



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกวุฒิสภา

(1) ทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นผู้แทนปวงชน

1.1. ทฤษฎีการเลือกตั้ง (Theories of the suffrage)

สิทธิในการเลือกตั้งเกิดขึ้นจากความคิดผสมผสานทางอุดมคติและการปฏิบัติซึ่งมีที่มาจากสมัยโบราณเมื่อเกิดระบบประชาธิปไตยขึ้น ความคิดซึ่งสะสมมาจากสมัยโบราณจึงเกิดเป็นรูปร่างขึ้นและดัดแปลงจนกระทั่งทุกวันนี้ โดยมีนุษย์เห็นว่ามีด้วยกัน 4 วิธีที่ตนมีสิทธิมีส่วนในอันที่จะเข้าร่วมมือบริหารการบ้านการเมืองโดยการออกเสียง ดังนี้

1. ในเมืองเอเธนส์ของกรีกสมัยโบราณ การออกเสียงเป็นการกระทำอันสำคัญและปกติของพลเมืองในกรุงเอเธนส์ แต่ราษฎรทั้งหมดไม่มีสิทธิออกเสียง เฉพาะบุคคลซึ่งมีสัญชาติของเอเธนส์เท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียง พวกเอเธนส์เชื่อว่าการเลือกตั้งโดยเสียงโชคจับสลาก (Lot) เป็นวิธีที่ทำได้วิธีเดียวในรัฐประชาธิปไตยโดยถือว่าเท่ากับขอความเห็นจากพระเจ้าบนสวรรค์ ใครก็ตามที่ได้รับตำแหน่งจากการเสียงชancenี้ย่อมถือว่าผู้นั้นได้รับพรจากพระเจ้าเป็นพิเศษซึ่งก็มีผลทำให้เป็นผู้มีความสามารถบริหารบ้านเมืองไปด้วยดี ตั้งแต่สมัยโฮเมอร์ (Homer) จนถึงปลายอาณาจักรโรมันได้มีการใช้วิธีเสียงโชคและรัฐอื่น ๆ ในกรีกก็พลอยถือตามไปด้วย แม้จะมีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ไปบริหารงาน เช่นตั้งเจ้าเมืองหรือตั้งตุลาการโดยการเสียงโชคจับสลาก แต่ในการประกาศใช้กฎหมายสมัยนั้นราษฎรมาชุมนุมกันและถ้าเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งโดยจับสลากนั้นพยายามดำเนินงานซึ่งที่ประชุมไม่เห็นพ้องด้วย ที่ประชุมก็อาจลงมติเพิกถอนคำสั่งนั้น ๆ ได้แต่เจ้าหน้าที่นั้น ๆ ไม่ต้องลาออกหากยอมปฏิบัติให้เป็นไปตามความประสงค์ของที่ประชุมและถ้าขัดขึ้นก็จะต้องถูกขึ้นศาล ในสมัยนั้นพวกแม่ทัพนายกองก็ดีตุลาการก็ดี ถือเป็นคนรับใช้ของราษฎรจริง ๆ การแต่งตั้งโดยจับสลากนี้เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลในสัญชาติทุกคนไม่ว่าอยู่ในสังคมสูงหรือต่ำมีโอกาสเท่ากัน นอกจากการเลือกตั้งโดยจับสลากแล้วยังมีวิธีแสดงเจตจำนงของประชาชน (Popular will) อีกวิธีหนึ่งคือการออกเสียงในศาลยุติธรรม ระบบพิเศษของศาลยุติธรรมนี้คือการอนุญาตให้ราษฎรสามารถกล่าวหาผู้ดำรง

ตำแหน่งบริหารในศาลได้ แต่การลงโทษก็ไม่รุนแรงอะไร ที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นทางเลือกตั้งใน เอเธนส์ แต่ในกรุงโรมนั้นการปกครองก็คล้ายกับเอเธนส์ คือ นครรัฐทั้งสองไม่มีสภาผู้แทนแต่ เป็นสภาซึ่งราษฎรชุมนุมทั้งหมดเพื่อเลือกตั้งเจ้าหน้าที่และสร้างกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปในสมัยโบราณการออกเสียงเป็นของควบกันไปด้วยธรรมชาติในฐานะที่เขา เป็นสมาชิกคนหนึ่งของรัฐซึ่งจะแยกตัวจากเขาไม่ได้ นอกจากนี้เขาจะสละทิ้งรัฐนั้นไปเด็ดขาด ทฤษฎีนี้ถือว่า บุคคลที่เกิดมาในดินแดนย่อมมีส่วนได้เสียด้วย จึงต้องให้สิทธิเขา

2. ในสมัยกลาง มนุษย์ออกเสียงเลือกตั้งเพราะมีที่ดินหรือมียศบรรดาศักดิ์ ซึ่ง ถือว่าการออกเสียงไม่ใช้สิทธิธรรมชาติในฐานะ เป็นพลเมือง แต่เป็นเอกสิทธิ์ซึ่งให้แก่ผู้มีฐานะใน ทางเศรษฐกิจดี กล่าวคือ การที่บุคคลจะมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นเป็น บุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ฉะนั้นทฤษฎีนี้จึงถือว่าไม่ได้ว่าราษฎรทั้งหมดมีสิทธิในการเลือกตั้ง เฉพาะแต่บุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้นจึงถือว่าเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียในสังคมและมีความ รับผิดชอบในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตน

3. ในสมัยเมื่อเกิดประชาธิปไตยใหม่ มนุษย์ถือว่าสิทธิเลือกตั้งและรับเลือก ตั้งเป็นสิทธิสำคัญซึ่งมนุษย์ย่อมเรียกร้องได้เสมอกับสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และสิทธิใน การที่จะอยู่โดยปกติสุข ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นในสมัยคริสต์วรรษที่ 20 นี้ พวกปรัชญาเมธีต่าง ๆ ถือว่า มนุษย์ควรมีสิทธิในฐานะ เป็นมนุษย์ ทฤษฎีนี้ตรงกันข้ามกับทฤษฎีในสมัยที่สอง เป็นทฤษฎีของผู้นิยมสิทธิ ของมนุษย์

4. ในคริสต์วรรษที่ 19 มนุษย์ถือว่าการออกเสียงเป็นหน้าที่ของพลเมืองในรัฐ ซึ่งทุกคนต้องมาใช้เพื่อบริการรัฐ ทฤษฎีนี้ถือว่าเป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นในสมัยที่ทฤษฎีที่ 1 กำลังรุ่งเรือง ในฝรั่งเศส Abbé Sieyès ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยปฏิวัติเป็นผู้ออกความเห็นว่าเป็นฝรั่งเศส มีชาวฝรั่งเศสสองจำพวก คือ พวกสนใจการบ้านการเมืองกับพวกอยู่เฉย ๆ พวกหลังนี้เนื่อง จากเสียภาษีอากรน้อยจึงไม่มีสิทธิการเมือง แต่ควรจะให้สิทธิแก่พวกเขาเพราะการปฏิบัติ หน้าที่สาธารณะ เช่นนี้ไม่ใช้สิทธิ แต่เป็นหน้าที่เหมือนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเหมือนกัน ผิดกัน เพียงเจ้าหน้าที่รัฐบาลมีหน้าที่มากกว่าเท่านั้นการที่ Sieyès มีความเห็นเช่นนั้นเพราะมีผู้ไม่ออก เสียงเสียมาก ทฤษฎีนี้ในสมัยปัจจุบันบางประเทศก็รับไว้ใช้ บางประเทศก็ไม่เห็นด้วย¹

¹ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร 2491-2492 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), หน้า 76-82.

1.2 ทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (The Sovereignty of the people) เจ้าของทฤษฎีนี้คือ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) รูสโซได้เรียบเรียงวรรณกรรมสำคัญเรื่องหนึ่งชื่อ "Le Contrat Social "หรือ" The Social Contract" ซึ่งมีสาระสำคัญว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปทุกนาม เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกันโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน สัญญาเช่นนี้รูสโซเรียกว่า "สัญญาประชาคม" ทั้งนี้เพราะรูสโซมีแนวความคิดในทางคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ รูสโซจึงเชื่อว่าสังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญาร่วมกันของราษฎรมิใช่เกิดจากการข่มขู่บังคับราษฎรดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของดังที่อธิบายมาทั้งหมด.

รูสโซได้อธิบายว่า สมาชิกในสังคมเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจในการปกครองบริหารประเทศ ถ้าสังคมหรือประเทศมีสมาชิกอยู่รวม 10,000 คนและอำนาจในการปกครองบริหารซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" มีค่าเท่ากับหนึ่ง ประชาชนแต่ละคนจะมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ $\frac{1}{10,000}$ ส่วน ในทางตรงกันข้ามถ้าประเทศใหญ่โตขึ้นมีจำนวนประชาชนมากขึ้น น้ำหนักอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคนจะมีค่าเป็น $\frac{1}{100,000}$ หรือ $\frac{1}{1,000,000}$ ส่วนแล้วแต่กรณี ดังนั้นประชาชนแต่ละคนในรัฐหนึ่งจึงเป็นทั้งราษฎรที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งราษฎรได้มอบไว้ให้แก่สังคม ทฤษฎีนี้เน้นความเสมอภาคเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน² ทฤษฎีนี้เรียกว่าทฤษฎีประชาธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

นอกจากนี้ศาสตราจารย์อังเดร โอรู (Andre Hauriou) นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงของฝรั่งเศสได้อธิบายไว้ว่า ทฤษฎีสันับสนุนให้มีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงคือ ให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงดังที่เคยปฏิบัติในกรีกสมัยโบราณ

²วิชฌุ เดรื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 218-219.

หรืออาจจัดการปกครอง เป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตนก็ได้³ แต่ความเห็นศาสตราจารย์โอรูที่สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงดังที่เคยปฏิบัติในกรีกสมัยโบราณนั้น เป็นไปไม่ได้ในปัจจุบัน คงทำได้เพียงจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทน ซึ่งผลที่ตามมา คือ ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพื่อบริการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เราจักกันดีคือ "การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง" (Universal suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่เป็นหน้าที่ และสิทธิในการเลือกตั้งนี้เป็นสิทธิส่วนตัวเอง มิต้องให้ผู้ใดมอบหมายหรือมิต้องให้ผู้ใดมอบหมายหรือจะมาเพิกถอนได้ รวมทั้งไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่รุสโซ กล่าวไว้ว่า "สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้"

(2) มูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา

เนื่องจากสถาบันวุฒิสภาเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกในรูปของการใช้ระบบสองสภา โดยมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องและยังคงมีอยู่ปัจจุบันอีกทั้งประเทศอังกฤษได้ประสบความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศได้แบบอย่างการปกครองมาจากประเทศอังกฤษถึงกับมีผู้กล่าวว่ารัฐสภาอังกฤษเป็นมารดาของรัฐสภาทั้งหลาย ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะเรียกชื่อรัฐสภาของตนชื่อใด⁴ ดังนั้นการที่จะทราบมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภานั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ

ระบบรัฐสภาของอังกฤษในระยะเริ่มแรกเป็นระบบสภาเดียว พบครั้งแรกในสมัยแองโกลแซกซอนในรูปสภาWitan หรือเรียกชื่อเต็มว่า Witangemot ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ตามประวัติปรากฏว่าองค์การนี้ตั้งขึ้นโดยวิธีอดแน่นอนและมีอำนาจอะไรบ้าง แต่เท่าที่ปรากฏมีเพียงว่ามีสิทธิที่จะขอให้กษัตริย์ปรึกษาหารือในราชการแผ่นดินที่สำคัญ ๆ นั่นคือ ให้ความเห็นชอบในการชักกฎหมาย การทำสนธิสัญญาหรือทำสัญญาพันธมิตร การเก็บภาษีอากรและ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

⁴ ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพิสดาร (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2494), หน้า 6 - 7.

