

ระบบสองสภา

BICAMERALISM



© 2024 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

International IDEA publications are independent of specific national or political interests. Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of International IDEA, its Board or its Council members.



With the exception of any third-party images and photos, the electronic version of this publication is available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0) licence. You are free to copy, distribute and transmit the publication as well as to remix and adapt it, provided it is only for non-commercial purposes, that you appropriately attribute the publication, and that you distribute it under an identical licence. For more information visit the Creative Commons website: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
Tel: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: <<https://www.idea.int>>

Design of Thai edition: Royal Press,
Thailand based on a concept by International IDEA
Printing: Royal Press, Bangkok, Thailand

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.53>>

ISBN: 978-91-7671-790-5 (PDF)
ISBN: 978-91-7671-791-2 (Print)

ระบบสองสภา

BICAMERALISM

ผู้เขียน

Elliot Bulmer เป็นเจ้าหน้าที่ประจำโครงการ Constitution Building Processes ของ International IDEA Elliot จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยกลาสโกว์ และปริญญาโทจากมหาวิทยาลัยแห่งเอดินเบอระ ปัจจุบันเป็นบรรณาธิการงานชุด Constitution-Building และมีความชำนาญเฉพาะด้านการออกแบบรัฐธรรมนูญและสถาบัน

ผู้แปล

เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง สำเร็จการศึกษาปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยบริสตอล สหราชอาณาจักร ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

Acknowledgements

International IDEA

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) เป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรซึ่งมีการกึ่งสนับสนุนการสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนทั่วโลก ผ่านการแบ่งปันความรู้เชิงเปรียบเทียบ ให้การช่วยเหลือในการปฏิรูปเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย และคำแนะนำด้านการเมืองและนโยบาย องค์กรมีฐานอยู่ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน และมีสำนักงานอยู่ในภูมิภาคแอฟริกา เอเชีย-แปซิฟิก ยุโรป และละตินอเมริกาและแคริบเบียน International IDEA เป็นผู้สังเกตการณ์ถาวรขององค์การสหประชาชาติ

สารบัญ

Acknowledgements.....	1
สารบัญ	2
Chapter 1	
1. บทนำ.....	4
ระบบสองสภา (Bicameralism)	4
ข้อดีของระบบสองสภา	4
ความเสี่ยง	4
Chapter 2	
2. ข้อควรพิจารณา	5
Chapter 3	
3. ควรจะมีสภาที่สองหรือไม่	6
เหตุผลสนับสนุนการมีสภาที่สอง	7
เหตุผลคัดค้านการมีสภาที่สอง	8
ทางเลือกอื่นแทนสภาที่สอง	9
Chapter 4	
4. ประเภทของสภาที่สอง	12
สภาทบทวนและสะท้อนความคิดเห็น	12
สภาตัวแทนท้องถิ่น	12
สภาตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย	12
สภาสำหรับการตรวจสอบถ่วงดุลประชาธิปไตย	12
Chapter 5	
5. ประเภทของสภาที่สอง	18
รูปแบบขององค์ประกอบ	18
ข้อควรคำนึงอื่น	22
Chapter 6	
6. ทางเลือกในการออกแบบ : อำนาจหน้าที่	24
การแก้ไขและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างสภา	24

สารบัญ

Chapter 7

7. ตัวอย่าง	28
ออสเตรเลีย	28
เยอรมนี	29
เนเธอร์แลนด์	30
สเปน	30
โรมาเนีย	31
แอฟริกาใต้	31

Chapter 8

8. คำถามสำหรับผู้กำหนดนโยบาย	33
---	-----------

Chapter 1

1.ระบบสองสภา (BICAMERALISM)

1. บทนำ

ระบบรัฐสภาคู่ หรือสององคมนตรีบัญญัติ คือ ระบบที่สภาสององค์กร่วมแบ่งปันอำนาจนิติบัญญัติ ปัจจุบันมีประมาณ 80 ประเทศทั่วโลกที่ใช้ระบบสองสภานี้ โดยทั่วไป รัฐที่เลือกใช้ระบบสองสภามักจะเป็นสหพันธรัฐที่มีขนาดใหญ่และอยู่ภายใต้ระบอบประธานาธิบดี ส่วนระบบสภาเดียวมักจะพบมากในรัฐเดี่ยวขนาดเล็กและใช้ระบอบรัฐสภา

ข้อดีของระบบสองสภา

ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีสองสภาสามารถ (ก) เป็นตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่น; (ข) แสดงบทบาทเป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล; (ค) ช่วยเพิ่มเติมกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรตามวิถีประชาธิปไตย; และ (ง) เป็นตัวแทนให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านสังคมและเศรษฐกิจ หรือชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม

ความเสี่ยง

สภาเดี่ยวนั้นประหยัด เรียบง่าย และมีประสิทธิภาพมากกว่า สภาเดี่ยวสามารถหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนหรือภาวะเข้าตาจนได้ ในขณะที่ความรับผิดชอบทั้งหมดจะรวมอยู่ในสภานิติบัญญัติสภาเดียวที่ได้รับเลือกมา กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่มีในระบบสองสภานั้น สามารถถูกทดแทนได้ด้วยองค์กรอื่นโดยไม่จำเป็นต้องมีสภานิติบัญญัติที่สอง

ปัจจุบันมีประมาณ
80 ประเทศทั่วโลกที่
ใช้ระบบสองสภา

Chapter 2

2. ข้อควรพิจารณา

2. ข้อควรพิจารณา

ประชาธิปไตยสมัยใหม่ทุกรูปแบบล้วนให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยปวงชนผ่านการเลือกตั้งที่เสรี เทียบธรรม สม่ำเสมอ และมีการแข่งขันกัน ทว่าก็ยังมีความกังวลเกี่ยวกับขีดความสามารถของสภาเดี่ยวที่จะได้เลือกรับเป็นตัวแทนสำหรับสังคมที่หลากหลายได้อย่างเหมาะสม สภาที่สองจึงอาจช่วยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมที่ละเอียดอ่อนและสมบูรณ์มากขึ้นได้ ด้วยการเป็นผู้แทนสำหรับชนกลุ่มน้อยทางดินแดน ชุมชน หรือด้านอื่นๆ

นอกจากนี้ยังมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของการรวมอำนาจไว้ที่สภาเลือกตั้งเพียงสภาเดียว การขาดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลภายในฝ่ายนิติบัญญัติเองอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่เร่งรีบกะทันหันหรือไร้ซึ่งการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ซึ่งนำไปสู่กฎหมายที่ขาดความสมบูรณ์ด้านเทคนิค หรือกฎหมายที่พรรคการเมืองเสียงข้างมากตัดสินใจโดยไม่นำความเห็นเสียงข้างน้อยมาประกอบ **ด้วยเหตุนี้เอง หลายประเทศจึงมีสภาที่สอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีองค์ประกอบ การกิจ และอำนาจที่แตกต่างออกไปอย่างชัดเจน เพื่อเสริมและสร้างสมดุลให้กับสภาแรก**

อย่างไรก็ดี สภาที่สองในหลายบริบทอาจเพิ่มความซับซ้อน ความล่าช้า และต้นทุนใช้จ่าย เพื่อประโยชน์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น สภาเดี่ยวที่ออกแบบมาอย่างดีพร้อมกลไกตรวจสอบภายนอกจึงอาจ เหมาะสมกว่า

Chapter 3

3. ควรจะมีสภาที่สองหรือไม่

หมายเหตุเกี่ยวกับคำศัพท์

ในส่วนของคำศัพท์ว่า สภาที่สอง สภาสูง วุฒิสภา เป็นคำที่ใช้กันทั่วโลก สำหรับวัตถุประสงค์ของงานชิ้นนี้ ศัพท์เหล่านี้ส่วนแต่มีความหมายเดียวกันและอาจใช้แทนกันได้ ยกเว้นกรณีของเนเธอร์แลนด์ ซึ่งด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ทำให้ศัพท์ที่เรียกสภาทั้งสองสลับกัน

เหตุผลสนับสนุนการมีสภาที่สอง

มีเหตุผลหลายประการว่าทำไมรัฐจึงเลือกตั้งสภาที่สองขึ้นมา

เพื่อให้หลักการเป็นผู้แทนที่แตกต่างกันถูกนำมาใช้

ผู้แทนส่วนใหญ่ถูกเลือกตั้งมาจากระบบที่สะท้อนความเป็นผู้แทนของประชาชนตามความนิยมในพรรคการเมือง และ (บางครั้ง) ตามเขตเลือกตั้งทางภูมิศาสตร์ โดยมักจะใช้หลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียง ระบบเช่นนี้สะท้อนหลักความเสมอภาคของพลเมืองในรัฐ การมีสภาที่สองเปิดโอกาสให้นำหลักคิดเรื่องการเป็นผู้แทนปวงชนที่แตกต่างมาบังคับใช้ เพื่อสะท้อนความหลากหลายในรัฐนั้น อาทิเช่น สภาที่สองอาจออกแบบโครงสร้างการเป็นผู้แทนปวงชนผ่านอาณาเขต (เช่น มลรัฐ จังหวัด หรือเขตต่างๆ) อาจเป็นผู้แทนของกลุ่มเฉพาะด้านศาสนา ชชาติพันธุ์ ภาษา หรือวัฒนธรรม หรืออาจออกแบบให้เพิ่มการนำเสนอเพศหญิง กลุ่มชายขอบด้านสังคม และเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มโดยเฉพาะชนหรือกลุ่มผู้พิการ หากสภาที่สองถูกเลือกตั้งโดยตรงก็อาจใช้ระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันหรือกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ไม่ตรงกัน

ปรับปรุงการตรวจสอบและกบฏนการออกกฎหมาย

สภาที่สองอาจช่วยเป็นเวทีตรวจสอบร่างกฎหมายอย่างสุขุมและเป็นกลางได้ในหลายกรณีอาจถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแบบผสมผสาน ระหว่างการเลือกตั้งตามวิถีประชาธิปไตยที่ถูกถ่วงดุลโดยระบบแต่งตั้งจากคุณธรรม โดยคัดเลือกรจากบุคคลที่มีคุณสมบัติ ประสพการณ์ และความชำนาญในด้านที่เกี่ยวข้อง เจตนาของระบบมักจะไม่ใช่เพื่อกำทลายหลักการของการตัดสินใจทางนโยบาย แต่เพื่อเปิดให้มีการขบคิดอย่างรอบคอบอีกครั้ง เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย และหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่รีบร้อนหรือขาดการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน

เพิ่มการตรวจสอบและถ่วงดุลตามวิถีประชาธิปไตยในกระบวนการนิติบัญญัติ

หากมีเพียงสภาเดียว พรรคการเมืองที่ชนะเสียงข้างมากในสภานั้นย่อมสามารถควบคุมอำนาจนิติบัญญัติได้อย่างไร้ข้อจำกัด การมีสภาที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีองค์ประกอบที่แตกต่างจากสภาแรก ถูกเลือกโดยรอบการเลือกตั้งที่ต่างกักัน และมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยใกล้เคียงกัน อาจเพิ่มจำนวนตัวละครที่มีอำนาจยับยั้งการแก้ไขกฎหมายนั้นได้ (อำนาจวีโต) นี่อาจเป็นการตรวจสอบเพิ่มเติมซึ่งช่วยป้องกันสถานการณ์ที่เรียกว่า เผด็จการเสียงข้างมาก และการเปลี่ยนแปลงที่แตกแยก หรือมีลักษณะแบ่งฝักฝาย

