกัน อาจมีวาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน แต่อาจมีกรณีพิเศษที่กำหนดให้ทั้งสองสภาประชุมร่วมกันหรือพร้อมกันได้²⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ระบบสองสภา หมายถึง การที่สภานิติ

¹⁹ วิชาญ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2530), หน้า 388.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 389.

บัญญัติประกอบด้วยสภาสองสภา โดยให้สภากลางหรือสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทที่แท้จริงในการออกกฎหมาย ส่วนสภาสูงหรือวุฒิสภามีหน้าที่เป็นที่ปรึกษา คอยยับยั้ง ถ่วงการใช้อำนาจของสภากลาง²¹

การพิจารณาว่าแต่ละรัฐควรใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภานั้น ต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายประการ เช่น ประวัติศาสตร์ สถานการณ์และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงมูลเหตุอื่น ๆ ที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ โดยในส่วนของรัฐประชาธิปไตยที่ใช้รูปแบบสองสภานั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ามูลเหตุหรือเหตุผลในการใช้ระบบสองสภาที่แตกต่างกันไป เช่น เหตุผลเฉพาะจากประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐ ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง และเหตุผลอื่น ๆ ในทางกลไกและทฤษฎี ซึ่งสามารถจำแนกแนวคิดหรือเหตุผลในการมีสภาที่สองได้ดังนี้

2.2.1 เหตุผลทางประวัติศาสตร์

ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของแต่ละรัฐสามารถเป็นเครื่องกำหนดได้ว่ารัฐนั้นๆ จะใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภา โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศมหาอำนาจ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษนั้น อาศัยมูลเหตุอันเป็นความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ของตนโดยเฉพาะในการกำหนดให้มีสองสภา กล่าวคือ ประวัติศาสตร์ในการก่อกำเนิดรัฐซึ่งเป็นรัฐรวมนั้นส่งผลให้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบสองสภา ส่วนในรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศอังกฤษนั้น มีความจำเป็นในการมีสองสภาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองอันเป็นเหตุผลเฉพาะของประเทศอังกฤษโดยแท้ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของมูลเหตุทางประวัติศาสตร์อันเป็นเหตุผลของการกำหนดให้มีสองสภาแยกเป็นในส่วนของรัฐรวมและรัฐเดี่ยว ดังนี้

2.2.1.1 รัฐรวม

รัฐรวม คือ รัฐต่างๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป ซึ่งได้เข้ามารวมกันภายใต้รัฐบาลเดียวกันหรือประมุขเดียวกัน อาจด้วยความสมัครใจของทุกรัฐเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยที่แต่ละรัฐ

²¹ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2520), หน้า 285.

ต่างก็ยังคงมีสภาพเป็นรัฐ เพียงแต่การใช้อำนาจอธิปไตยได้ถูกจำกัดลงไปบ้างตามแต่รัฐธรรมนูญ จะกำหนด หรือตามแต่ข้อตกลงที่ได้ให้ไว้ ทั้งนี้ เพราะว่าได้นำเอาอำนาจนี้บางส่วนมาให้รัฐบาล หรือประมุขเป็นผู้ใช้ ซึ่งแต่ละรัฐนั้นอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดเดียวกัน โดยประเทศที่เป็นรัฐรวมหลาย รัฐที่ยังคงหลงเหลืออยู่ในปัจจุบัน ล้วนอยู่ในรูปแบบของสหรัฐหรือสหพันธรัฐ ทั้งสิ้น²²

ลักษณะสำคัญของรูปแบบรัฐบาลตามแบบสหพันธรัฐ (federalism)²³

คือ การแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ระหว่างรัฐบาลกลาง (central government) และ รัฐบาลของแต่ละรัฐ²⁴ ที่มารวมตัวกัน (state government) โดยที่องค์ประกอบของแต่ละหน่วยที่มา

²² มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐ [ออนไลน์], 12 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา www.elearning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson4.htm#7

²³ พงศทิธสถน ชุมพล และคณะ, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 64.