ระเทียบการปกครองทางศาสนาจักร นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในคดีสำคัญ ๆ อีกด้วย⁵ สมาชิกประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ (athelings), ขุนนางชั้นสูง (nobility), พระราชา-คณะ (bishops), ผู้นำท้องถิ่น (ealdorman), และพวกข้าราชการ (thanes, ministi regis) การเข้าเป็นสมาชิกของ Witan นั้นเข้ามาโดยหมายเรียกของกษัตริย์อันเป็นหมายเรียกเฉพาะตัว และมีัดหมายควาว่าชนชั้นสูงเหล่านี้จะได้รับหมายเรียกทุกคน และเมื่อบุคคลใดถูกเรียกเข้ามาครั้งหนึ่งแล้วก็อาจจะถูกเรียกเข้ามาในครั้งต่อ ๆ ไปอีกได้ สภา Witan นี้อยู่ภายใต้ความครอบงำของกษัตริย์⁶ ต่อมาในสมัยการยึดครองของพวกนอร์มัน (Norman) สภา Witan ได้แปรรูปมาเป็นมหาสภา (Great Council) หรือ (Magnum concilium)⁷ โดยการริเริ่มก่อตั้งของพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ผู้ซึ่งสถาปนาระบบฟิวดัล (Feudalism) ขึ้นบนเกาะอังกฤษ โดยได้มีการจัดแบ่งที่ดินที่ริบวัดและที่รกร้างว่างเปล่าเป็นบำเหน็จรางวัลแก่บรรดาทหาร และขุนนาง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับค้ำมั่นสัญญาว่าจะจงรักภักดีและให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดสงคราม⁸ มหาสภานี้เป็นการผสมผสานประเพณีเก่า ๆ ของแองโกล-แซกซอนเข้ากับระบบฟิวดัล ซึ่งเป็นรูปแบบคล้ายกับสภา witan สมาชิกของมหาสภาประกอบด้วย บรรดาขุนนางที่ถือที่ดิน (Lords of Manor or Barons) และพระชั้นสูง (Archbishop, Bishop and Abbot) ในครั้งแรก ๆ สมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 จะมีการประชุมกันปีละ 3 ครั้งในเทศกาลสำคัญ ๆ⁹ มหาสภาทำหน้าที่เป็นศาลยุติธรรมและเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ กษัตริย์ทรงหารือการประกาศใช้กฎหมายและเก็บภาษีอากร มหาสภาเป็นสภาที่ปรึกษาเท่านั้น กษัตริย์จะทำตามก็ได้หรือไม่ทำตามก็ได้¹⁰ อำนาจของกษัตริย์และมหาสภาอยู่ในสภาพผสมผสานกันจนกระทั่งถึงสมัยของพระ

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 12 - 14.

⁶Bryce Lyon, A Constitutional and Legal History of Medieval England (New York : Happer and Brothers, 1960), P.36 - 46.

⁷ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร, หน้า 18

⁸Strathean Gordon, Our Parliament, 4 th. ed., (London : Cassell, 1955), P.14.

⁹Ibid., P.16.

¹⁰ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร, หน้า 18.

เจ้าจอห์น(ค.ศ.1199-1216) พระเจ้าจอห์นเป็นกษัตริย์ที่หลงอำนาจ และใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนพระองค์จนก่อความเดือดร้อนแก่บรรดาขุนนางซราวาสและฝ่ายสงฆ์ ชำราชากร ประชาชน นอกจากนี้ยังได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาด ก่อศัตรูกับประเทศฝรั่งเศส และทำทลายอำนาจของพระสันตะปาปา เป็นผลให้ประเทศอังกฤษตกอยู่ในสภาพวิกฤตการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ กษัตริย์องค์นี้มิได้ให้ความสำคัญแก่มหาสภา ความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนางนำไปสู่ข้อตกลงที่เรียกว่ามหาบัตร (Magna Carta) ในปี ค.ศ.1215¹¹ ที่ถือว่าเป็นรากเงาของรัฐธรรมนุษย์ รัฐสภา และการปกครองแบบประชาธิปไตยของอังกฤษ Magna Carta มิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป แต่เป็นการประกันสิทธิของพวกขุนนางตามที่เคยมีมาในระบบฟีวตัลและเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่นการพิจารณาคดีซึ่งขุนนางเป็นผู้กระทำผิดนั้นจะต้องให้พวกขุนนางด้วยกันเป็นผู้พิจารณา การเก็บภาษีจะต้องได้รับความยินยอมจากมหาสภาเสียก่อนและกำหนดไว้ว่า ภาษีอะไรบ้างที่กษัตริย์เก็บได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากมหาสภา รวมทั้งจำนวนที่ต้องเรียกพวกขุนนางและอัศวินมาประชุมมหาสภาด้วย ในบทที่ 12 ของมหาบัตรได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ากษัตริย์เรียกเก็บภาษีได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษี ข้อกำหนดนี้ทำให้เกิดหลักการที่สำคัญ คือ " ไม่มีภาษีไม่มีผู้แทน " (no taxation without representation) ที่ได้กลายเป็นหลักพื้นฐานของอำนาจรัฐสภาในเวลาต่อมา