มูลเหตุทางประวัติศาสตร์

บางประเทศมีสภาที่สองด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์เป็นหลัก โดยสภาที่สองถูกรับเข้ามาในช่วงเวลาหนึ่งบนเหตุผลประวัติศาสตร์ประเทศ และยังคงอยู่ต่อไปด้วยจารีตประเพณี หรือเพราะสถาบันอื่นๆในรัฐนั้น สงวนการใช้อำนาจของตนเอง สภาที่สองอาจถูกคัดลอกมาจากประเทศเพื่อนบ้าน หรือถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองโดยเจ้าอาณานิคมที่กำลังจะถอนตัวโดยไม่ได้พิเคราะห์ให้ดีกว่าสภาที่สองนั้นจำเป็นหรือ

เป็นประโยชน์อย่างไร กรณีเช่นนี้ไม่ใช่เหตุผลที่ตักท้วงที่จะเลือกคงเอาไว้ หรือรู้ข้อพิวณสภาที่สองขึ้นมาในช่วงเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ประเทศเช่น เดนมาร์กและสวีเดนเป็นตัวอย่างของการยกเลิกสภาที่สอง และพยายาม ค้นหารีกรอื่นในการบรรลุแก่การสร้างสมดุลในการเป็นผู้แทนปวงชน และจัดสรรปันส่วนอำนาจ

เหตุผลคัดค้านการมีสภาที่สอง

ความขัดแย้ง ความล่าช้า และการขาดความรับผิดชอบ

บางครั้งหากพรรคการเมืองต่างขั้วกันครองเสียงข้างมากในแต่ละสภา ความขัดแย้งทางการเมืองอาจทำให้กระบวนการนิติบัญญัติถูกขัดขวาง หรือพบทางตันได้ไม่ยาก ความต้องการของประชาชนอาจจะถูกละเลยโดย สภาที่สองซึ่งดื้อแพ่ง หรือความพยายามปฏิรูปอาจถูกกันขวางได้ ประชาชนอาจพบว่าการระบุผู้รับผิดชอบในกรณีที่นโยบายล้มเหลว นั้นเป็นเรื่องยาก และอาจเกิดความเสียหายต่อความล้มเหลวของระบบการเมือง ทั้งหมดเมื่อประชาชนเริ่มมองหาทางลัดนอกรัฐธรรมนูญเพื่อเลี่ยงปัญหาดังกล่าว

ความซ้ำซ้อนอันไม่จำเป็น

หากพรรคการเมืองเดียวกันครองเสียงข้างมากในสองสภา ทั้งสองสภาก็กลายเป็นซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น ทำให้เพิ่มความยุ่งยากเพื่อแลกกับ ประโยชน์อันน้อยนิดในการสร้างนโยบาย

ต้นทุน

สภาที่สองนั้นหมายถึงจำนวนสมาชิกนักการเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน ที่ทางกายภาพสำหรับการประชุมที่เพิ่มขึ้น นี่อาจเป็นข้อเรียกร้องที่มากเกินไปสำหรับระบบคลังของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งอาจจัดสรรเงินส่วนนี้ไปใช้ในเรื่องอื่นที่เหมาะสมกว่าได้

บางครั้งหาก พรรคการเมือง ต่างขั้วกัน ครองเสียงข้างมาก ในแต่ละสภา ความขัดแย้ง ทางการเมืองอาจ ทำให้กระบวนการ นิติบัญญัติถูกขัด ขวางหรือพบทางตัน ได้ไม่ยาก ความ ต้องการของ ประชาชนอาจจะถูก ละเลยโดยสภาที่สอง ซึ่งดื้อแพ่ง

ทางเลือกอื่นแทนสภาที่สอง

ประโยชน์ของสภาที่สองนั้นอาจจะถูกทดแทนได้ด้วยหน่วยงานอื่นเช่นกัน การระบุถึงความต้องการในประโยชน์เหล่านี้ขึ้นมาเพียงอย่างเดียว ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นจะต้องมีสภาที่สองเสมอไป

ประชามติเสียงข้างมากเด็ดขาด MINORITY-VETO REFERENDUMS AND ABROGATIVE REFERENDUMS

การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยสภาที่สองอาจถูกแทนที่ด้วยการทำประชามติที่ถูกเสนอโดยเสียงข้างน้อยในรัฐสภา (เช่น เดนมาร์ค) หรือโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (เช่น ลัตเวีย) หรือโดยประมุขของรัฐที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (เช่น โอลันด์) สารของระบบนี้คือทำให้ประชาชนทุกคนผู้มีสิทธิลงประชามติกลายเป็นสภาที่สองในตัวเอง ซึ่งอาจเป็นระบบตรวจสอบการใช้อำนาจที่ทรงพลังมากพอจะป้องกันไม่ให้เสียงข้างมากในสภา หรือชนชั้นนำเบียดเบียนโกลาหลจากความต้องการของประชาชนเสียงข้างมากในประเด็นที่สำคัญในชาติ

โอลันด์เป็นตัวอย่างเมื่อประธานาธิบดีใช้อำนาจเรียกให้จัดทำประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยการชำระหนี้เงินกู้สองฉบับ ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านรัฐสภาแล้วแต่ถูกคัดค้านต่อต้านโดยประชาชนอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม ข้อเสียคือการทำประชามตินั้นเชื่องช้าเกินไป สิ้นเปลืองเกินไป และบางครั้งก็สร้างความแตกแยกมากเกินจน จนควรเก็บไว้ใช้เฉพาะในกรณีประเด็นสำคัญมาจจริง ๆ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ประชามติอาจไม่ใช่ตัวเลือกที่เหมาะสมที่สุดหากข้อขัดแย้งนั้นเกี่ยวกับประเด็นทางเทคนิค **ในเอกสารคู่มือ INTERNATIONAL IDEA CONSTITUTION-BUILDING PRIMER NO.3, DIRECT DEMOCRACY**, นำเสนอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประชามติดังกล่าวไว้แล้ว

องค์กรทั้งสภาที่สอง

องค์กรอื่นที่ไม่ได้มีสถานะเป็นสภานิติบัญญัติอย่างเป็นทางการ แต่ได้รับการยอมรับในฐานะองค์กรให้คำปรึกษาด้านนิติบัญญัติและนโยบายในระดับรัฐธรรมนูญ ก็สามารถทำงานของสภาที่สองได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมอาจเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงาน ธุรกิจ หรือองค์กรวิชาชีพต่างๆได้ ตัวอย่างของสภาที่ปรึกษา เช่นนี้พบในฝรั่งเศส อิตาลี และลักเซมเบิร์ก เป็นต้น ในบางประเทศผู้นำพื้นเมืองหรือผู้นำตามจารีตดั้งเดิมอาจเป็นผู้แทนในสภาที่ปรึกษาพิเศษ อาทิ **ในบอตสวานาและวาตูวา มีสภาหัวหน้าเผ่า**

เขตพื้นที่อาจถูกนำเสนอได้ผ่านการประชุมทางการของผู้บริหารท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น แคนาดา (ซึ่งมีสภาที่สองแต่สภาที่สองค่อนข้างอ่อนแอ) การเป็นผู้แทนในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นผ่านกลไก อาทิ สภาสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยมนตรีของจังหวัดและเขตปกครองต่างๆ และสมัชชามนตรี ซึ่งเป็นการประชุมของมนตรีของจังหวัดและเขตปกครองต่างๆกับ

นายกรัฐมนตรี กลไกลเหล่านี้ไม่มีสถานะอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงมีบทบาทอย่างมากในการเจรจาต่อรองกันในระบบ สหพันธรัฐของแคนาดา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจรับหน้าที่ตรวจสอบทางเทคนิค (ดังเช่นในเนเธอร์แลนด์ หรือสวีเดน) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้าน กฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน หรือทดแทนโดยเสถียรภาพที่ เพิ่มขึ้นจากคณะกรรมการของรัฐสภา

การกำหนดกติกา พิเศษเกี่ยวกับการ เลือกตั้งในระบบ สภาเดี่ยว สามารถกระตุ้นและ ส่งเสริมกลุ่มที่มัก ถูกกีดกันออกจาก กระบวนการตัดสินใจทางนโยบายให้ กลับมามีส่วนร่วมได้

การกำหนดเสียงข้างมาก

วิธีกำหนดเสียงข้างมากแบบพิเศษสามารถช่วยคุ้มครองชนกลุ่มน้อย ด้านชาติพันธุ์ ชุมชน หรือภาษา รวมทั้งกลุ่มอื่นๆที่ถูกกีดกันตามประเพณี โดยการมอบอำนาจในการสกัดยับยั้ง (วีโต้) การตัดสินใจภายในระบบ สภาเดี่ยว (อาทิ มาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งโคโซโว ค.ศ. 2008)

การกำหนดโควตาที่นั่งในระบบสภาเดี่ยว

การกำหนดกติกาพิเศษเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระบบสภาเดี่ยวสามารถ กระตุ้นและส่งเสริมกลุ่มที่มักถูกกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจทาง นโยบายให้กลับมามีส่วนร่วมได้ ตัวอย่างได้แก่ นิวซีแลนด์ ซึ่งสงวนที่นั่ง จำนวนหนึ่งในสภาไว้ให้ผู้ลงคะแนนเสียงชาวเมารี โดยให้ทางเลือกชาว เมารีลงคะแนนในบัญชีรายชื่อแยกต่างหาก ในขณะที่เลบานอนกำหนดให้ จำนวนผู้แทนของคริสเตียนและมุสลิมมีจำนวนเท่ากัน บทบัญญัติเหล่านี้ อาจได้รับการพิจารณาเป็นทางเลือก ให้กับเสียงข้างน้อยในระบบสองสภา

ควรเลือกสภาที่สองหรือไม่

คำถามที่ว่าสภาที่สองมีประโยชน์หรือไม่ อาจตอบได้จากหลักการเชิงนามธรรม ทุกรัฐมีบริบทที่ต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่ขึ้นกับสถานการณ์ทางการเมือง รวมทั้งขึ้นกับการออกแบบหน้าตา อำนาจ และหน้าที่ของสภาที่สอง จำเป็นต้องวิเคราะห์ความต้องการและสภาพแวดล้อมที่เจาะจงของประเทศนั้นๆ **บางคำถามที่อาจจะต้องขบคิดพิจารณาอาจรวมถึง**

- ประเทศนั้นมีความหลากหลายแค่ไหน มีชนกลุ่มน้อยที่ถูกละเลยไปหรือไม่
- รูปแบบการแบ่งเขตพื้นที่เป็นอย่างไร เป็นแบบรวมหรือกระจายอำนาจ รัฐเดี่ยวหรือสหพันธรัฐ จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกันในกระบวนการนิติบัญญัติ
- รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดลักษณะอักษรมีจุดบกพร่องอะไรหรือไม่ **สามารถปรับปรุงจุดด้อยนั้นและสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร**
- มีความจำเป็นอะไรที่จะต้องเพิ่มเติมกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลปัจจุบันหรือไม่
- มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายหรือไม่
- มีความจำเป็นที่จะต้องขยับขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มการเมืองใดในสังคมเป็นพิเศษหรือไม่ จะระบุดังกล่าวนี้ได้อย่างไร และจะนำกลุ่มเหล่านี้เข้ามาในกระบวนการได้อย่างไร
- การมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ รับผิดชอบ เป็นลำดับความสำคัญสูงสุดหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้น เป้าหมายดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับเป้าหมายอื่นๆหรือไม่อย่างไร