²⁴ ปัจจุบัน คำว่า “มลรัฐ” เป็นคำที่เลิกใช้แล้ว ดังที่ราชบัณฑิตยสถานให้เหตุผลว่า 1. คำว่า “รัฐ” มีความหมายสองประการ คือ ประการแรก หมายถึง รัฐชาติ (nation state) ซึ่งต้อง มีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ ดินแดน ประชากร รัฐบาล อำนาจอธิปไตย ประการที่สอง หมายถึง รัฐที่รวมกันเป็นสหพันธรัฐ (federation) หรือสมาพันธรัฐ (confederation) ซึ่งมีอำนาจอธิปไตย แบ่งปันกันระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกกับรัฐบาลกลาง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ นั้นๆ ดังนั้น รัฐต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีสถานภาพคล้ายคลึงกับรัฐของประเทศที่มี ระบบการปกครองเป็นสหพันธรัฐหรือสมาพันธรัฐอื่นๆ ทั่วโลก เพียงแต่อำนาจอธิปไตยของรัฐอาจ มีมากน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นกับปรัชญาทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ 2. การใช้คำว่า “มลรัฐ” กับรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่มีหลักฐานและเหตุผลเพียงพอว่าเหตุใดจึงใช้ “มลรัฐ” เฉพาะกับรัฐในสหรัฐอเมริกา ทั้งที่ประเทศอื่นๆ ที่มีการปกครองระบอบสหพันธรัฐหรือสมาพันธรัฐ ในปัจจุบันล้วนใช้คำว่า “รัฐ” ทั้งสิ้น อีกทั้งคำว่า “มลรัฐ” ก็ได้เก็บไว้ในพจนานุกรมฉบับราช บัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ทำให้ไม่สามารถชี้แจงตอบคำถามของบุคคลและหน่วยงานภายนอกที่ ได้ถามเหตุผลของการใช้คำว่า “มลรัฐ” เฉพาะกับสหรัฐอเมริกาได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวราชบัณฑิตยสถานจึงเห็นควรยกเลิกการใช้คำว่า “มลรัฐ” กับรัฐ ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา แล้วเปลี่ยนมาใช้คำว่า “รัฐ” แทน : ราชบัณฑิตยสถาน(2549).

รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ ต้องมีขอบเขตอาณาบริเวณที่ชัดเจน และทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นต่างมีอำนาจโดยตรงจากรัฐธรรมนูญของตนเอง และเป็นอำนาจที่ไม่ก้าวล่วงซึ่งกันและกัน อีกทั้งการสร้างสมดุลระหว่างอำนาจระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น รัฐต่างๆ ที่มารวมตัวกันจึงมีอำนาจที่จะสามารถควบคุมดูแลประชาชนภายในรัฐของตน แต่หลักการสำคัญคืออำนาจนั้นต้องไม่ขัดกับความต้องการและสวัสดิภาพของชาติโดยรวม อำนาจหน้าที่ซึ่งแต่ละรัฐมีภายในรัฐของตนได้ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การแต่งงาน การหย่าร้าง การเก็บภาษีท้องถิ่น การควบคุมและการจัดการเลือกตั้ง ดังนั้น แม้ว่ารัฐสองรัฐจะอยู่ติดกันแต่อาจมีกฎหมายในเรื่องเดียวกันต่างกันก็ได้

การมีรัฐบาลรูปแบบสหพันธรัฐก็เพื่อจัดสรรอำนาจให้คนกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศที่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ และดำรงไว้ซึ่งแบบแผนความเชื่อ และวิถีชีวิตที่ตนต้องการโดยที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อสวัสดิภาพ และความมั่นคงของชาติ โดยลักษณะที่สำคัญของสหพันธรัฐ ได้แก่

- 1) มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (written constitution) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างต้องการหลักประกันที่มั่นคงจากรัฐธรรมนูญว่าสิทธิอำนาจของตนจะไม่ถูกลบล้าง
- 2) สถาบันนิติบัญญัติในระบบสหพันธรัฐโดยทั่วไปจะประกอบด้วยสองสภา สภาหนึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ ส่วนอีกสภาหนึ่งทำหน้าที่แทนประชาชนในรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น
- 3) รัฐบาลท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไข (amendment) รัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลาง
- 4) ระบบสหพันธรัฐค้ำประกันถึงศักดิ์และสิทธิของรัฐสมาชิกในการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองประเทศ

“พจนานุกรมชื่อภูมิศาสตร์สากล เล่ม 1 (อักษร A-L) ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.” (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน), หน้า ค.