ต่อมาในรัชกาลของพระเจ้าเฮนรี่ที่ 3 พระองค์เกิดข้อขัดแย้งอย่างรุนแรงกับฝ่ายมหาสภาเพราะมหาสภามียอมให้พระเจ้าเฮนรี่ที่ 3 เรียกเก็บภาษีตามต้องการจนทำให้เกิดสงครามขึ้นระหว่างฝ่ายกษัตริย์และพวกขุนนาง บรากรกว่าฝ่ายขุนนางได้รับชัยชนะ หัวหน้าของฝ่ายขุนนางคือ ซิมมัน เดอ มงฟอร์ด (Simmon de Monford) ตั้งตัวเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในปี ค.ศ.1264 ในสมัยซิมมัน เดอ มงฟอร์ด มีความจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากเช่นกัน จึงจัดประชุมมหาสภาเพื่อให้ความยินยอมในการเก็บภาษี แต่คราวนี้นอกจากจะเรียกพวกขุนนางและอัศวินแล้ว ยังกำหนดให้เมือง (Boroughs) ต่าง ๆ อีก 21 เมือง ส่งผู้แทนเมืองละคนมาร่วมประชุมด้วยนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีบุคคลสามัญมาร่วมประชุมสภาด้วย ผู้แทนของเมืองต่างๆ

¹¹สมบูรณ สุธสาธาณ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 2.

เหล่านี้ต่อมาได้กลายเป็นผู้แทนของพลเมืองทั้งหมดในเวลาต่อมา เมื่อมองฟอร์ดหมดอำนาจลงมหาสภานี้ก็กลับไปสู่รูปเดิมคือไม่มีผู้แทนจากเมืองต่าง ๆ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward I) ต้องการเงินไปใช้ทำสงครามจำนวนมากจึงกำหนดให้ตัวแทนเมืองมาร่วมประชุมมหาสภาอีก ในการประชุมครั้งนี้ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมมากเป็นประวัติการณ์ กล่าวคือ มีพวกพระระดับมหาสังฆราช สังฆราช เจ้าอาวาส และหัวหน้านิกายต่าง ๆ 89 องค์ พวกขุนนางชั้นบารอน (Baron) และชั้นเอิล (Earl) 50 คน พวกอัศวิน (Knight) จากจังหวัดต่าง ๆ 61 คน และผู้แทนเมืองต่าง ๆ อีก 172 คน รวมขุนนางในราชสำนักและขุนนางอื่น ๆ รวมทั้งหมด 400 คนเศษ นับเป็นมหาสภาที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษ ได้รับการขนานนามว่า "รัฐสภา" รูปแบบการประชุมของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (The Model Parliament of Edward I) ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ จากนั้นต่อมามหาสภาก็ได้พัฒนากลายเป็นรัฐสภาของประเทศอังกฤษอย่างช้า ๆ การประชุมของรัฐสภาในปี ค.ศ. 1295 นั้น เป็นการประชุมแบบสภาเดี่ยวแต่แยกกันลงมติโดยแบ่งออกเป็น 3 พวก พวกแรก ได้แก่ พวก พระ พวกที่ 2 ได้แก่ พวกขุนนางและอัศวิน และพวกที่ 3 คือ ตัวแทนของเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นราษฎรสามัญ ต่อมาพวกพระและขุนนางเห็นว่าตนมีประโยชน์ได้เสียร่วมกันเพราะเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่เหมือนกันจึงร่วมปรึกษากันหรือกินเสมอ ส่วนอัศวินและพวกผู้แทนเมืองต่าง ๆ ถือว่า ตนเป็นผู้แทนของราษฎรจริง ๆ จึงปรึกษากันหรือร่วมกัน ทำให้เกิดลักษณะ 2 สภาขึ้น โดยเฉพาะในสมัยเอ็ดเวิร์ดที่ 3 (Edward III) การมี 2 สภา ได้กลายเป็นหลักปฏิบัติสืบต่อมากล่าวคือ ที่ประชุมของพวกพระและขุนนาง กลายมาเป็น "สภาขุนนาง" (House of Lords) ส่วนที่ประชุมของพวกอัศวินและพวกผู้แทนเมืองกลายมาเป็น "สภาสามัญ" (House of commons) ดังนั้นการมี 2 สภาของอังกฤษเป็นผลมาจากการวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์มาใช่เพราะความคิดทางทฤษฎี 2 สภาแต่อย่างใด¹²

จากมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภานทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษนี้เอง ทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้เห็นถึงข้อดีของการมีสองสภาและนำระบบสองสภาของอังกฤษมาใช้และปรับปรุงเพื่อทำให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศนั้น จนการปกครองในระบบสองสภาได้แพร่หลายไปทั่วโลก

¹² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้ว การพิมพ์, 2535), หน้า 20 - 23.

ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ในโลกได้นำระบบสองสภามาใช้โดยมีมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภา หรือสภาที่สองซึ่งแตกต่างกันตามสภาพการณ์ของประเทศนั้นๆ ซึ่งในส่วนของประเทศที่ใช้ระบบสองสภานี้ มีมูลเหตุหลายประการที่ประเทศนั้นๆ ได้เลือกระบบสองสภา ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ประการแรก การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองเพื่อป้องกันความเป็นเผด็จการโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่หนึ่ง มูลเหตุประการนี้เกิดจากความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจอธิปไตยของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะหากพิจารณาในแง่ความจริงแล้ว สภานิติบัญญัติย่อมไม่ทำอะไรอื่นนอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรคที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร¹³ ถ้ามีสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะครอบงำรัฐสภาได้หมดและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้ง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า "เผด็จการทางรัฐสภา" (Parliamentary Dictatorship)¹⁴ ดังนั้น การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองอีกสภาหนึ่ง (ซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภานี้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของอีกสภาหนึ่ง) เป็นการदानอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและ เป็นเครื่องประกันเสรีภาพและคุ้มครองการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าวแล้วได้ สภาทั้งสองจึงเป็นเครื่องดุลย์ (Balance) ของการใช้อำนาจอธิปไตย และสำหรับราษฎรแล้วกฎหมายที่ออกมาโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรมากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสภาเดียว เพราะกฎหมายนี้ได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียอันขัดแย้งกับของราษฎรมากกว่า¹⁵

ประการที่สอง การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองก็เพื่อเหนี่ยวรั้งหรือदानอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร มูลเหตุประการนี้เกิดจากความไม่ไว้วางใจสภาผู้แทนราษฎรว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่น หนักแรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความ

¹³หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, ดาบรรยายชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 108.