ประเด็นชวนขบคิด 1

ถ้าไม่หัวข้อเรื่องสภาที่สองถึงถูกนำขึ้นมาพูดคุยกัน สภาที่สองจะตอบสนองโจทย์อะไร สภาที่สองเป็นทางเลือกที่เหมาะสม หรือวิธีที่ดีที่สุดที่จะตอบสนองโจทย์เหล่านั้นแล้วใช้หรือไม่

**รัฐธรรมนูญฉบับ
ลายลักษณ์อักษร
มีจุดบกพร่องอะไร
หรือไม่ สามารถ
ปรับปรุงจุดด้อย
นั้นและสร้างเสริม
ความเข้มแข็งให้กับ
ระบบประชาธิปไตย
ภายใต้รัฐธรรมนูญ
หรือไม่อย่างไร**

Chapter 4

4. ประเภทของสภาที่สอง

การผสมผสานระหว่างเป้าหมาย องค์ประกอบ และอำนาจ

หากจะมีการจัดตั้งสภาที่สอง องค์ประกอบและอำนาจนั้นจะต้องเหมาะสมกันกับเป้าหมายที่วางไว้ หากมีความเข้าใจในเรื่องความต้องการที่สภาที่สองควรจะต้องหยิบยกขึ้นมาพูดแล้ว คำตอบของคำถามเรื่องการคัดสรรสภาที่สอง และสภานี้ควรมีอำนาจอย่างไร จะตามมาเองโดยธรรมชาติ

สภาที่สองสามารถจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่ไว้สี่ประเภทหลักดังนี้

- สภากบฏและสะท้อนความคิดเห็น สภากลุ่มนี้มีไว้เพื่อปรับปรุงคุณภาพของงานนิติบัญญัติ และเพื่อเป็นพื้นที่ให้ผู้เชี่ยวชาญ และ**รัฐบุรุษ** ได้ถกเถียงอภิปรายเกี่ยวกับรายละเอียดทางเทคนิคของกฎหมายโดยสงบสันติ โดยไม่ได้ทำทนายอำนาจนิติบัญญัติของสภาแรก สมาชิกของสภาที่สองในลักษณะนี้ส่วนใหญ่ถูกคัดเลือกมาจากกลุ่มชนชั้นนำด้านการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะการเสนอและชะลอร่างกฎหมาย

- สภาตัวแทนท้องถิ่น **สภาลักษณะนี้พบได้บ่อย โดยเฉพาะในระบบสหพันธรัฐ เพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของท้องถิ่น และเพื่อเป็นช่องทางให้ท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นในกระบวนการร่างกฎหมาย** สภาลักษณะนี้อาจถูกเลือกตั้งมาจากชุมชนนั้นๆ โดยตรงหรือถูกเลือกมาโดยสภาท้องถิ่น และอาจมีอำนาจยับยั้ง (วีโต้) ค่อนข้างกว้างขวาง

- สภาตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย เป็นช่องทางให้เสียงข้างน้อย สภาอาจจะสงวนรวมชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มก็ได้ หรือกำหนดให้ชุมชนสามารถออกความเห็นในบางประเด็นเรื่องสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ก็ได้

- สภาสำหรับการตรวจสอบถ่วงดุลประชาธิปไตย สภาลักษณะนี้มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล สภาที่สองจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (ส่วนมากมักใช้ระบบเลือกตั้ง หรือวงรอบการเลือกตั้งที่แตกต่างจากสภาแรก) และมักจะมีอำนาจยับยั้ง (วีโต้) ที่กว้างขวาง

แน่นอนว่าการจัดหมวดหมู่ของสภาที่สองนั้นไม่ได้จำแนกอย่างเด็ดขาดตามข้างต้น ในความเป็นจริง สภาที่สองจำนวนมากต้องทำสองหน้าที่หรือมากกว่านั้นในเชิงส่งเสริมไปพร้อมๆกัน (ตามตารางที่ 4.1) ตัวอย่างเช่น วุฒิสภาของออสเตรเลียมีหน้าที่หลักคือเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะมาจากการเลือกตั้งจากมลรัฐต่างๆโดยเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงรับหน้าที่สำคัญอีกประการ คือการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลด้วย

ความสอดคล้องกับระบบการเมืองในภาพรวม

ในการตัดสินใจว่าสภาที่สองเหมาะสมหรือไม่ และหากเหมาะสม ควรมีในรูปแบบใด ผู้ตัดสินใจต้องคำนึงว่าสภาที่สองดังกล่าวจะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบอบการเมืองและสถาบันทางการเมืองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ควรคำนึงถึงจำนวนผู้เล่นทั้งหมดในระบบที่สามารถใช้อำนาจยับยั้งกระบวนการเมืองได้ คำนึงถึงโครงสร้างของรัฐ รวมถึงระบบการเลือกตั้ง**

จำนวนผู้เล่นที่มีอำนาจยับยั้ง

หากมีผู้มีอำนาจยับยั้งน้อยเกินไป ก็เป็นความเสี่ยงจะเกิดระบอบเสียงข้างมาก หรือเกิดการรวมอำนาจอย่างเข้มข้น แต่หากมีผู้มีอำนาจยับยั้งมากเกินไป ก็เสี่ยงที่รัฐนั้นจะพบทางตันและไม่สามารถทำงานตอบสนองความต้องการประชาชนได้ ความสุดโต่งทั้งสองแบบล้วนเป็นอันตรายต่อประสิทธิภาพการทำงานและความชอบธรรมของระบอบการเมืองโดยรวม

โครงสร้างของรัฐ

รัฐแบบสหพันธรัฐ และแบ่งเป็นเขตมลรัฐย่อยๆ มักมีสภาที่สอง ซึ่งหน่วยการปกครองย่อยเหล่านี้สามารถมีตัวแทนได้ และเปิดโอกาสให้หน่วยย่อยเหล่านี้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับชาติ

ระบบเลือกตั้ง

ระบบเลือกตั้งสำหรับสภาที่สองอาจถูกออกแบบเพื่อหนุนเสริมระบบเลือกตั้งสำหรับสภาแรก เพื่อธำรงรักษาคุณสมบัติที่แตกต่างกันระหว่างทั้งสองสภาไว้ในสาธารณรัฐเชค และโปแลนด์ สภาแรกจะเลือกตั้งโดยระบบจัดสรรปันส่วน เพื่อรับประกันความเปิดกว้างและการจัดสรรอำนาจที่เป็นธรรมระหว่างพรรคการเมืองโดยจัดสรรตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ ในขณะที่สภาที่สองนั้นเลือกตั้งโดยคำนึงถึงความหลากหลายของภูมิภาค กลับกันในออสเตรเลีย สภาแรกนั้นจะเลือกตามหลักลำดับความสำคัญ **หรือที่เรียกว่าระบบ PREFERENTIAL MAJORITY (INSTANT RUN-OFF)** ซึ่งมักจะเป็นคู่แข่งพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดสองพรรคเกินสัดส่วนคะแนนจริงไป ในขณะที่สภาที่สองใช้การเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนซึ่งเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมากขึ้น

ตารางที่ 4.1 : ประเภทของสภาที่สอง

	สภากบถวนและสะท้อนความคิดเห็น	สภาตัวแทนท้องถิ่น	สภาตัวแทนด้านสังคมและวัฒนธรรม	สภาสำหรับการตรวจสอบถ่วงดุลประชาธิปไตย
วัตถุประสงค์หลัก	ให้ความเห็นเชิงเทคนิคและตรวจสอบกระบวนการนิติบัญญัติ โดยทั่วไปมีบรรยากาศเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองน้อยกว่าสภาล่าง	เพื่อเป็นหลักประกันการมีตัวแทนของรัฐจังหวัด หรือเขตปกครองใดๆ โดยเฉพาะในระบบสหพันธรัฐ	เป็นตัวแทนนำเสนอกลุ่มสังคมที่มีอัตลักษณ์เฉพาะของตนเอง (เช่น ภาษา ชชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง) หรือกลุ่มอาชีพ (อาทิ แรงงานหรือเกษตรกร)	เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของสภาเพิ่มเติมตามครรลองประชาธิปไตย หรือเพื่อส่งเสริมการแบ่งแยกอำนาจ
รูปแบบองค์กร	แต่งตั้ง ผสม หรือแต่งตั้งตามตำแหน่งโดยปกติสรรหาจากชนชั้นนำด้านการเมือง กฎหมาย และการปกครอง การแต่งตั้งอาจจะเป็นหรือไม่เป็นการเมืองก็ได้ขึ้นอยู่กับบริบท	สมาชิกถูกเลือกจากเขตการปกครองนั้นๆ (เช่น มลรัฐ หรือจังหวัด) โดยอาจเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตนั้น หรือการเลือกตั้งโดยอ้อมผ่านสภานิติบัญญัติระดับมลรัฐ อาจมีสัดส่วนผู้แทนของเขตที่เล็กกว่ามากกว่าสัดส่วนจริง	เสนอชื่อโดยองค์กรหรือสมาคมของกลุ่มนั้นๆ หรือผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากสมาชิกของกลุ่มนั้นๆ โดยเฉพาะ	เลือกตั้งโดยตรงโดยปกติมักเลือกใช้กติกาเลือกตั้งที่ซับซ้อน ขึ้นกับเขตพื้นที่ หรือตารางเลือกตั้งที่แตกต่างจากสภาล่าง

	สภากบวณและ สะท้อนความคิด เห็น	สภาตัวแทน ท้องถิ่น	สภาตัวแทน ด้านสังคมและ วัฒนธรรม	สภาสำหรับ การตรวจสอบ ท้องถิ่น ประชาธิปไตย
อำนาจโดยทั่วไป	มีอำนาจจำกัด เฉพาะการแก้ไข เพิ่มเติมและยับยั้ง ร่างกฎหมาย อำนาจยับยั้งถูก จำกัดตามกฎหมาย หรือจารีตประเพณี และอาจถูก สภาล่างกลับมติได้ โดยไม่ยากเกินไป	อาจมีอำนาจยับยั้ง กระบวนการ นิติบัญญัติที่กว้าง ขวางมาก หรือ เหนือร่างกฎหมาย บางประเภท ซึ่งเกี่ยวข้องกับ อำนาจของเขต การปกครองนั้น	อำนาจแปรผันมาก สภาบางแห่งอาจ จะเป็นแค่สภาที่ปรึกษา ในขณะที่ สภาอื่นอาจมี อำนาจ ยับยั้งร่างกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับผล ประโยชน์ของกลุ่ม นั้นเอง	อาจมีอำนาจยับยั้ง หรือแก้ไขเพิ่มเติม ร่างกฎหมายที่ กว้างขวาง โดย สภาล่างอาจไม่ สามารถกลบล้างได้ หรือลบล้างได้ก็ อย่างยากลำบาก
ตัวอย่าง	สภาขุนนางแห่ง สหราชอาณาจักร สภาสูงของ จาเมกา และ แคนาดา	วุฒิสภา สหรัฐอเมริกา สเปน และเยอรมนี	สโลวีเนีย และบอต สวานา	สภาสูงแห่งญี่ปุ่น สภานิติบัญญัติ ของบางรัฐใน ออสเตรเลีย
ทางเลือกอื่น	ปรับปรุงระบบ กรรมการให้เข้ม แข็งขึ้น เพิ่ม กระบวนการตรวจสอบกระบวนการ นิติบัญญัติ นำผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เข้าร่วม กระบวนการตัดสินใจ	ตัวเลือกอื่นมีไม่ มากนัก หนึ่งในตัวเลือกคืออนุญาต ให้เขตปกครอง ขนาดเล็กมีจำนวน ผู้แทนมากเกินกว่า สัดส่วนที่พึงมี	สงวนที่นั่งหรือ ตำแหน่งสำหรับ เสียงข้างน้อยหรือ ชุมชนในสภา	อนุญาตให้เสียง ข้างน้อยยับยั้ง การทำประชามติ ให้ประชาชนมีส่วนร่วม การตรา กฎหมาย หรือร่วม ในกระบวนการ ถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง

ระบบสองสภาแบบแข็งและอ่อน

ความเข้มแข็งของสภาที่สองนั้น โดยหลักขึ้นอยู่กับปัจจัยสามประการ ได้แก่ (ก) ความสมมาตร (เช่น สมดุลของอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างสภาที่สอง) (ข) ความสอดคล้อง (อาทิ ขอบเขตว่าสภาที่สองนั้นน่าจะสะท้อนหรือแตกต่างจากองค์ประกอบของสภาล่าง) และ (ค) ความชอบธรรม (เช่น สภาที่สองนั้นมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยพอจะใช้อำนาจของตนหรือไม่)

การจัดหมวดหมู่ในบทนี้ **รวมทั้งแนวคิดเรื่องความสมมาตรและความสอดคล้องกัน ดัดแปลงมาจากงานของ MEG RUSSELL (2003) ซึ่งวิพากษ์งานของ AREND LIJPHART (1999)**

ความสมมาตร

ความสมมาตรนั้นอ้างอิงถึงความสมดุลของอำนาจตามกฎหมายระหว่างสภาทั้งสอง ในระบบสองสภาที่สมมาตรานั้น สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมหรือเกือบจะเท่าเทียมกัน หากจะผ่านกฎหมาย โดยมากแล้วต้องให้สภาทั้งสองยินยอมให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น สภาล่างไม่อาจยืนยันโดยฝ่ายเดียวที่จะลบล้างการยับยั้ง หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายใดๆ จากสภานบน หรือหากจะทำได้ก็ต้องทำอย่างยากลำบาก เช่น ต้องใช้เสียงข้างมากเด็ดขาด ระบบสองสภาไม่สมมาตร ก็เมื่อรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจของสภานบนไว้ เช่น มีอำนาจในการชะลอร่างกฎหมายอยู่จำกัด มีสิทธิจะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย แต่ไม่มีสิทธิยับยั้งบกแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สภานบนที่มีที่มาจากภูมิศาสตร์อาจมีอำนาจน้อยในบางจุดและมีอำนาจมากในจุดอื่นซึ่งสะท้อนให้เห็นพยายามจะปกป้องและส่งเสริมรัฐบาลท้องถิ่น เช่น เยอรมนี เคนยา หรือแอฟริกาใต้

ความสอดคล้อง

ความสอดคล้องเป็นศัพท์บรรยายความคล้ายคลึงกันขององค์ประกอบของทั้งสองสภา สภาสอดคล้องกันเมื่อพรรคการเมืองเดียวกันได้เป็นเสียงข้างมากในทั้งสองสภา และไม่สอดคล้องกันหากสัดส่วนของพรรคการเมืองในทั้งสองสภาแตกต่างกัน เหตุการณ์แรกมักจะเกิดขึ้นเมื่อสภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเวลาเดียวกันภายใต้กติกาเลือกตั้งเดียวกัน หรือเมื่อผู้นำสภาล่างเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกส่วนใหญ่ของสภาสูง กรณีที่สองส่วนมากเกิดขึ้นในกรณีที่ที่มาของสองสภามาจากกติกาที่แตกต่างกัน เช่น ถูกเลือกโดยผู้มีสิทธิคนละกลุ่ม คนละเวลา หรือเลือกโดยกติกาที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น วุฒิสภาของโรมานีและอิตาลีนั้นสอดคล้องกันมากกับสภาล่าง เนื่องจากสภาทั้งสองถูกเลือกโดยระบบสัดส่วนในเวลาเดียวกัน ตรงกันข้าม วุฒิสภาออสเตรเลียกลับไม่สอดคล้องเนื่องจากเลือกมาโดยระบบเลือกตั้ง แต่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร เป็นผลให้วุฒิสภาออสเตรเลียกลายเป็นผู้เล่นที่มีบทบาททางการเมืองมากกว่าเนื่องจากวุฒิสภาเปิดทางให้พรรคการเมืองทางเลือกที่สาม เช่น พรรคกรีน และพรรคขนาดเล็กอื่นๆ มีอำนาจต่อรองได้พอสมควร

ความชอบธรรม

ยิ่งสภาที่สองมีความชอบธรรมมากขึ้นเท่าไร ก็คาดหมายได้ว่า สภาที่สองจะใช้อำนาจมากขึ้นเท่านั้น ความชอบธรรมเชิงประชาธิปไตยทั่วไปมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่ความชอบธรรมรูปแบบอื่น เช่น จากจารีตประเพณี หรือศาสนา หรือแม้แต่จากการเป็นตัวแทนของท้องถิ่น อาจเกี่ยวข้องในบางบริบท ทั่วโลก สภาสูงหลายแห่ง โดยเฉพาะสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ถูกมองว่าขาดความชอบธรรม ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีอำนาจในความเป็นจริงมากเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาทิ วุฒิสภาแคนาดาและเนเธอร์แลนด์ (ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) ล้วนมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะวิพากษ์กฎหมายใดๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น วุฒิสภาไม่ได้ใช้อำนาจนี้บ่อยนักเนื่องจากข้อกีดกันด้านความชอบธรรมในทางกลับกัน วุฒิสภาออสเตรเลียที่ได้รับเลือกโดยตรงสามารถใช้อำนาจที่ตนมีได้อย่างเข้มแข็งกว่ามาก เช่นเดียวกับวุฒิสภาของเยอรมนี (BUNDESRAT) ที่ความชอบธรรมในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐในเวทีระดับชาติ

สภาที่สองมีความ
ชอบธรรมมากขึ้น
เท่าไร ก็คาดหมาย
ได้ว่า สภาที่สอง
จะใช้อำนาจมากขึ้น
เท่านั้น

Chapter 5

5. การออกแบบ : องค์ประกอบและโครงสร้าง

บทบาทและประสิทธิภาพของสภาที่สองนั้นขึ้นอยู่กับวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภา ว่าคัดเลือกด้วยวิธีการใด โดยใคร และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งนานแค่ไหน บทนี้จะวิเคราะห์ปัจจัยเหล่านี้ด้านล่าง

รูปแบบขององค์ประกอบ

สภาที่สองอาจประกอบด้วยองค์ประกอบต่อไปนี้

การเลือกตั้งโดยตรง

ประชาชนอาจเลือกตั้งสภาที่สองโดยตรง วิธีการนี้มีศักยภาพช่วยเพิ่มความชอบธรรมทางประชาธิปไตยให้แก่สภาที่สอง หากระบบเลือกตั้งระยะกำหนดเวลา และสัดส่วนของที่นั่งคล้ายคลึงกันระหว่างสภาทั้งสอง ก็เป็นไปได้ว่าสภาที่สองจะคล้ายคลึงสอดคล้องกับสภาแรก ซึ่งทำให้มีประสิทธิภาพในการยับยั้งการตัดสินใจของสภาล่างน้อยลง

ทางเลือกอีกแบบ คือ ถ้าหากกฎเกี่ยวกับกำหนดเวลา กระบวนการรูปแบบ และเกณฑ์การเลือกตั้งแตกต่างกันออกไป สภาที่สองอาจจะมีหน้าตาแตกต่างจากสภาแรก และด้วยเหตุนี้ ก็น่าจะมีอิทธิพลทางการเมืองสูงกว่าแบบแรก

บทบาทการเป็นตัวแทนของท้องถิ่น

สมาชิกของสภาที่สองที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นส่วนมากมักถูกเลือกมาจากหรือโดยสถาบันการเมืองท้องถิ่น สมาชิกของสภาสูงในอินเดียและออสเตรเลียถูกเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ สภาสูงของเยอรมนีนั้นก็เป็นประหนึ่งสภาของตัวแทนมลรัฐทั้ง 16 แห่ง ซึ่งตัวแทนเหล่านี้มาจากฝ่ายบริหารของแต่ละมลรัฐ (ส่วนมากประกอบไปด้วยมลรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานนิติบัญญัติจากท้องถิ่นนั้น) สภาจังหวัดแห่งชาติของแอฟริกาใต้มีองค์ประกอบผสมกันระหว่างตัวแทนของจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกถาวรหกคนที่แต่งตั้งจากสภานิติบัญญัติของจังหวัด มุขมนตรี

ของจังหวัด และสมาชิกสามคนที่คัดเลือกโดยมุขมนตรีตามหัวข้องาน
เกี่ยวข้อง การเลือกตั้งทางอ้อมโดยท้องถิ่นนี้อาจถูกดัดแปลงไปใช้ในรัฐเดี่ยว
ก็ได้ เช่น สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส ก็มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยคณะ
ผู้เลือกตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยฝ่ายบริหารของเทศบาล

ตารางที่ 5.1 : การเป็นตัวแทนอาชีพของสภาสูง (the National Council) ของสโลวีเนีย

กลุ่มอาชีพ	องค์กรสรรหา	จำนวนสมาชิก
นายจ้าง	สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม และสมาคมนายจ้าง	4
ลูกจ้าง	สหภาพแรงงาน	4
เกษตรกร ช่างฝีมือ พ่อค้า ผู้ ประกอบวิชาชีพ	กลุ่มเกษตรกร กลุ่มช่างฝีมือ และพ่อค้าสมาคมวิชาชีพ	2 1 1
ประชาสังคม	มหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษา ครู หน่วยงานวิจัย วัฒนธรรมและกีฬา วิชาชีพแพทย์ สังคมสงเคราะห์	1 1 1 1 1 1
ชุมชนท้องถิ่น	หน่วยงานปกครองท้องถิ่น	22
รวมทั้งสิ้น		40

ที่มา : Republic of Slovenia, 'About the National Council', [n.d.], <<http://www.ds-rs.si/?q=en/about-national-council>>, accessed 14 July 2017.