5) ระบบสหพันธรัฐมีรูปแบบรัฐบาลแบบกระจายอำนาจ (decentralized) ออกไปตามที่ต่างๆ และการรวมศูนย์อำนาจไม่อาจทำได้ นอกจากต้องล้มล้างโครงสร้าง และเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างที่สำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีความจำเป็นในการมีสภาพที่สองเนื่องจากประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐ นั่นคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกก่อตั้งโดยสิบสามอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งมีทำเลอยู่ตามฝั่งทะเลแอตแลนติก เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ชาวอเมริกันประกาศอิสรภาพ ซึ่งเป็นการอ้างสิทธิ์ในการกำหนดชะตาของตนเอง และการสร้างสหภาพความร่วมมือขึ้น แนวความคิดเรื่องการมีสองสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากการประนีประนอมในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ณ เมืองฟิลาเดเฟีย ในปี ค.ศ. 1787 ซึ่งข้อเสนอในการมีสภาเดียวโดยเลือกตั้งจากพลเมืองในแต่ละรัฐตามสัดส่วนจำนวนประชากรนั้นไม่เป็นที่ยอมรับ เพราะรัฐขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนประชากรน้อยกว่าย่อมเสียเปรียบรัฐขนาดใหญ่ ในที่สุดจึงมีการประนีประนอมให้มีสภาพที่สองเป็นตัวแทนจากแต่ละรัฐเป็นจำนวนเท่ากัน ซึ่งการปรับใช้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลให้รัฐต่าง ๆ กลายเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐ และขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางที่มีอำนาจเด็ดขาด

นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว รัฐรวมอื่นๆ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมัน และประเทศมาเลเซีย ต่างปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ใช้รูปแบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยอาศัยมูลเหตุของการมีวุฒิสภานั้นเป็นความจำเป็นโดยเฉพาะเนื่องมาจากประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา คือ เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ ที่รวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ

2.2.1.2 รัฐเดี่ยว

รัฐเดี่ยว (unitary state) คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองและการปกครองรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว เป็นรัฐซึ่งมีเอกภาพไม่ได้แยกออกจากกัน มีการใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายในและภายนอกโดยองค์กรเดียวกันทั่วดินแดนของรัฐ อำนาจสูงสุดในที่นี้ก็คือ อำนาจอธิปไตยอันได้แก่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ในรัฐเดียวนั้นบุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกัน ทุกคนจะอยู่ในระบอบการปกครอง

เดียวกันและอยู่ใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน

ตัวอย่างของรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ เป็นต้น รัฐเดียวนั้นไม่จำเป็นต้องตั้งอยู่บนผืนแผ่นดินเดียวกันและติดต่อกันไป ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐหมู่เกาะ หรืออาจประกอบด้วยดินแดนหลายดินแดนอยู่แยกห่างจากกัน โดยมีประเทศอื่นคั่นอยู่ก็ได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศปากีสถานและประเทศตุรกี เป็นต้น ²⁴