¹⁴วิชฌุ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 391.

¹⁵หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 102.

อ่อนประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเห็นแก่ประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนมากไป จำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็น "พี่เลี้ยง" คอยเหนี่ยวรั้งหรือส่งอำนาจด้วยการพิจารณาบัญชีร่างกฎหมายหรือดำริ เสนอร่างกฎหมายได้เอง

ประการที่สาม การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือกักต้งการออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น ตามมูลเหตุประการนี้สภาที่สองทำหน้าที่เป็น "พี่เลี้ยง" นั้นเองแต่เป็น "พี่เลี้ยง" ประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้กักต้งเท่านั้น¹⁶ กฎหมายที่ออกมาจะเป็นกฎหมายที่ดีและใช้ได้ถาวรและต้องเป็นกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาได้เถียงและลงมติด้วยความไตร่ตรอง การมีสภานิติบัญญัติแต่สภาเดียวเป็นที่น่าเกรงว่าจะพิจารณากันไม่ถี่ถ้วนและลงมติไปโดยไม่ไตร่ตรองหรือรอบคอบ ถ้ามีสภาที่สองแล้วความหวาดหวั่นในเรื่องนี้ก็ลดน้อยลง¹⁷ เพราะสภาที่สองจะทำหน้าที่ตรวจสอบ (check) การบัญญัติกฎหมายโดยรีบร้อนไปหรือกฎหมายซึ่งได้รับการพิจารณาอย่างลวก ๆ เพื่อมาให้สภานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรู้สึกรุนแรง ความตื่นเต้น ความเร่งร้อน ความไม่ระมัดระวัง การคล้อยตามข้อเรียกร้องของประชาชนบางกลุ่มในเขตเลือกตั้งของตน หรือโดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากไป

ประการที่สี่ การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สอง เพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ ตามมูลเหตุประการนี้สภาที่สองจะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ซึ่งในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มพลัง (power group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ซึ่งคนกลุ่มต่างๆเหล่านี้อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้ การมีกลุ่มดังกล่าวเป็นปรารถนาของชนชั้นมาแต่อดีต ในสมัยโบราณคือกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มขุนนาง กลุ่มแม่ทัพนายกอง นายทหารผู้ถืออาวุธ กลุ่มพ่อค้าวานิช "เจ้าสัว" แม้ในสมัยประชาธิปไตย กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มพลังสำคัญยังมีบทบาทอยู่และเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบการปกครองดังที่มีผู้กล่าวว่า ยังมีมากยิ่งเป็นการกระจาย

¹⁶วิชฌู เกรื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 392.

¹⁷ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (นครหลวง-กรุงเทพฯธนบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 259.

อำนาจหรือคานกันเองในสังคมแทนที่จะรวมพลังอยู่ที่ศูนย์กลางหนึ่ง

เป็นธรรมดาที่กลุ่มคนดังกล่าวย่อมหวังปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ไม่จำเป็นว่าจะเป็นการแสดงออกโดยวิธีทางหรือเวทีอื่น ๆ เช่น ทางสื่อมวลชน ทางสาธารณชน ทางการประชาสัมพันธ์ งานที่สวดการาชาธิรัฐสภาเป็นเวทีหนึ่งด้วยก็เป็นสิ่งจำเป็นและนิยมปอย รัฐเป็นฝ่ายเปิดเวทีหรือเปิดโอกาสเชื้อเชิญผู้แทนหรือผู้นำกลุ่มเหล่านั้นเข้ามาร่วมกิจกรรมทางการเมืองโดยเปิดโอกาสเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้แสดงออกโดยทางอื่นซึ่งยากแก่การติดตามและควบคุม ถ้าถือสมมติฐานว่าทุกคนเป็นประชาชนของประเทศ กลุ่มที่มีอิทธิพลและอำนาจพลังอาจประกอบด้วยความคิดเห็นที่สะท้อนความคิดของผู้คนในกลุ่มเดียวกันอีกจำนวนมาก การเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาอยู่ในสภาที่สองจึงไม่ใช่สิ่งผิดปกติหรือขัดต่อระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใดเพราะในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีสมาชิกหลากหลายต่างอาชีพมาก เช่นนี้ก็ได้ อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาที่สองนี้ต้องมาจากการแต่งตั้ง ถ้าเลือกตั้งจะไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องมาจากกลุ่มพลังต่าง ๆ หลากหลายและทั่วถึงที่จะ "เป็นผู้แทน" (represent) กลุ่มดังกล่าวได้จริงและต้องจำกัดอำนาจ บทบาทที่น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