**การเป็นตัวแทน
ของอาชีพ หมายถึง
การเป็นตัวแทน
ของกลุ่มสังคม
เศรษฐกิจ วิชาชีพ
หรืออาชีพต่างๆ
หน้าที่นี้มีให้มั่นใจว่า
ฝ่ายนิติบัญญัติจะ
สะท้อนภาพรวมของ
สังคมทั้งหมด**

บทบาทการเป็นตัวแทนของอาชีพ

การเป็นตัวแทนของอาชีพ (FUNCTIONAL REPRESENTATION) หมายถึงการเป็นตัวแทนของกลุ่มสังคม เศรษฐกิจ วิชาชีพ หรืออาชีพต่างๆ หน้าที่นี้มีให้มั่นใจว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะสะท้อนภาพรวมของสังคมทั้งหมด **ทั้งในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หน้าที่ทางสังคม ความชำนาญ และประสบการณ์ของชีวิต สมาชิกสภาแห่งชาติของสวีเดนียถูกคัดเลือกโดยสมาชิกของกลุ่มเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย (โปรดดูในตารางที่ 5.1)** วุฒิสภาไอร์แลนด์ก็เช่นกัน โดยหลักการแล้ว สมาชิกวุฒิสภานี้มาจากการเลือกตั้งจากคณะกรรมการห้าชุด ซึ่งนำเสนอ **(ก)** ภาษาและวัฒนธรรมวรรณกรรม ศิลปะ และการศึกษา **(ข)** เกษตรกรรมและประมง **(ค)** แรงงาน **(ง)** อุตสาหกรรมและการค้า และ **(จ)** การบริหารราชการแผ่นดินและงานบริหารสาธารณะ รวมทั้งการอาสาสมัครและจิตอาสา **แต่ในความเป็นจริง วุฒิสภาไอร์แลนด์ถูกรวบงำโดยพรรคการเมือง เพราะถึงแม้คณะกรรมการทั้งห้าชุดนี้จะเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งได้ การเลือกตั้งยังคงถูกชี้นำโดยนักการเมืองในสภา**

บทบาทการเป็นตัวแทนของชุมชน

การเป็นตัวแทนของชุมชนก็คล้ายกับการเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและอาชีพ แต่ในกรณีนี้เป็นตัวแทนของกลุ่มภาษา เชื้อชาติ วัฒนธรรม หรือศาสนา มากกว่าตัวแทนของเขตพื้นที่หรือสังคมเศรษฐกิจ มีสภาจำนวนไม่มากนักที่ถูกเลือกด้วยหลักการดังกล่าว อย่างเช่น วุฒิสภาของเบลเยียม ซึ่งสมาชิกบางส่วนได้รับเลือกตั้งมาจากชุมชนที่พูดภาษานั้นๆ สภาผู้แทนราษฎรของบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ซึ่งมีสัดส่วนผู้แทนชาวบอสเนียยกโครแอต และเซิร์บเท่าๆกัน ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง องค์ประกอบแบบนี้มักมาพร้อมกับสังคมที่แบ่งแยกอัตลักษณ์กันชัดเจน และมีจุดประสงค์ตกลงแบ่งสรรปันส่วนอำนาจระหว่างชุมชนเหล่านี้ การจัดสภาในรูปแบบนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงสันติภาพที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงระหว่างชาติพันธุ์ หรือเพื่อป้องกันรัฐที่มีการแบ่งแยกกันรุนแรงด้านวัฒนธรรม หรือภาษาที่จะแตกแขนงออกจากกัน อย่างไรก็ดี ข้อเสียของการจัดรูปแบบสภาแบบนี้ก็คือ การออกแบบการเมืองที่แบ่งแยกกันเช่นนี้อาจจะช่วยให้ความแตกแยกนั้นฝังรากลึกและยึดเหนี่ยวยาวนานขึ้นมากกว่าจะเยียวยา

การแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร

การแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารมักจะใช้ในกรณีของสภาที่มีอำนาจตรวจสอบน้อย ที่ซึ่งสมาชิกของสภานำเสนอประสบการณ์และวุฒิปัญญาของตัวเองมากกว่าจะนำเสนอเขตพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญหรือจารีตประเพณีการปกครอง อาจจะทำให้การแต่งตั้งเป็นไปตามหลักกึ่งเป็นตัวแทนก็ได้ เพื่อรับประกันว่า กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทางบางกลุ่ม จะได้รับการนับรวมเข้าไปในระบบการเมืองด้วย ในกรณีแบบนี้ สภาแต่งตั้งอาจจะคล้ายคลึงกับสภาที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพหรือชุมชน เช่นในเบลจิก หนึ่งในสี่ของสมาชิกวุฒิสภาจะถูกแต่งตั้งโดยคำแนะนำจากกลุ่ม

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ในขณะที่
ในแคนาดา ผู้แทนจากภาคต่างๆจะมีสัดส่วนที่กำหนดไว้แน่นอน การแต่งตั้ง
อีกแบบอาจจะเป็นไปเพื่อรับประกันว่าสภาที่สองนั้นจะสร้างสมดุลกับบรรดา
พรรคการเมืองในสภาล่าง ในกรณีแบบนี้ สภาที่สอง ในทางปฏิบัติจะเหมือน
สภาเลือกตั้งแบบสอดคล้องกัน ในจาไมการัฐธรรมนูญรับประกันว่ารัฐบาล
จะมีเสียงข้างมากสองในสามของวุฒิสภา แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ระบบแต่งตั้ง
วุฒิสภาด้วยฝ่ายบริหารนั้นง่ายต่อการทุจริตและระบบอุปถัมภ์ ทำให้สมาชิก
ถูกเลือกเพราะความภักดีต่อพรรคการเมืองมากกว่าจากคุณสมบัติที่
เหมาะสม จุดนี้ทำให้ความชอบธรรมและประสิทธิภาพของสภาที่สองนั้น
ลดลง เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวบางครั้งอาจต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ
สรรหาที่เป็นอิสระมาทำหน้าที่เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่ง หรือจัดให้ตรวจสอบ
ผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ระบบผสม

สภาที่สองที่ใช้ระบบผสมสองระบบหรือมากกว่านั้นเป็นเรื่องปกติ
ตัวอย่างเช่น สภาสูงที่มาจาก การแต่งตั้งล้วนนั้นพบได้ไม่บ่อยนักในระดับโลก
แต่เรามักจะพบสภาที่มีสมาชิกแต่งตั้งจำนวนหนึ่งปริมาณไม่มากนักควบคู่ไป
กับสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีใช้สมาชิกของ
พรรคการเมือง ที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ ได้เข้าร่วมทำงานในฝ่ายนิติ
บัญญัติ ในอิตาลี สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก
แคว้นต่างๆ แต่สมาชิกส่วนน้อย ซึ่งเป็นสมาชิกตลอดชีพ จะได้รับการ
แต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยคัดเลือกจากบุคคล ผู้ได้นำเกียรติยศชื่อ
เสียงมาให้แก่ประเทศชาติผ่านผลงานโดดเด่น ไม่ว่าจะด้านสังคม
วิทยาศาสตร์ ศิลปะ และวรรณกรรม (รัฐธรรมนูญอิตาลี มาตรา 59)
ในอินเดียก็เช่นกัน ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงส่วนน้อยได้จาก
ความรู้ความสามารถพิเศษ หรือประสบการณ์ในด้านวรรณกรรม
วิทยาศาสตร์ ศิลปะ และงานบริการสังคม (รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 80)
เพื่อมาทำงานร่วมกับสมาชิกสภาสูงที่มาจาก การเลือกตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
ของแคว้นต่างๆ

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

บ่อยครั้งที่สภาที่สองจะมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งยาวนานกว่าสภา
แรก (เช่น หกปี ซึ่งยาวกว่าระยะเวลาสี่หรือห้าปีของสภาผู้แทนราษฎร)
กำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งอาจถูกออกแบบให้เหลื่อมกัน เพื่อให้
สภาที่สองนั้นรักษาความต่อเนื่องไว้ได้ขณะที่เปลี่ยนรัฐบาล ถ้าสภาที่สอง
มาจากการเลือกตั้ง การกำหนดเวลาเลือกตั้งให้เหลื่อมกันอาจนำไปสู่ความ
ไม่สอดคล้องกันระหว่างสองสภา เพราะการเลือกตั้งสภาที่สองอาจถูกใช้
เป็นเครื่องมือเพื่อประท้วงเสียงข้างมากในสภา

หากสภาที่สองอาจถูกยุบได้โดยฝ่ายบริหาร ก็จะอยู่ในสถานะที่อ่อนแอกว่าสภาที่อยู่
ในวาระที่กำหนดไว้ตายตัวที่อาจถูกยุบได้ก็ด้วยเหตุเฉพาะ
เท่านั้น สภาที่สองบางแห่งมีสมาชิกถาวร หรือมีสมาชิกผลัดเปลี่ยน
หมุนเวียนกันไปโดยไม้อาจยุบทิ้งได้ การออกแบบเช่นนี้อาจทำให้

สภาที่สองมีอำนาจเผชิญหน้ากับฝ่ายบริหารหรือสภา

จำนวนสมาชิก

สภาที่สองมักจะมีขนาดเล็กกว่าหรือมีสมาชิกน้อยกว่าสภาแรก การกำหนดดังกล่าวก็เพื่อการพุดคุยถกเถียงภายในสภาที่สองให้เป็นไปอย่างใกล้ชิดและปราศจากพิธีรีตรอง โดยเฉพาะในสภาตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม สภาที่สองต้องมั่นใจว่ามีจำนวนสมาชิกมากเพียงพอจะนั่งในกรณีการทักท้วงหลายได้ และในกรณีของสภาที่สองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จะต้องคิดถึงขนาดของเขตเลือกตั้งด้วย เพราะหากมีจำนวนสมาชิกน้อยเกินไป สมาชิกแต่ละคนก็จะต้องแบกรับภาระงานหนักมากขึ้น

วุฒิสภานั้นควรเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรหรือเขตแดนมากกว่าตัวแทนของพลเมืองแต่ละคนในกลุ่มประชากรหรือเขตแดนนั้น

ข้อควรคำนึงอื่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสภาที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น)

การเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรหรือเขตแดน

เมื่อคำนึงถึงขนาดเขตแดนหรือกลุ่มประชากรแล้วนั้น แต่ละกลุ่มควรจะถูกนำเสนออย่างไร ระหว่างนำเสนอตามสัดส่วนประชากร หรือควรให้เขตแดนหรือกลุ่มที่มีประชากรน้อยกว่าถูกนำเสนอมากกว่าจำนวนประชากรตนเองเพื่อให้เขตแดนหรือกลุ่มประชากรที่น้อยกว่า มีอำนาจเท่าเทียมกับเขตแดนหรือกลุ่มประชากรที่ใหญ่กว่าดี อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ และสหรัฐอเมริกาล้วนให้เสียงแต่หน่วยเท่ากัน แม้จะมีจำนวนประชากรไม่เท่ากันก็ตาม ในขณะที่เยอรมนีและอินเดีย แม้จะยังอนุญาตให้รัฐที่เล็กกว่ามีเสียงมากกว่า แต่ก็ทำในลักษณะขั้นบันได กล่าวคือ แคว้นของเยอรมนีที่มีประชากรหนาแน่นที่สุด หรือ บาวาเรีย ซึ่งมีประชากร 12.5 ล้านคน มีคะแนนเสียงหกเสียง ส่วนเบรเมนซึ่งมีประชากร 600,000 คน มีคะแนนเสียงสามคะแนน (มีคะแนนเสียงครึ่งหนึ่งของบาวาเรีย แต่มีประชากรแค่ร้อยละ 5) การให้บางกลุ่มมีคะแนนเสียงมากกว่าในสภาเช่นนี้สะท้อนว่า วุฒิสภานั้นควรเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรหรือเขตแดนมากกว่าตัวแทนของพลเมืองแต่ละคนในกลุ่มประชากรหรือเขตแดนนั้น ในทางปฏิบัติ กรณีที่เป็นตัวแทนในสัดส่วนที่มากกว่าที่ควรนั้น ช่วยให้เสียงข้างน้อยสามารถยับยั้งความเปลี่ยนแปลงใดๆที่เสียงข้างมากเป็นผู้ริเริ่มได้ อาทิเช่น วุฒิสภาสหรัฐ ซึ่งประมาณว่าเป็นตัวแทนของประชากรเพียงประมาณร้อยละ 11 แต่สามารถสกัดกระบวนการร่างกฎหมายได้ เรื่องนี้อาจมีผลในทางไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะการรักษาสถานะดั้งเดิมไว้ให้ไกลจากความพยายามจะปฏิรูปที่ก้าวหน้าและเป็นที่ยอมรับ