จากการที่รัฐเดี่ยวมีลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ มิได้เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐต่างๆ รัฐเดี่ยวจึงมิได้มีความจำเป็นในการมีสภาที่สองเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆดังเช่นรัฐรวม ดังนั้น รัฐเดี่ยวบางรัฐจึงใช้ระบบสภาเดียว บางรัฐใช้ระบบสองสภา ซึ่งอาจอาศัยเหตุผลที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ปราภฏว่ามีบางรัฐที่เคยใช้ระบบสองสภาได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสภาเดียวในภายหลังโดยยกเลิกวุฒิสภาหรือสภาสูงไป เช่น ประเทศเดนมาร์ก ประเทศกรีซ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศฮังการี ประเทศตุรกี เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีเหตุผลของการยกเลิกสภาที่สองที่แตกต่างกัน เช่น การที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร การมีกระบวนการที่ไม่ชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย การไม่แสดงถึงการเป็นตัวแทนชนกลุ่มคนต่างเพศและต่างเชื้อชาติ การสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเพื่อดำรงไว้ซึ่งสภาสูง การมีวาระการดำรงตำแหน่งในสภาที่ยาวนานหรือไม่จำกัดและการทำให้กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้า เป็นต้น

ตัวอย่างที่สำคัญของรัฐเดี่ยวที่อาศัยเหตุผลหรือความจำเป็นทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศตนโดยเฉพาะเป็นตัวกำหนดให้ใช้รูปแบบสองสภาหรือสภาคู่ นั้นคือ ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแรกซึ่งเป็นต้นแบบของการใช้ระบบสองสภา โดยเหตุผลของการใช้ระบบสองสภาของประเทศไทยนั้นเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์โดยแท้ซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนานถึง 700 ปีเศษ กล่าวคือ ในระยะเริ่มแรกนั้นอังกฤษมีเพียงสภาเดียวซึ่งพบครั้งแรกในสมัยแองโกลแซกซอน ในรูปสภา Witan หรือชื่อเต็มว่า Witangemot เป็นสภาที่ปรึกษา

²⁴ พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546), หน้า 32.

ของกษัตริย์ ประกอบด้วย²⁵ พระบรมวงศานุวงศ์ (athelings), ขุนนางชั้นสูง (nobility), พระราชาคณะ (bishops), ผู้นำท้องถิ่น (ealdorman) และพวกข้าราชการ (thanes, ministri regis) โดยสภา Witan นี้อยู่ภายใต้ความครอบงำของกษัตริย์ ต่อมาในสมัยการยึดครองของพวกนอร์มัน (Norman) สภา Witan ได้แปรรูปมาเป็นมหาสภา (Great Council) โดยการก่อตั้งโดยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ผู้สถาปนาระบบฟิวดัล (feudalism) ขึ้นบนเกาะอังกฤษโดยการแบ่งที่ดินให้เป็นบำเหน็จรางวัลแก่ทหารและขุนนางเพื่อแลกเปลี่ยนกับความจงรักภักดีและการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดสงคราม มหาสภาจึงเป็นการผสมผสานประเพณีเก่าของแองโกลแซกซอนเข้ากับระบบฟิวดัล โดยมีสมาชิกประกอบด้วย ขุนนางที่ถือที่ดิน (Lords of Manor or Barons) และพระชั้นสูง (Archbishop, Bishop and Abbot) ทำหน้าที่เป็นศาลยุติธรรมและที่ปรึกษาของกษัตริย์ แต่กษัตริย์จะทำตามหรือไม่ก็ได้ จนกระทั่งสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ.1199-1216) ซึ่งไม่ให้ความสำคัญกับมหาสภา ทรงใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตนจนก่อความเดือดร้อนแก่บรรดาขุนนาง ข้าราชการฝ่ายสงฆ์และประชาชนทั่วไป อีกทั้งยังก่อศัตรูกับฝรั่งเศสและทำลายอำนาจพระสันตะปาปา เป็นผลให้อังกฤษอยู่ในวิกฤติการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและนอกประเทศ เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับขุนนางจนนำไปสู่ข้อตกลงที่เรียกว่ามหาบัตร (Magna Carta) ในปี ค.ศ.1215²⁶ ซึ่งเป็นการประกันสิทธิของขุนนางตามที่เคยมีในระบบฟิวดัลและจำกัดอำนาจกษัตริย์ โดยเฉพาะในเรื่องการเก็บภาษีนั้นจะเรียกเก็บได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษี ต่อมาในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับมหาสภาซึ่งไม่ยอมให้พระเจ้าเฮนรีที่ 3 เรียกเก็บภาษีตามต้องการ จนเกิดเป็นสงครามระหว่างกษัตริย์และขุนนาง สุดท้ายฝ่ายขุนนางเป็นฝ่ายชนะ หัวหน้าของฝ่ายขุนนาง คือ ซิมม่อน เดอ มงฟอร์ต (Simon de Montfort) ตั้งตัวเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในปี ค.ศ.1264 และจัดประชุมมหาสภาเพื่อขอความยินยอมในการเก็บภาษี โดยในครั้งนี้นอกจากจะเรียกขุนนางและอัศวินแล้ว ยังกำหนดให้เมืองต่างๆอีก 21 เมืองส่งผู้แทนมาร่วมประชุมด้วยซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีบุคคลสามัญร่วมประชุมในสภา โดยเมื่อมงฟอร์ตหมด