กลุ่มพลังที่มีบทบาทในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มทหาร กลุ่มพ่อค้า เช่น นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรมและนายธนาคาร กลุ่มปัญญาชน เช่นครูบาอาจารย์ในสถาบันการศึกษา นักคิด นักเขียนและนักพูด กลุ่มแรงงาน เช่นกรรมกร กลุ่มเกษตรกร เช่น ชาวนา ชาวนา ชาวนา และชาวประมง กลุ่มอาชีพ เช่นแพทย์ ทนายความ วิศวกร กลุ่มสื่อมวลชน เช่นนักหนังสือพิมพ์ นักวิทยุ นักจัดรายการทางโทรทัศน์ กลุ่มเยาวชน เช่นนิสิต นักศึกษานามหาวิทยาลัย ฯลฯ การมีสภาขุนนางในอังกฤษ นอกจากอาศัยเหตุผลทางประวัติศาสตร์แล้ว อาศัยเหตุผลข้อนี้ประกอบด้วยเช่นกัน¹⁸

ประการที่ห้า ในประเทศที่เป็นสหพันธ์รัฐส่วนใหญ่มักมีทั้งมหาดำรงระบบสองสภา เนื่องมาจากโครงสร้างการปกครองของสหพันธ์รัฐประกอบด้วย การปกครอง 2 ระดับคือ ระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ การมีสภาที่สองทำให้มีสภาซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่างๆ เพราะมลรัฐมีพลเมืองไม่เท่ากัน ฉะนั้นในสภาที่หนึ่งอาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมากและดำเนินถึง

¹⁸วิชญ์ เจริญงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 392 - 394.

ผลประโยชน์ของมลรัฐบางมลรัฐโดยเฉพาะซึ่งอาจทำให้มลรัฐอื่น ๆ เสียเปรียบในสภาที่หนึ่ง แต่สภาที่สองประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมลรัฐจะเป็นดุลย์ดอยถ่วงน้ำหนักของสภาที่หนึ่ง เพราะในสภาที่สองนี้มลรัฐที่มีพลเมืองมากย่อมไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายข้างมากโดยเด็ดขาดได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกากำหนดให้ทุกมลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่ากัน หรืออย่างน้อยก็ระวางมีให้มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสูงมากไปเพื่อจะได้เป็นเครื่องดุลย์แห่งการที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีผู้แทนเป็นจำนวนมากในสภาที่หนึ่ง กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ การมีระบบสองสภาทำให้มลรัฐมีโอกาสมีผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐนั้นๆ การมีสภาที่สองทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่าสำหรับสหรัฐระบบสองสภาเป็นเครื่องมือที่ทำให้ดำเนินถึงประโยชน์ของสหรัฐกับมลรัฐพร้อมกัน¹⁹

ประการที่หก การมีวุฒิสภาเพื่อที่ท้องถิ่นต่างๆ มีตัวแทน หรืออีกนัยหนึ่งให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นต่างๆ เนื่องจากประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่²⁰ เช่นประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมูลเหตุตามข้อนี้เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมี 2 สภา คือต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง²¹

จากมูลเหตุแห่งการมีวุฒิสภาในทางทฤษฎี ทำให้ทราบถึงจุดประสงค์ของการนำระบบสองสภามาใช้ แต่บางประเทศกลับนำระบบสองสภามาใช้โดยมีเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาอีกอย่างหนึ่งซึ่งในทางความเป็นจริงหรือในทางปฏิบัติไม่ได้ต้องการให้วุฒิสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ เช่นนั้นไม่ว่า กล่าวคือมีการนำสถาบันวุฒิสภาไปใช้โดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งการมีวุฒิสภา นอกจากนี้อำนาจหน้าที่และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาก็จะเป็นตัวชี้ที่สำคัญว่าวุฒิสภามีขึ้นด้วยจุดประสงค์แท้จริงอย่างไร คือจะเป็นวุฒิสภาหรือสภาที่สองแบบประชาธิปไตยโดยมาจากการเลือกตั้งหรือสภาของขุนนาง หรือเป็นสภาของข้าราชการ หรือเป็นสภาของตัวแทนจากสาขาอาชีพต่างๆ และในเรื่องจำนวนก็จะมีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่เช่นกัน ถ้ามีอำนาจหน้าที่

19 หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 103.

20 วีระพันธ์ มุขสมบัติ, "โครงสร้างรัฐสภา" รัฐสภาสาร ปีที่ 34 ฉบับที่ 1

(มกราคม 2529):9

21 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการศึกษาดูงานรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งในฝรั่งเศส วันที่ 30 มีนาคม 2536

ใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎรและมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภามาก และถ้าสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งอีกด้วยก็เห็นได้ชัดว่าวุฒิสภานั้นมีขึ้นเพื่อสนับสนุนนครหรือองค์กราโคโดยทั่วไปก็เพื่อสนับสนุนตำแหน่งผู้จัดที่มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่หัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารทั้งหลายนั่นเอง ดังเช่นประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยวุฒิสภามาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่นายกรัฐมนตรีกวายนำเสนอ และการพิจารณาว่าสมาชิกวุฒิสภามาจากสาขาอาชีพไหน เป็นจำนวนเท่าไร ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเองหรือไม่ จะทำให้เราเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามานั้นเป็นฐานอำนาจของใครซึ่งในทางปฏิบัติสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็จะมาจากข้าราชการประจำชั้นสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหาร และในการแต่งตั้ง ผู้แต่งตั้งก็มักจะแต่งตั้งพวกพ้องของตนมาดำรงตำแหน่งวุฒิสภา ความผูกพันของสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงขึ้นตรงต่อผู้ที่แต่งตั้งมากกว่าที่จะทำหน้าที่ด้วยจิตสำนึกของผู้แทนในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้คอยท้วงติงสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่อาจกระทำการใดที่เป็นภัยต่อประเทศชาติ บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาจึงมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและคล้อยตามฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามมักเป็นไปในลักษณะเกรงอกเกรงใจฝ่ายบริหารอยู่บ้าง เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร เป็นฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่ผู้ที่แต่งตั้ง จึงทำให้บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารหรือรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการมีสถาบันวุฒิสภา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