การลงคะแนนแบบกลุ่มก้อนหรือแต่ละคน

สมาชิกแต่ละคน ที่เป็นผู้แทนของเขตแดนนั้นๆ ควรจะลงคะแนนเสียงเป็นก้อนเดียวกัน (เพื่อแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจนั้นเป็นของทั้งกลุ่มมากกว่าของปัจเจกแต่ละคนหรือพรรค) หรือไม่ สมาชิกของวุฒิสภาเยอรมนีลงคะแนนเป็นก้อนเช่นนั้น แต่ละคณะผู้แทนลงคะแนนแบบเดียวกันหมด หากคณะผู้แทนไม่อาจตกลงกันได้ ก็ต้องงดลงคะแนนเสียง สมาชิกสภาสูงของอินเดียไม่ลงคะแนนเช่นนั้น วิธีการที่แตกต่างกันในการลงคะแนนเสียงสะท้อนวิธีคิดคนละแบบเกี่ยวกับบทบาทของสภาที่สองและมุมมองที่ต่างกันของสถานะของสมาชิก โดยพื้นฐานที่สุด ผู้แทนในวุฒิสภาเยอรมนีนั้นเป็นตั้งโฆษกของรัฐบาลแคว้น ในขณะที่สมาชิกของราชสภาของอินเดียนั้น แม้จะมาจากการเลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละแคว้น แต่ก็คือผู้แทนของพรรคการเมืองก่อนอื่นใด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการจัดสรรปันส่วนเก้าอี้ในสภาจึงอาจจัดตามแคว้นหรือพรรคการเมืองก็ได้ การจัดตามแคว้นมักถูกเชื่อมโยงกับการลงคะแนนแบบก้อนในขณะที่การลงคะแนนแบบแต่ละคนเชื่อมโยงกับการจัดตามพรรคการเมือง เพราะการลงคะแนนอย่างหลังเน้นที่บทบาทของสมาชิกในฐานะตัวแทนพรรค

การเป็นตัวแทนของเสียงข้างน้อย

สภาสูงในระดับชาติควรจะเปิดให้กลุ่มการเมืองในระดับท้องถิ่นทุกกลุ่มมีตัวแทน หรือควรจะอนุญาตเฉพาะฝ่ายเสียงส่วนมากเท่านั้น ในอินเดีย แม้จะมีการเลือกตั้งนิติบัญญัติตามเสียงข้างมากทางตรง การเลือกตั้งทางอ้อมในสภาสูงนั้นใช้ระบบเสียงข้างมากที่โอนถ่ายได้ (SINGLE TRANSFERABLE VOTE) ทำให้พรรคเสียงข้างน้อยก็มีโอกาสมีผู้แทน สภาจังหวัดแห่งชาติของแอฟริกาใต้ก็คล้ายคลึงกัน กล่าวคือต้องถูกแต่งตั้งตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภานิติบัญญัติระดับจังหวัด ส่วนเยอรมนีนั้น เนื่องด้วยวุฒิสภาเป็นที่ประชุมของผู้แทนฝ่ายบริหารแคว้น ดังนั้น เฉพาะพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลแคว้นจึงจะมีผู้แทนได้เพื่อกันพรรคอื่นๆออกไป

ความเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง PARTISANSHIP

ในทางปฏิบัติสำหรับประเทศที่ระบบพรรคการเมืองพัฒนามากแล้ว เป็นเรื่องปกติที่การเมืองของพรรคการเมืองจะมีน้ำหนักมากกว่าประเด็นท้องถิ่นหรือภูมิภาค ความสอดคล้องของสัดส่วนพรรคการเมืองในสภาที่สองจะเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดความเข้มแข็งและประสิทธิภาพของสภา แม้แต่ในเยอรมนี ถึงแม้สมาชิกแต่ละคนของสภาสูงจะเป็นผู้แทนของแคว้น แต่ก็ลงคะแนนเสียงตามแนวของพรรคการเมือง และความแตกต่างของสัดส่วนพรรคการเมืองในสภาสูงนี้ (ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความแตกต่างของผลการเลือกตั้งในระดับชาติกับท้องถิ่น) ก็อาจสร้างความยุ่งยากให้แก่พรรครัฐบาลได้

ความสอดคล้องของสัดส่วนพรรคการเมืองในสภาที่สองจะเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดความเข้มแข็งและประสิทธิภาพของสภา

Chapter 6

6. ทางเลือก ในการออกแบบ: อำนาจอหน้าที่

การแก้ไขและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างสภา

สภาที่สองอาจขัดแย้งกับสภาล่าง รัฐธรรมนูญบางฉบับคำนึงถึงความจำเป็นในการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างสภา จึงกำหนดให้สภาทั้งสองล้วนมีอำนาจในการยับยั้งกระบวนการนิติบัญญัติของกันและกัน ผลคือความเป็นไปได้ที่จะเกิดทางตันเมื่อสภาทั้งสองเห็นไม่ตรงกัน ทางตันนี้เกิดขึ้นง่าย หากสภาทั้งสองได้รับอำนาจนิติประชาธิปไตยจากปวงชนมาแตกต่างกันแต่เท่าเทียมกัน เช่น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของสหรัฐ ล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนแต่จัดขึ้นหล่อมกัน มีวาระดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน และมีเขตเลือกตั้งแตกต่างกันด้วย หมายความว่าเสียงข้างมากในทั้งสองสภาจึงอาจไม่ตรงกันได้ง่ายมาก

อย่างไรก็ตาม รัฐสภาหลายแห่งจึงได้ออกแบบกลไกเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างสภาทั้งสอง กลไกเหล่านี้ส่วนใหญ่มุ่งส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล ป้องกันทางตัน เพื่อปกป้องสถานะอันสูงกว่าของสภาล่างและสถานะการเป็นผู้แทนปวงชน และจำกัดบทบาทของสภาที่สองให้มีแค่การทบทวน ตรวจสอบกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ไม่ให้มีอำนาจสกัดกระบวนการนั้น

กระบวนการส่งให้ทบทวน

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีอำนาจใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกัน ร่างกฎหมายอาจถูกส่งให้ทบทวนแบบไปกลับระหว่างทั้งสองสภา จนกว่าข้อขัดแย้งจะยุติ และสภาทั้งสองเห็นชอบในเนื้อหาถ้อยคำของร่างกฎหมายด้วยกัน ทว่ากระบวนการส่งให้ทบทวนนี้ไม่ช่วยหลีกเลี่ยงหรือยุติความขัดแย้งให้ตัวมันเอง กระบวนการนี้เพียงแต่ช่วยชี้ช่องทางแก้ไขปัญหา และบางครั้งหากมีกลไกอื่นเข้ามาช่วย การส่งกันไปมาเช่นนี้ก็อาจนำไปสู่ความล่าช้าได้ โดยเฉพาะหากสภาทั้งสองต่างมาจากพรรคการเมืองคนละพรรคกัน

กรรมสิทธิ์ร่วม

คณะกรรมการร่วม (หรือบางครั้งเรียกว่า คณะกรรมการใกล้เคียง) มักประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนเท่ากันจากทั้งสองสภา ซึ่งในยามที่ทั้งสองสภามีข้อขัดแย้งกัน อาจเรียกให้ประชุมเพื่อหาทางออกร่วมกันร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วมจะถูกลงมติโดยสภาทั้งสอง โดยที่สภายังมีอำนาจที่จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายนั้นอยู่ แต่เพื่ออำนวยความสะดวกในการเจรจาต่อรองและบรรลุข้อตกลงกัน ปกติแล้วการประชุมของคณะกรรมการร่วมจะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ และสภาจะลงมติเพียงแค่อรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้น โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอะไรอีก กระบวนการนี้อาจทำให้สมาชิกจำนวนไม่กี่คนผู้มีโอกาสนั่งในคณะกรรมการร่วม มีอิทธิพลต่อกระบวนการร่างกฎหมายมากเกินไป ส่วนตัวของตัวเองโดยที่ไม่มีการตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการร่วมกลายเป็นพื้นที่ของกลุ่มผลประโยชน์พิเศษที่ต่างพยายามกดดันโน้มน้าว ทำให้กระบวนการตัดสินใจทางนโยบายถูกกุมอยู่ในมือของกลุ่มขนาดเล็กที่ไม่มีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ (เพราะว่าถึงแม้สภาแต่ละแห่งอาจจะปฏิเสธไม่เห็นชอบกับข้อตกลงที่คณะกรรมการร่วมบรรลุได้ก็จริง แต่การทำเช่นนั้นต้องแลกมาด้วยต้นทุนการเมืองที่สูงลิ่ว)

การจัดวางอำนาจแบบไม่สมดุล

ในระบบที่สภาแห่งที่สองมีอำนาจหลักคือ ตรวจสอบทบทวน สภาที่สองมักมีอำนาจไม่เข้มแข็งนัก เช่น มีอำนาจที่จะชะลอร่างกฎหมายแต่ไม่มีอำนาจที่จะสกัดกั้น หรือมีอำนาจที่จะเสนอแก้ไขแต่ไม่มีอำนาจที่จะยืนยันตามนั้น ในกรณีเช่นนี้ ข้อขัดแย้งระหว่างสภาทั้งสองอาจบรรลุทางออกได้เพียงให้สภาล่างใช้อำนาจของตัวเองยืนยันตามมติของตนเหนือมติของสภาที่สองไป ในไอร์แลนด์ หากร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว แต่วุฒิสภาไม่เห็นชอบ หรือวุฒิสภาไม่ได้เห็นชอบภายใน 90 วัน อาจใช้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายนั้นได้เลยภายใน 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาพลัดกำหนดที่จะต้องลงคะแนนเสียงไป กฎเช่นนี้ช่วยป้องกันทางตันทาง

รัฐสภาหลายแห่งได้ออกแบบกลไกเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างสภาทั้งสอง กลไกเหล่านี้ส่วนใหญ่มุ่งส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล ป้องกันทางตัน

**เพื่อเสียง
สถานการณ์
ที่เสียงข้างมาก
ในสภาที่สอง
เป็นปฏิปักษ์กับ
รัฐบาลจนสามารถ
กดดันให้ต้องลาออก
รัฐธรรมนูญของ
ระบบรัฐสภา
หลายแห่ง
ห้ามมิให้สภามี
อำนาจลงมติ
ไม่ไว้วางใจ**

การเมือง แต่ก็อาจทำให้เหตุผลในการมีระบบสองสภานั้นหมดไป เนื่องจากสภาที่ไม่มีอำนาจจริงๆนั้น ก็อาจถูกมองเป็นภาระอันไม่จำเป็น

การประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา

ข้อขัดแย้งอาจต้องถูกแก้ไขโดยที่ประชุมร่วมของทั้งสองสภา ที่ประชุมร่วมนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามาประชุมพร้อมกัน เนื่องจากสภาที่สองนั้นมักมีขนาดเล็กกว่าสภาล่าง ที่ประชุมเช่นนี้จึงมักให้ความสำคัญกับเสียงข้างมากของสภาล่าง **ในอินเดีย หากสภาใดไม่เห็นชอบร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากอีกสภา หรือหากอีกสภาไม่ให้ความเห็นชอบกระบวนการนิติบัญญัติภายในหกเดือน ให้ประธานาธิบดีเรียกสภาทั้งสองมาประชุมร่วมกันโดยใช้เสียงข้างมากธรรมดาชี้ขาด แต่เพื่อลดทอนความแตกต่างระหว่างสภาทั้งสอง รัฐธรรมนูญอินเดีย จึงกำหนดให้ที่ประชุมร่วมมีอำนาจจำกัดในการแก้ไขร่างกฎหมาย (รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 108)**

การอุทธรณ์ต่อประชาชน

ทางต้นทางการเมืองอาจลุล่วงไปได้ด้วยการอุทธรณ์ต่อประชาชน ในออสเตรเลีย รัฐบาลสามารถส่งยุบสภาทั้งสองแห่งได้เพื่อตอบแทนการใช้อำนาจสกัดกั้นร่างกฎหมายโดยสภาที่สอง ส่วนในมลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลียนั้น **รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ทำประชามติเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสองสภาได้**