²⁵ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, "วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา", หน้า 10.

²⁶ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 2.

อำนาจลงมหาสภาก็กลับสู่รูปแบบเดิมโดยไม่มีผู้แทนเมืองมาร่วมประชุมอีก จนกระทั่งสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ต้องการนำเงินไปใช้ทำสงครามจำนวนมากจึงกำหนดให้ตัวแทนเมืองมาร่วมประชุมอีก ซึ่งการประชุมครั้งนี้มีผู้ร่วมประชุมมากเป็นประวัติการณ์ นับเป็นมหาสภาที่ใหญ่ที่สุด จนได้รับการขนานนามว่า “รัฐสภา” ซึ่งรูปแบบการประชุมของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (The Model Parliament of Edward I) ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญและได้พัฒนากลายเป็นรัฐสภาของประเทศอังกฤษอย่างช้าๆ ซึ่งการประชุมในครั้งนั้นเป็นการประชุมแบบสภาเดี่ยวแต่แยกกันลงมติโดยแบ่งออกเป็น 3 พวก คือ พวกพระกลุ่มหนึ่ง พวกขุนนางและอัศวินกลุ่มหนึ่ง และพวกตัวแทนของเมืองต่างๆซึ่งเป็นราษฎรสามัญอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งต่อมาพวกพระและขุนนางเห็นว่าตนมีประโยชน์ได้เสียร่วมกันเพราะเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่เหมือนกันจึงร่วมปรึกษาหารือกันเสมอ ส่วนอัศวินและผู้แทนเมืองต่างๆถือว่าตนเป็นผู้แทนของราษฎรจริงๆจึงปรึกษาหารือร่วมกัน ทำให้เกิดลักษณะ 2 สภาขึ้นและได้กลายเป็นหลักปฏิบัติสืบต่อมา โดยที่ประชุมของพระและขุนนางกลายเป็น “สภาขุนนาง” (House of Lords) ส่วนที่ประชุมของอัศวินและผู้แทนเมืองกลายเป็น “สภาสามัญ” (House of Commons) มาจนทุกวันนี้

จึงเห็นได้ว่าการมีสองสภาของประเทศอังกฤษนั้นเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองทั้งสิ้น มิได้เกิดจากเหตุผลทางทฤษฎีแต่อย่างใด²⁷ อย่างไรก็ตาม แนวคิดระบบสองสภาของประเทศอังกฤษนั้นได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ซึ่งได้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของการมีสองสภาและได้นำไปปรับใช้กับประเทศของตนจนระบบสองสภาแพร่หลายไปทั่วโลกมาจนทุกวันนี้

2.2.2 เหตุผลด้านอื่นๆ

นอกจากเหตุผลของการใช้ระบบสองสภาอันเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะ ดังเช่นประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดรัฐของรัฐธรรมนูญหรือประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของอังกฤษแล้ว ปัจจุบันประเทศต่างๆในโลกได้นำระบบสองสภาไปปรับใช้กับประเทศของตน โดยอาศัยเหตุผลของการมีสภาที่สองที่แตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกมูลเหตุหรือเหตุผลอื่นๆของการมีสภาที่สองในประเทศต่างๆได้ ดังนี้

²⁷ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 20-23.