(3) องค์ประกอบของวุฒิสภาโดยทั่วไป

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่มักจะมีสภานิติบัญญัติ 2 สภา ประเทศที่มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวมีเพียงส่วนน้อย เช่น สวีเดน เดนมาร์ก เป็นต้น ประเทศที่จัดระบอบสองสภานั้น สภาที่หนึ่งหรือสภาล่างจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งต่างๆ เป็นหลัก ส่วนสภาที่สองหรือสภาสูงนั้นมีชื่อต่างๆ กันแล้วแต่ประเทศนั้นๆ จะเรียกแต่โดยมากมักจะเรียกว่าซีเนตหรือวุฒิสภา ในบรรดาชื่อวุฒิสภาด้วยกัน Senate เป็นชื่อที่นิยมมากที่สุด กล่าวคือประเทศออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา อิตาลี สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ชื่อที่ได้รับคามนิยมรองๆ ลงมาก็มี

House of Nobles : อาฟทานิสถาน

Council of Province and Estates : ออสเตรเลีย

Chamber of Nationalities	: พม่า
Council of State	: อินเดีย
Council of Notables	: จอร์แดน
Little Khural	: มองโกเลีย
Bharadari Sabher	: เนปาล
Council of States	: สวิตเซอร์แลนด์
House of Lords	: สหราชอาณาจักร

บางประเทศก็ใช้ชื่อต่างๆ เช่น Upper House ในประเทศอิตาลี และ First Chamber ในประเทศเนเธอร์แลนด์²²

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการดำรงตำแหน่งในวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆจะกำหนด ซึ่งในเรื่องนี้จะแตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก เพราะเหตุว่าสภาผู้แทนราษฎรของทุกประเทศได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรทั่วไปเท่านั้น ไม่มีการแต่งตั้งหรือได้มาโดยวิธีการอื่นใด นอกจากบางประเทศที่มีสภานิติบัญญัติแต่เพียงสภาเดียวสมาชิกอาจจะได้รับการเลือกตั้งโดยราษฎรทั่วไปส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งประมุขของรัฐจะแต่งตั้งด้วย แต่สำหรับประเทศที่มีสภานิติบัญญัติ 2 สภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะได้รับตำแหน่งโดยราษฎรเลือกตั้งทางเดียว ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอาจจะได้รับตำแหน่งโดยวิธีการอื่นๆ นอกจากนี้การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะใช้ระบบสองสภาโดยมีวุฒิสภาเป็นส่วนประกอบของรัฐสภานั้น มาใช้เพราะเหตุว่ามีการปกครองรูปแบบเฉพาะ บางประเทศมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาที่มี เช่น อังกฤษ เบลเยียม ฯลฯ บางประเทศมีการปกครองในรูปสาธารณรัฐก็มีสองสภา เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฯลฯ บางประเทศที่รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาก็ไม่ใช่ว่าหมายความว่าจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยเสมอไป เช่น อิตาลีสมัยฟาสซิสต์ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ที่ได้รับเอาระบบการมีสภานิติบัญญัติสองสภานั้นมาใช้เพราะมีเหตุอย่างเดียวกัน หรือหวังผลอย่างเดียวกันเสมอไป ด้วยเหตุนี้วุฒิสภาในประเทศต่างๆ จึงเกิดขึ้นด้วยลักษณะต่างๆกัน การได้มาซึ่งสมาชิกภาพ อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่เหมือน

²²ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และวิญญู อังคณารักษ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (พระนคร : อักษรเจริญทัศน์, 2504), หน้า 172.

กัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 การได้มาซึ่งสมาชิกภาพ พอจะแบ่งออกได้เป็นดังนี้

3.1.1 โดยการสืบตระกูลเช่น ประเทศอังกฤษได้กำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางจำนวนหนึ่งสืบตระกูลตรงต่อไปเป็นทอดๆ ได้จากบิดาลงไปถึงบุตรชายคนโต

3.1.2 โดยตำแหน่ง เป็นการแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติเช่น ประเทศอังกฤษ กำหนดให้สังฆราชแห่งแคนเตอร์เบอรีเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง

3.1.3 โดยการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญบางประเทศมอบอำนาจให้แก่ประมุขของประเทศเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสม โดยมีคุณสมบัติ คุณสมบัติ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สมาชิกประเภทนี้ไม่จำกัดว่าเป็นบุคคลประเภทใดถ้ามีคุณสมบัติและคุณสมบัติ เข้าตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้ เช่น ประเทศไทยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับปี พ.ศ.2534) กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้น

3.1.4 โดยการเลือกตั้งโดยตรง เป็นการให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในมลรัฐของตนาที่เป็นผู้แทนของมลรัฐนั้นๆ หรือประเทศญี่ปุ่นสมาชิกวุฒิสภาก็ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน

3.1.5 โดยการเลือกตั้งโดยอ้อม วิธีการนี้จะมีคณะบุคคลคณะหนึ่งจะเป็นสภานิติบัญญัติหรือคณะบุคคลพิเศษที่เลือกขึ้นมาเพื่อการนี้ (Electoral College) เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเช่น ประเทศฝรั่งเศส คณะผู้เลือกตั้งซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน (Electoral College) จะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา หรือบางประเทศก็อาจกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) เสียเอง เช่น ประเทศเบลเยียมกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 25 คน

ตามรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 80 คน ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งในปี พ.ศ. 2516 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะบุคคลจำนวน 2,347 คน เรียกว่าสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ และสมาชิกสมัชชาแห่งชาตินี้เลือกตั้งกันเองแล้วมีการเรียงลำดับคะแนนจากมากถึงน้อยจำนวน 299 คน นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการ

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ*

3.1.6 โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน ในบางประเทศกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนกลุ่มชนต่างๆ อันกำหนดจำนวนและระบุกฎวิธีไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว มิใช่โดยอาศัยดุลพินิจในการเลือกหรือแต่งตั้งเป็นคราวๆ เช่น พระราชาธิบดีของประเทศมาเลเซีย ทรงมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 32 คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริการชุมชน หรือกลุ่มอาชีพและผู้แทนของชนกลุ่มน้อย²¹

อย่างไรก็ดีบางประเทศก็ใช้ผสมวิธีต่างๆ กัน เช่น สมาชิกสภาขุนนางของประเทศอังกฤษ นอกจากประเภทสืบตระกูลแล้วยังมีประเภทแต่งตั้งขึ้นอีก หรือประเทศเบลเยียมมีสมาชิกวุฒิสภา 4 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งโดยตรง ประเภทเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาจังหวัดและโดยสมาชิกวุฒิสภา และประเภทโดยตำแหน่ง

3.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไป วุฒิสภานั้นแม้จะมีวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพ แตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ถือว่าเป็นสภานิติบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย จึงถือว่ามีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร แต่การมอบอำนาจหน้าที่ให้สภาใดมากกว่ากันนั้น ย่อมแล้วแต่ประเทศนั้นจะถือความสำคัญของสภาใดยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไปแล้ว พอจะแบ่งออกได้ดังนี้

3.2.1 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ การที่จะให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่นั้น ย่อมแล้วแต่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นจะกำหนดไว้ตามความเหมาะสมของประเทศ โดยปกติแล้วกฎหมายแต่ละฉบับจะต้องผ่านสภาทั้งสองก่อนออกประกาศใช้บังคับ อำนาจงานการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศส่วนมากยอมให้อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเป็นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่สำหรับร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน

* การเลือกตั้งโดยทางอ้อมตามวิธีการแล้วถือว่าสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย แต่การเลือกตั้งโดยทางอ้อมของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2516 การเลือกตั้งทางอ้อมดังกล่าวนี้ อาจถือว่าสอดคล้องตามหลักประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีฐานจากการยินยอมของประชาชนแต่อย่างใด

²³ สุวิมล ตรีสุวรรณ, "ระบบรัฐสภาและลักษณะของรัฐบาลไทย", รัฐสภาสารปีที่ 30 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2525) : 83

แล้วจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เช่นรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ.1946 มาตรา 60 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ ในกรณีที่ลงมติแตกต่างจากมติของสภาผู้แทนราษฎรหรือในกรณีที่วุฒิสภาไม่กระทำอย่างใดเด็ดขาดภายใน 30 วัน ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา นั่นคือให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าใช้ได้เลย และถ้าพิจารณาโดยทั่วๆ ไปแล้ว ประเทศส่วนมากแม้จะให้อำนาจวุฒิสภาในทางนิติบัญญัติเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรก็จริง แต่อำนาจขั้นสุดท้ายมักจะมอบให้แก่สภาผู้แทนราษฎรโดยเด็ดขาด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย (พ.ศ.2534) ได้ให้อำนาจขั้นสุดท้ายแก่สภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินการ เพื่อให้กฎหมายได้ประกาศบังคับใช้แม้วุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วยกับกฎหมายฉบับนั้น²⁴

3.2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยมากได้แก่ การตั้งกระทู้ถามและการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายรัฐบาล ประเทศที่มีการปกครองในรูปรัฐบาลโดยรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะถือหลักว่าการที่คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภา (โดยมากคือสภาผู้แทนราษฎร) เป็นเงื่อนไขอันสำคัญในการดำรงอยู่ในตำแหน่งและวุฒิสภามีแต่เพียงอำนาจคอยทักท้วงหน่วยงานที่คณะรัฐมนตรีมาทำงานผิดพลาดเท่านั้น ฉะนั้นอำนาจควบคุมจึงมักมอบแก่สภาผู้แทนราษฎร แม้บางประเทศจะมีวุฒิสภาที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างมากเพราะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มักไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาลจนถึงกับจะให้รัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง จะมีก็แต่เพียงอำนาจตั้งกระทู้ถามเท่านั้น เช่นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมาตรา 48 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้ ส่วนอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามประเทศที่ไม่ได้ปกครองในรูปรัฐบาลโดยเฉพาะ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยใช้อำนาจในการฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งวิธีนี้เรียกว่า Impeachment การลงโทษของวิธีการนี้ได้แก่การปลดออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้วุฒิสภายังมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎรและการให้ความเห็นชอบแก่สนธิสัญญาที่ฝ่ายบริหารได้จัดทำไปแล้ว รวมทั้งการให้ความยินยอมในการแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อีกด้วย

3.2.3 อำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ นอกจากอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุม

ฝ่ายบริหารแล้ววุฒิสภายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอีกบางเรื่อง เช่น การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3.3 คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป

สำหรับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา ตามปกติมักจะกำหนดไว้สูงกว่าสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ เรื่องอายุ การมีตำแหน่งหน้าที่ การมีความรู้ชั้นสูง การเป็นสมาชิกในราชวงศ์ หรือ มีการกำหนดประเภทบุคคลไว้โดยเฉพาะ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกาบุคคลที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้จะต้องมีอายุครบ 30 ปี และเป็นพลเมืองของสหรัฐมาแล้วเป็นเวลา 9 ปี ส่วนสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอายุครบ 25 ปี และเป็นพลเมืองของสหรัฐมาแล้วเป็นเวลา 7 ปี หรือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้กำหนดอายุของสมาชิกวุฒิสภาไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์