การจำกัดอำนาจสกัดกั้นไว้เฉพาะบางประเภทของการตัดสินใจ

ถึงแม้สภาที่สองอาจจะมีอำนาจน้อยในบางประเภทของกฎหมาย แต่ก็อาจจะมีอำนาจตัดสินใจอันสิ้นพันในบางเรื่องเฉพาะเจาะจงได้ อาทิ เช่น สภาที่สองอาจมีอำนาจในการสกัดกั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยสมบูรณ์ เพื่อที่จะปกป้องหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญจากเสียงข้างมากในสภาล่าง หรือสภาที่สองอาจมีอำนาจสกัดกั้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในภาษา สถานะของชนกลุ่มน้อย หรือหัวข้อที่เกี่ยวกับเขตแดนเฉพาะ ในเบลเยียม เยอรมนี และแอฟริกาใต้ สภาที่สองแม้จะมีอำนาจน้อยในกรณีนิติบัญญัติทั่วไป ซึ่งให้เสียงของสภาล่างเหนือกว่า แต่มีบทบาทเข้มแข็งกว่าในกรณีเช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของเขตการปกครองบางประเภท สะท้อนให้เห็นบทบาทของสภาที่สองในฐานะผู้แทนของหน่วยการปกครองเหล่านั้น

บทบัญญัติพิเศษว่าด้วยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ถ้าหากฝ่ายบริหารไม่สามารถหาเงินได้ รัฐบาลย่อมทำงานไม่ได้ ในระบบประธานาธิบดี ความล้มเหลวในการผ่านกฎหมายงบประมาณอาจนำไปสู่การปิดทำการชั่วคราว และนำพาให้รัฐบาลตกอยู่ในความเสี่ยงจะถูกล้มล้างจากภายในฝ่ายบริหารเองหรือจากการแทรกแซงจากภายนอก ในระบบรัฐสภา หากร่างกฎหมายงบประมาณถูกปฏิเสธแล้วนั้น โดยทั่วไป (แล้วแต่กฎของแต่ละพื้นที่) ถือว่าเป็นการสูญเสียความไว้วางใจจากสภา

ซึ่งอาจนำไปสู่การลาออก และหรือการเลือกตั้งใหม่ได้

รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้กำหนดกฎหมายประเภทเฉพาะเอาไว้ คือ ร่างกฎหมายการเงิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเก็บภาษี การกู้เงิน และการจัดสรรการใช้จ่าย เมื่อคำนึงถึงความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการเงินสำหรับการดำเนินงานของรัฐแล้ว ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเหล่านี้จึงอาจมีกระบวนการนิติบัญญัติเฉพาะของตัวเองพิเศษออกไป เพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างสภาทั้งสองในเรื่องการเงิน ตัวอย่างเช่น ไอร์แลนด์ วุฒิสภาอาจชะลอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้ได้เพียง 21 วัน เมื่อเทียบกับ 90 วันในกรณีร่างกฎหมายทั่วไป ในแอฟริกาใต้ สภาทั้งสองอาจแก้ไขร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ แต่การแก้ไขนี้ไม่ผูกพันสภาล่าง ซึ่งอาจจะรับหรือไม่รับการแก้ไขนี้ก็ได้อีก (รัฐธรรมนูญ มาตรา 75)

การถอดถอนและการให้ความไว้วางใจรัฐบาล

เพื่อเลี่ยงสถานการณ์ที่เสียงข้างมากในสภาทั้งสองเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลจนสามารถถอดถอนให้ต้องลาออก รัฐธรรมนูญของระบบรัฐสภาหลายแห่งห้ามมิให้สภานับมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ เก็บอำนาจในการตั้งและล้มรัฐบาลไว้ในมือของสภาล่างโดยเฉพาะ ด้วยสำนึกได้ว่าเป็นผู้แทนหลักของปวงชน

ตัวอย่างอาทิรัฐธรรมนูญเยอรมนีบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งและรับรองความรับผิดชอบสภาล่าง ไม่ใช่สภานบน ในไอร์แลนด์ สภานบนสามารถยับยั้งร่างกฎหมายของรัฐบาลได้ชั่วคราวเพียง 90 วัน แต่หลังจากนั้น สภาล่างอาจลงมติด้วยเสียงข้างมากกลับมติของสภานบนได้

หนังสือสัญญา

หนังสือสัญญากับนานาอารยประเทศนั้นเป็นบ่อเกิดสำคัญอีกประการของกฎหมาย และรัฐหลายแห่งกำหนดให้หนังสือสัญญาเหล่านี้ (อาจจะเป็นทั้งหมด หรือบางประเภท อาทิ ที่เปลี่ยนแปลงกฎหมายภายใน การเงินการคลังของประเทศ หรือมีการมอบหมายอำนาจให้องค์การระหว่างประเทศ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะมีผล การเห็นชอบดังกล่าวอาจเป็นการให้สัตยาบัน หรือการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการก็ได้ คำถามในระบบสองสภานั้น คือควรให้สภาทั้งสองเห็นชอบหนังสือสัญญาหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ควรจะมีขั้นตอนอย่างไรเพื่อขจัดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองสภา ในญี่ปุ่น หนังสือสัญญามีสถานะเดียวกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า สภาล่างสามารถตัดสินใจลงมติได้เองหลังจากรอเวลาเกิน 30 วัน

อำนาจอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องการนิติบัญญัติ

สภาทั้งสองยังอาจมีอำนาจหน้าที่อื่นในระบบการเมืองนั้นๆ อาทิ การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้พิพากษา สภาทั้งสองอาจร่วมกับสภาล่างเลือกประมุขของรัฐ สภาทั้งสองอาจทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง หรือริเริ่มกระบวนการไต่สวนสาธารณะในกรณีการบริหารราชการแผ่นดินบกพร่อง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะถูกอธิบายอย่างละเอียดในตอนอื่น

Chapter 7

7. ตัวอย่าง

ตารางที่ 7.1 : องค์กณนิตบัญญัติแบบสองสภา

ประเทศ	องค์ประกอบของสภาที่สอง	อำนาจหน้าที่	ผลลัพธ์
<p>ออสเตรเลีย</p> <p>ประชาธิปไตย (ตั้งแต่ คศ. 1901)</p> <p>ระบบรัฐสภาภายใต้พระมหากษัตริย์</p> <p>สหพันธรัฐ</p> <p>ประชากร 23.2 ล้านคน</p>	<p>วุฒิสภา</p> <p>ประกอบไปด้วยสมาชิก 76 คน 12 คนมาจากแต่ละรัฐ และอีก 2 คนมาจากเขตปกครอง (Territory) สมาชิกแต่ละคนถูกเลือกตั้งมาโดยตรงจากระบบ single transferable vote</p> <p>วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยที่หนึ่งถูกเลือกใหม่ทุกๆสามปี อาจถูกยุบพร้อมกับสภาล่างได้</p>	<p>วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบกฎหมาย แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน</p> <p>หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบแล้วเป็นครั้งที่สอง ภายหลังจากระยะเวลาสามเดือน หรือให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเป็นครั้งที่สองแต่มีข้อแก้ไขเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ตกลงไว้ ข่าหลวงใหญ่ (โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี) อาจสั่งยุบสภาทั้งคู่</p> <p>หากวุฒิสภาที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ ภายหลังจากเลือกตั้งยังคงไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าว ก็อาจให้ออนร่างกฎหมายนั้นสู่ที่ประชุมร่วมของทั้งสองสภา (ที่ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้เปรียบด้านจำนวน)</p>	<p>เนื่องจากวุฒิสภาใช้ระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไป และสัดส่วนที่หนึ่งที่ถูกบิดเบือนไปบนพื้นฐานของภูมิศาสตร์ เสี่ยงข้างมากในวุฒิสภาจึงสามารถแตกต่างจากสภาล่าง โดยมีพรรคทางเลือกที่สาม หรือพรรคเสียงข้างน้อย สร้างความสมดุลในวุฒิสภา การยุบสภาคู่ นั้นเป็นการตัดสินใจที่มีต้นทุนสูงมาก (พรรครัฐบาลอาจเสียที่นั่งของตน) และเคยถูกใช้แค่เพียงเจ็ดครั้งล่าสุดคือ คศ. 2016</p> <p>วุฒิสภาออสเตรเลียจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจเข้มแข็ง</p>

ตารางที่ 7.1 : องค์กมนิติบัญญัติแบบสองสภา

ประเทศ	องค์ประกอบของสภาที่สอง	อำนาจหน้าที่	ผลลัพธ์
เยอรมนี	วุฒิสภา Bundesrat	ระบบสองสภาของเยอรมนีนั้นเปิดพื้นที่ให้รัฐบาลแคว้นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของสหพันธรัฐ และยังให้อำนาจพิเศษในการยับยั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหารของแคว้นตน ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติหรือต้องให้ฝ่ายบริหารของแคว้นบังคับใช้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา สำหรับร่างกฎหมายอื่นการใช้อำนาจยับยั้งของวุฒิสภาซึ่งเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดก็ยังสามารถถูกกลับได้โดยเสียงข้างมากเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร การใช้อำนาจยับยั้งของวุฒิสภาด้วยเสียงคะแนนเสียงสองในสาม ก็ยังสามารถถูกกลับได้โดยเสียงข้างมากสองในสามของสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายประมาณร้อยละ 60 ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาม	สัดส่วนพรรคการเมืองในสองสภามีผลอย่างมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสอง นับแต่การรวมชาติในยุค 1990 พรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาล่างมักจะเป็นเสียงข้างน้อยอยู่ในสภามบ่อยครั้งเนื่องจากการกำหนดองค์ประกอบของผู้แทนที่ไม่ได้สัดส่วนและวาระการดำรงตำแหน่งที่เหลื่อมกัน จึงทำให้สภามเป็นผู้เล่นที่สำคัญมากในระบบการเมือง บางครั้งก็อำนวยความสะดวกฝ่ายค้านสามารถยับยั้งแผนการนิติบัญญัติจำนวนมากของฝ่ายรัฐบาลได้
ประชาธิปไตยตั้งแต่ ค.ศ. 1949 (รวมประเทศ ค.ศ. 1990)	สมาชิกประมาณ 60 คน		
รัฐสภาแบบสาธารณรัฐ	ตัวแทนของรัฐบาลแคว้น ผ่านการออกเสียงแบบกลุ่ม bloc		
สหพันธรัฐ	แคว้นขนาดเล็กอาจมีสัดส่วนที่สูงกว่าขนาดแคว้นตัวเอง		
ระบบหลายพรรค	วาระการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน ขึ้นกับวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลแคว้นนั้นๆ ไม่มีการยุบสภา		
ประชากร 80.2 ล้านคน			