2.2.2.1 เพื่อการคานอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา โดยอาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองเพื่อเป็นการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง²⁸ เช่น การที่กฎหมายจะบัญญัติขึ้นใช้ได้ต่อเมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบ สภาที่สองมีอำนาจเหนี่ยวรั้ง ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หรือยืนยันร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นพิเศษของสภาที่สอง การนำร่างกฎหมายที่สภาที่สองไม่เห็นชอบด้วยไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่าจะให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดให้สภาที่สองมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยต้องการให้สภาที่สองเป็นผู้ถ่วงดุลหรือคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุผลสองประการคือ เพื่อป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภาและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

ก. ป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภา

การมีสภาที่สองด้วยเหตุผลนี้ เนื่องจากเกรงว่าหากมีเพียงสภาเดียวแล้ว กรณีที่สมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาล จะทำให้รัฐบาลสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมด และอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภา หรือที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (parliament dictatorship) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้²⁹

ข. ให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

การมีสภาที่สองเพื่อการคานอำนาจสภาผู้แทนราษฎรกรณีนี้ เนื่องจากการที่ยังคงไม่ไว้วางใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากความอ่อนประสบการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึง

²⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 104.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 391.

จำเป็นต้องมีสภาที่สองทำหน้าที่เป็น “สภาพี่เลี้ยง” ให้กับสภาผู้แทนราษฎร โดยการเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงอำนาจโดยการพิจารณายับยั้งร่างกฎหมาย หรือเสนอร่างกฎหมายได้เอง

โดยการจะสนองวัตถุประสงค์ข้อนี้ ควรจัดให้สมาชิกสภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดคุณสมบัติด้านอายุและประสบการณ์ให้เหนือกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เหมาะสมกับการเป็น “สภาพี่เลี้ยง” และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยด้วย เนื่องจากตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ สภาที่สองย่อมมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องมีที่มาที่ชอบธรรม³⁰

2.2.2.2 เพื่อให้การตรวจสอบการออกกฎหมายรอบคอบยิ่งขึ้น

การมีสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรให้รอบคอบยิ่งขึ้นนั้น เห็นได้ว่ามีลักษณะเหมือนการเป็น “สภาพี่เลี้ยง” อยู่แน่นอน เพียงแต่เป็นพี่เลี้ยงที่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสภาที่สองจะเป็นผู้ท้วงติงให้สภาผู้แทนราษฎรคิดทบทวนอีกครั้งหนึ่ง (second thought) แต่เมื่อได้ทบทวนแล้วจะเห็นอย่างไรก็เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สภาที่สองไม่สามารถเหนี่ยวรั้งหรือหยุดยั้งได้ ดังนั้น สภาที่สองจึงเปรียบได้กับ “สภาที่ปรึกษา” นั้นเอง ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้

ตามวัตถุประสงค์นี้ สภาที่สองอาจจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติและอยู่ในตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากสภาที่สองตามวัตถุประสงค์ข้อนี้มีอำนาจน้อย³¹

2.2.2.3 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมือง

กรณีนี้ สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพ หรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มพลัง (power group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีอิทธิพลในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือขัดขวางการเปลี่ยนแปลง

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 392.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 393.

ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ ซึ่งกลุ่มที่มีบทบาทในประเทศต่างๆ เช่น กลุ่มทหาร กลุ่มพ่อค้า กลุ่มนักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม นายธนาคาร กลุ่มปัญญาชน ครูอาจารย์ นักคิด นักเขียน นักพูด กลุ่มแรงงานกรรมกร เกษตรกร กลุ่มวิชาชีพแพทย์ หนายความ วิศวกร สื่อมวลชน เป็นต้น การมีสภาพขุนนางในอังกฤษนั้นนอกจากอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว ก็อาศัยเหตุผลกรณีนี้ประกอบด้วยเช่นกัน

กรณีนี้ สภาที่สองต้องได้มาโดยการแต่งตั้ง หากได้มาโดยเลือกตั้งย่อมไม่สามารถได้สมาชิกสภาที่สองที่มาจากหลากหลายและเป็น “ผู้แทน” กลุ่มดังกล่าวได้อย่างแท้จริง โดยย่อมจะต้องจำกัดอำนาจให้น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง³²

2.2.2.4 เพื่อเป็นตัวแทนของท้องถิ่น

เนื่องจากในบางประเทศมีอาณาเขตที่กว้างใหญ่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส จึงจำเป็นต้องมีสภาที่สองเพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆมีตัวแทนของตนหรืออีกนัยหนึ่งคือการมีสภาที่สองเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นนั่นเอง³³

อย่างไรก็ตาม นอกจากเหตุผลทั้งสี่ประการข้างต้นแล้ว ในบางกรณีสภาที่สองอาจมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้กลายเป็นฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภา โดยสมาชิกสภานี้มักพัฒนามาจากคณะบุคคลที่ก่อการปฏิวัติรัฐประหารหรือร่วมสถาปนาการปกครองใหม่และมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาที่สองในกรณีเช่นนี้ต้องประทับประคองรัฐบาลซึ่งมักมาจากการแต่งตั้งหรือสถาปนาขึ้นเช่นเดียวกันให้บริหารงานตามนโยบายที่บุคคลเหล่านี้มีส่วนรู้เห็นอยู่ด้วยต่อไป มิให้ระบอบการปกครองหรือรูปแบบรัฐบาลที่ตนมีส่วนสร้างมาล้มลงเสียแต่แรก สภาที่สองในลักษณะนี้จึงมีอำนาจมากเท่ากับหรืออาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาที่สองเช่นนี้จะมีอยู่ตลอดไปไม่ได้เนื่องจากขัดกับระบอบประชาธิปไตย แต่ควรผ่อนหรือค่อยๆลดอำนาจลงตามกาลเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสมและยังคงรักษาส่วนสำคัญอื่นๆของระบอบอยู่ได้ ซึ่งเมื่อ

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 394.

³³ เรื่องเดียวกัน.

ถึงจุดหนึ่งสภานี้จะต้องยกเลิกหรือสลายตัวไปเป็นสภาที่สองตามเหตุผลอื่นๆหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้นต่อไป³⁴

กล่าวโดยสรุป จากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้แทนปวงชนและแนวคิดของการมีระบบวุฒิสภานั้น เห็นได้จากรูปแบบของรัฐและประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน รวมถึงความจำเป็นทางกลไกที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ จึงทำให้มูลเหตุของการกำหนดให้มีวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่สองในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภานั้นแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในประเทศซึ่งเป็นรัฐรวม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมัน ย่อมมีความจำเป็นในการมีวุฒิสภาเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐต่างๆภายในประเทศ ส่วนประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแรกที่ใช้ระบบสองสภานั้นก็เนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศตนโดยเฉพาะ นอกจากนั้น ในรัฐเดี่ยวอื่นๆที่มีได้มีความจำเป็นข้างต้น บางประเทศก็ได้รับเอาระบบสองสภาไปใช้ด้วยเหตุผลและประโยชน์ทางกลไกที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อการคานอำนาจสภาผู้แทนราษฎร เพื่อความรอบคอบในการออกกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มได้มีโอกาสทางการเมืองหรือเพื่อเป็นตัวแทนของท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาหรือสภาที่สองเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น โดยหลักการแล้ว วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา นอกจากจะต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่แล้วยังต้องมีความชอบด้วยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการเคารพต่อสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ซึ่งในส่วนของรูปแบบวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศนั้น ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของวุฒิสภาในประเทศต่างๆในบทต่อไป

³⁴ รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” เรื่องการปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 31-32.