ตารางที่ 7.1 : องค์การนิติบัญญัติแบบสองสภา

ประเทศ	องค์ประกอบของสภาที่สอง	อำนาจหน้าที่	ผลลัพธ์
<p>แเธอร์แลนด์ ประชาธิปไตยตั้งแต่ ค.ศ. 1917</p> <p>ระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข</p> <p>รัฐเดี่ยว</p> <p>ประชากร 16.8 ล้านคน</p>	<p>วุฒิสภา Eerste Kamer</p> <p>ประกอบไปด้วยสมาชิก 75 คน มาจากการเลือกตั้งโดยสภาเทศบาล 12 แห่งด้วยระบบสัดส่วน</p> <p>วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยเป็นไปตามวาระของสภาเทศบาล (แต่ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับสภาล่าง)</p>	<p>ร่างกฎหมายทั้งหมดต้องเริ่มที่สภาล่าง (Tweede Kamer) และสภาสูงไม่สามารถแก้ไขร่างกฎหมายได้ ทำได้เพียงลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายทั้งฉบับ ที่เลือกที่ไม่ข้อห้ามอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาจะใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย และไม่มีช่องทางตามรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการที่สภาล่างจะกลับมติของวุฒิสภา ส่วนการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต้องใช้เสียงสองในสามของทั้งสองสภา</p>	<p>ในทางทฤษฎี การใช้ อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายอย่างกว้างขวางนั้นน่าจะถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติของสภาสูงที่จะถือตามการตัดสินใจของสภาล่าง เพราะถือว่าตนนั้นไม่ได้รับฉันทิจากประชาชน เนื่องจากกระบวนการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีกลไกไม่เป็นการอื่น ๆ เช่น สมาชิกภาพที่เป็นแบบไม่เต็มเวลา ซึ่งช่วยจำกัดอำนาจของวุฒิสภาลงไปอีก</p>
<p>สเปน</p> <p>ประชาธิปไตยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978</p> <p>ระบบรัฐสภาภายใต้กษัตริย์</p> <p>ระบอบกึ่งสหพันธรัฐ (มีเขตปกครองตนเอง)</p> <p>ประชากร 46.5 ล้านคน</p>	<p>วุฒิสภา Senate</p> <p>สมาชิก 208 คนจากการเลือกตั้งโดยตรง (ส่วนใหญ่มาจากจังหวัดละ 4 คน) โดยการลงคะแนนเสียงแบบจำกัด</p> <p>สมาชิก 51 คนเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภานิติบัญญัติของเขตปกครองตนเอง โดยเขตเล็กกว่าบางเขตอาจมีผู้แทนมากกว่า</p> <p>วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี อาจถูกยุบสภาได้โดยพระมหากษัตริย์ด้วยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี</p>	<p>วุฒิสภาสามารถแก้ไขหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาล่างแล้วได้โดยใช้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดภายในระยะเวลาสองเดือน แต่ระยะเวลาดังกล่าวอาจถูกลดเหลือ 20 วัน หากร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่ถูกสภาล่างหรือรัฐบาลประกาศว่าเร่งด่วน</p> <p>หากวุฒิสภาไม่ได้ยับยั้งหรือแก้ไขในขั้นนี้ให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านเป็นกฎหมายตามที่สภาล่างเห็นชอบ สภาล่างสามารถเห็นชอบหรือปฏิเสธการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายโดยวุฒิสภาได้ด้วยเสียงข้างมากธรรมดา</p> <p>ในกรณีที่วุฒิสภายับยั้งร่างกฎหมาย สภาล่างยังสามารถมีมติยืนยันร่างกฎหมายนั้นได้ทันทีด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาด หรือหากระยะเวลาผ่านไปสองเดือนสามารถลงมติยืนยันร่างกฎหมายด้วยเสียงข้างมากธรรมดา ดังนั้นวุฒิสภาจะสามารถชะลอร่างกฎหมายได้มากที่สุดถึงสี่เดือนในกรณีที่วุฒิสภารวบรวมเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภานบนได้และสภาล่างไม่มีเสียงข้างมาก</p>	<p>องค์ประกอบของวุฒิสภาทำให้แคว้นที่ประชากรเบาบาง หรือเขตปกครองตนเอง (ซึ่งมักจะเป็นชนบทกว่า และมีแนวคิดอนุรักษ์นิยมมากกว่า) มีอิทธิพลมากในวุฒิสภา ทำให้พรรคการเมืองอนุรักษ์นิยมขนาดเล็กมีอำนาจยับยั้งพรรคฝ่ายซ้ายมากกว่าสัดส่วนที่ตนควรจะมี อิทธิพลนี้ไม่แตกต่างกันมากนักในกรณีนิติบัญญัติทั่วไป ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจน้อย แต่มีผลกระทบมากต่อหน้าที่อื่นๆ เช่น การแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญ</p>

ตารางที่ 7.1 : องค์การนิติบัญญัติแบบสองสภา

ประเทศ	องค์ประกอบของสภาที่สอง	อำนาจหน้าที่	ผลลัพธ์
<p>โรมาเนีย</p> <p>ประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991</p> <p>สาธารณรัฐ ระบบกึ่งประธานาธิบดี</p> <p>รัฐเดี่ยว</p> <p>ประชากร 20.1 ล้านคน</p>	<p>วุฒิสภา Senat</p> <p>สมาชิก 137 คนจากการเลือกตั้งทางตรง วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี</p> <p>การเลือกตั้งระบบจัดสรรปันส่วนผสม modified mixed member proportional system ซึ่งเป็นระบบเดียวกับที่ใช้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นรายละเอียดบางประการ เช่น จำนวนสมาชิก</p>	<p>ร่างกฎหมายทุกชนิดต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา สำหรับร่างกฎหมายทั่วไป ต้องใช้เสียงข้างมากธรรมดา ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องใช้เสียงข้างมากเด็ดขาด หากสภาไม่สามารถลงมติได้ภายใน 45 วัน (หรือไม่กรณีของประมวลกฎหมายหรือกฎหมายที่มิรายละเอียดซับซ้อน 60 วัน) ถือว่าสภาสูงได้ลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จะต้องถูกเสนอในสภาล่าง ส่วนร่างกฎหมายอื่นเสนอในวุฒิสภา ทั้งสองสภาประชุมร่วมกันในกรณีอื่นที่ไม่ใช่นิติบัญญัติ</p>	<p>โรมาเนียเป็นตัวอย่างของประเทศที่สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าหรือเกือบจะเท่าเทียมกัน และใช้ระบบเลือกตั้งและช่วงเวลาการเลือกตั้งคล้ายกันอีกด้วย ทำให้สภาสูงนั้นเป็นเหมือนส่วนขยายของสภาล่าง</p>
<p>แอฟริกาใต้</p> <p>ประชาธิปไตยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993</p> <p>ระบอบสาธารณรัฐรัฐสภา</p> <p>กระจายอำนาจเป็น 9 จังหวัด</p> <p>ประชากร 53 ล้านคน</p>	<p>สภาจังหวัด National Council of Provinces (NCOP)</p> <p>สมาชิกผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 90 คน จังหวัดส่งผู้แทนจังหวัดละ 10 คน</p> <p>สภาประกอบด้วยสมาชิกสองแบบ คือสมาชิกที่ถูกเลือกมาโดยสภานิติบัญญัติท้องถิ่น และสมาชิกที่ถูกแต่งตั้งมาจากฝ่ายบริหารท้องถิ่น</p> <p>สมาชิกผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในฐานะตัวแทนรัฐบาลท้องถิ่นอีก 10 คน</p>	<p>สภาจังหวัดมีอำนาจเหมือนสภาผู้แทนราษฎรในกรณีร่างกฎหมายเกี่ยวกับจังหวัด (ตารางที่ 4 และกรณีอื่นๆที่กำหนดในมาตรา 76(3))</p> <p>สภาจังหวัดมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งจะถูกลบได้ก็ด้วยมติสองในสามของสภาล่าง (มาตรา 76) และมีอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 74) การตัดสินใจเหล่านี้ต้องทำเป็นกลุ่ม bloc และต้องใช้คะแนนเสียง 5 จาก 9 จังหวัด (6 ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญ)</p> <p>ส่วนร่างกฎหมายอื่น รวมทั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เป็นการตัดสินใจของสภาล่าง การตัดสินใจของสภาจังหวัดอาจถูกลบได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ในกรณีล่าง สมาชิกสภาสูงแต่ละคนลงคะแนนเป็นรายบุคคล</p>	<p>แต่ละจังหวัดถูกออกแบบมาให้มีคะแนนเสียงหนึ่งเสียง ในการลงมติเรื่องสำคัญ จึงมีน้ำหนักเท่ากัน แต่เนื่องจากพรรคการเมืองหลักครองอำนาจในจังหวัดถึง 8 จาก 9 จังหวัด ทำให้สภาสูงนั้นสอดคล้องกับสภาล่าง ทำให้ประสิทธิภาพของสภาสูงในการช่วยตรวจสอบหรือควบคุมรัฐบาล หรือปกป้องประโยชน์ของจังหวัดนั้น ต่ำลงไป</p>

สภาที่สองมีไว้
เพื่อเสริมอำนาจ
ประชาชนในการ
ควบคุมรัฐบาล
หรือเพื่อลดทอน
อำนาจของผู้นำของ
ประชาชนที่มาจาก
การเลือกตั้ง

Chapter 8

8. คำถามสำหรับผู้กำหนดนโยบาย

- สภาที่สองมีไว้เพื่อเสริมอำนาจประชาชนในการควบคุมรัฐบาล **หรือเพื่อลดทอนอำนาจของผู้นำของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง**
 - จุดประสงค์ที่แน่นอนในหน้าที่ของสภาที่สองคืออะไร **สภาเดียวกันนี้จะทำหน้าที่อื่นได้ดีมากน้อยแค่ไหน เราควรจัดลำดับความสำคัญของหน้าที่ต่างๆอย่างไรกันแน่ และหน้าที่เหล่านี้สะท้อนบทบาทหน้าที่ของสภาที่สองตามรัฐธรรมนูญได้อย่างไร**
 - สภาที่สองจะต้องเข้มแข็งเพียงใด **เพื่อจะบรรลุหน้าที่ของตนดังที่ระบุไว้**
 - กฎเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างที่มาของสภาที่สองควรเป็นอย่างไรเพื่อช่วยสนับสนุนการทำหน้าที่ดังกล่าว
 - กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองและกลไกการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างสภาควรเป็นอย่างไรเพื่อช่วยสนับสนุนการทำหน้าที่ดังกล่าว
 - เราควรจะออกแบบสภาที่สองให้เข้มแข็งขึ้นในบางกรณี (เช่น คุ่มครองอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายให้ยากต่อการถูกล้มล้างโดยสภาล่าง) และให้อ่อนแอลงในกรณีอื่นๆหรือไม่
 - สภาที่สองนี้สัมพันธ์กับฝ่ายบริหารอย่างไร ระบบได้ถูกออกแบบมาให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อสภาล่างอย่างเฉยหรือไม่ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ชัดเจนมากน้อยแค่ไหน
 - หากสภาที่สองมีไว้เพื่อเป็นตัวแทนของเสียงข้างน้อยหรือกลุ่มที่เคยถูกกดขี่ในสัดส่วนที่มากกว่าที่เป็นจริง ผู้ออกแบบได้เคยพิจารณาถึงกลไกอื่นๆ อาทิ **สัดส่วนของการเลือกตั้ง หรือระบบเสียงข้างมากเพื่อคุ้มครองหรือโอ้อุปบุคคลเหล่านี้แล้วหรือยัง**
 - สภาที่สองได้คงอำนาจโดยไร้ซึ่งความรับผิดชอบใดๆหรือไม่ **หากเป็นเช่นนั้นแล้ว สภาที่สองจะเป็นปัจจัยจุดรั้งรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพหรือไม่ และจะลดทอนความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชนด้วยหรือไม่**
 - กระบวนการปรึกษาหารือกว้างขวางแค่ไหน ผู้เล่นทุกคนที่เกี่ยวข้องสนับสนุนแนวคิดเรื่องการมีสภาที่สองใช้หรือไม่



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

ISBN: 978-91-7671-790-5 (PDF)
ISBN: 978-91-7671-791-2 (Print)