

บทที่ 3

วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517

ความเป็นมาของวุฒิสมาชิก

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมาของวุฒิสมาชิกไทยชุดที่ 1-4 โดยสังเขป และจะมาศึกษาในรายละเอียดของวุฒิสมาชิกไทยชุดที่ 5 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ในโอกาสต่อไป โดยพิจารณาถึงประเด็นแง่มุมต่างๆ คือ ในเรื่องสมาชิกภาพของวุฒิสมาชิก ประเด็นเรื่องจำนวนและสัดส่วนในสภา ประเด็นเรื่องการประชุมรัฐสภา ประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิก ประเด็นเรื่องบทบาททางนิติบัญญัติและการเมือง

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกได้ใช้ระบบสภาเดียว ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท¹ สมาชิกประเภทที่ 1 ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกประเภทที่ 2 ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทแรก คือมีจำนวน 76 คน การแต่งตั้งรายชื่อของสมาชิกประเภทที่ 2 มีปัญหาที่นักวิชาการได้เห็นประเด็นความขัดแย้งในเรื่องอำนาจการแต่งตั้งคือ คณะราษฎรเสนอชื่อสมาชิกจำนวน 76 คน พอดี² ซึ่งเป็นพวกของคณะราษฎรทั้งหมด ในความเป็นจริงนั้นคณะราษฎรไม่เปิดโอกาสให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ใช้พระบรมราชวินิจฉัยเลยว่าจะแต่งตั้งหรือไม่มีโอกาสพิจารณาคัดเลือกสมาชิกประเภทที่ 2

¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475-2502. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2537) หน้า 5.

²กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 20.

บทบาทของสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ในระยะแรกให้ความสำคัญสนับสนุนแก่คณะราษฎรฝ่ายทหารภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องจากผู้นำคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนคือ นายปรีดี พนมยงค์ ถูกกล่าวหาว่าพยายามนำระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์มาใช้ในประเทศ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ยังสามารถรวบรวมการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นๆ อีกจำนวนหนึ่งเนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีการจัดตั้งพรรคการเมือง จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถสร้างบารมีและชื่อเสียงทางการเมืองได้มากจากนโยบายชาตินิยม รวมทั้งได้ชักนำประเทศให้ไปมีส่วนร่วมในสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเข้าข้างฝ่ายอักษะ อย่างไรก็ตามเมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรชนะสงคราม นายปรีดี ซึ่งเป็นผู้นำขบวนการเสรีไทยก็กลับมามีบทบาททางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2489 ที่มีพรรคการเมืองเข้าร่วมด้วยเป็นครั้งแรก พรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งสนับสนุนนายปรีดี ได้รับเสียงข้างมากในสภา และนายปรีดี ก็สามารถมีอิทธิพลเหนือสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ส่วนหนึ่ง ภายในปีนั้นเอง นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และสามารถผลักดันให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ซึ่งยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และนำรูปแบบสภานิติบัญญัติแบบ 2 สภามาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย

วุฒิสภาชุดที่ 1 - ชุดที่ 4 โดยสังเขป

วุฒิสภาชุดที่ 1 เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากราษฎร แต่ก็ยังถือได้ว่าฐานะของวุฒิสภาชุดแรกนี้เป็นสถาบันตัวแทนของราษฎรได้เหมือนกัน และโดยเหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2489 ต้องการจะให้วุฒิสภาชุดนี้เป็นสภาของผู้สูงอายุ มีความรู้สูง และมีประสบการณ์ในการทำงานมาก เพื่อจะได้คอยชี้เหตุผลทางการทักท้วงและเหนี่ยวรั้งให้สภาผู้แทนฯ ทำงานด้วยความรอบคอบ จึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกตามความต้องการดังกล่าว และให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไว้น้อยกว่าสภาผู้แทนฯ อยู่บ้าง เช่น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายใดๆ ได้ นอกจากนั้นอำนาจในการร่างกฎหมายที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยก็มีไม่ได้เด็ดขาด กล่าวคือ วุฒิสภาอาจแก้ไข ตัดทอน ช้อความบางตอนในร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ได้ แต่หากสมาชิกสภาผู้แทนฯ มากกว่ากึ่งหนึ่งลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติเดิม ก็สามารถผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ทันที เป็นต้น ส่วนอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น วุฒิสภามีอำนาจจำกัดมาก วุฒิสภาไม่มีอำนาจขอเปิดอภิปรายทั่วไป

เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

วุฒิสภาชุดที่ 2 เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว ปี พ.ศ. 2490) ซึ่งคณะรัฐประหารประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2489 เป็นวุฒิสภาที่มีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม เช่น มีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมาย แต่ที่น่าสังเกตก็คือ การเปลี่ยนฐานะของวุฒิสภาโดยรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้บัญญัติวิธีการแต่งตั้งขึ้นแทนวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผลทำให้วุฒิสภาตกไปอยู่ใต้อาณัติของรัฐบาลที่เป็นผู้เสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาต่อพระมหากษัตริย์ และเลิกบทบัญญัติที่ว่าด้วยการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งวุฒิสภาในเวลาเดียวกันเสีย แต่คณะรัฐประหารไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงได้เชิญ นายควง อภัยวงศ์ มาจัดตั้งรัฐบาลแทน และในฐานะนายกรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ จึงได้เสนออดีตข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์ชั้นเจ้าพระยา พระยา พระ และหลวง จำนวนมาก ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 2 และวุฒิสภาชุดที่สองนี้ ได้ทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาได้ระยะหนึ่ง ก่อนทำหน้าที่วุฒิสภาได้เพียงน้อย นายควง อภัยวงศ์ ก็ถูกบีบบังคับโดยคณะรัฐประหารให้ลาออกเพื่อเปิดทางให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับเข้ามามีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง แต่เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสมาชิกภาพของวุฒิสภาขณะนั้นได้ รัฐบาลของจอมพล ป. จึงต้องประสบกับการต่อต้านจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่พอใจวิธีการขึ้นสู่อำนาจของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม อย่างจริงจัง

ส่วนวุฒิสภาชุดที่ 3 นั้น ก็คือ วุฒิสภาชุดที่สองนั่นเอง เพราะตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 2492 ได้ระบุให้วุฒิสภาชุดเดิมดำรงตำแหน่งไปจนหมดวาระ และโดยหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ยกฐานะวุฒิสภาให้สูงขึ้นและไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของรัฐบาลอย่างแท้จริง โดยถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ซึ่งทำให้ฐานะของวุฒิสภาค่อยๆ เป็นตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 2492 นี้ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย แต่มีอำนาจตั้งสมาชิกวุฒิสภาไปเป็นกรณีการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาขอแก้ไข และมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทน ที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยไว้ได้นานถึง 1 ปีอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพิ่มขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามแล้ว ยังมีอำนาจที่จะเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือ เพื่อแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการ

แผ่นดินได้ด้วย และปรากฏว่าวุฒิสภาชุดนี้ได้อำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ซึ่งได้ทำให้ความไม่พอใจกับรัฐบาลในขณะนั้น ยังผลให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร 2492 ในเวลาต่อมา ยิ่งกว่านั้น วุฒิสภาชุดที่ 3 นี้ยังมีอำนาจที่จะตั้งข้อสังเกตไปให้ สมาชิกสภาผู้แทนฯ ในกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ ได้เปิดอภิปรายทั่วไป และกำลังจะลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้อีกด้วย

วุฒิสภาชุดที่ 4 เป็นวุฒิสภาที่มีฐานะคล้ายกับวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2490 คือ เป็นสถาบันตัวแทนของกลุ่มผู้นำทางการเมืองที่เป็นข้าราชการประจำตำแหน่งสูงๆ ในกองทัพ และกระทรวงทบวงกรมของฝ่ายพลเรือน ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง ในด้านอำนาจหน้าที่วุฒิสภาชุดที่ 4 มีมากกว่าวุฒิสภาชุดที่ 2 คือ วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจเสนอ ร่างกฎหมาย เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาได้ โดยไม่ต้องเสนอผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อน และมี อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายธรรมดาที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วได้นานถึง 1 ปี ส่วนในด้าน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อขอทราบ ความคิดเห็นหรือเพื่อลงมติไว้วางใจรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีได้ หากสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจที่จะเข้า ร่วมประชุมด้วยเสมอ และอาจออกเสียงร่วมกับฝ่ายรัฐมนตรีก็ได้ ถ้าไม่เห็นด้วยกับฝ่ายสมาชิกสภา ผู้แทนฯ วุฒิสภาชุดนี้ไม่อาจถูกยุบได้ ทั้งๆ ที่มีอำนาจที่จะเสนอให้ล้มคณะรัฐมนตรีได้ วุฒิสภาจึงเป็น สถาบันที่รัฐบาลจะต้องเกรงใจมากที่สุด เพราะรัฐบาลไม่อาจปลดสมาชิกเหล่านั้นให้ลาออกจาก ตำแหน่งโดยการยุบสภาได้ ดังนั้น หากวุฒิสภาชุดนี้ทำหน้าที่อย่างจริงจังย่อมเป็นผลดีแก่ระบอบ ประชาธิปไตยพอสมควร แต่จากข้อเท็จจริงสมาชิกวุฒิสภาส่วนมากเป็นข้าราชการประจำ จึงทำ ให้อำนาจและพฤติกรรมของวุฒิสภามีอยู่อย่างจำกัด

จึงสรุปได้ว่าวุฒิสภาของไทยตั้งแต่ชุดที่ 1 ถึงวุฒิสภาชุดที่ 4³ได้รับอำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติ

³สรุปบทบาทวุฒิสมาชิกชุดที่ 1-4 จากผลงานวิจัยของ กริช สืบสนธิ์ บทบาทและ พฤติกรรมของ วุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการ ปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516) หน้า 163-166.

และด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แทนที่จะถูกรีดรอนอำนาจลง เช่น สภาสูงของอังกฤษ แต่ก็มิได้หมายความว่า วุฒิสภาที่มีอำนาจมากขึ้นนั้น จะใช้อำนาจดังกล่าวอย่างจริงจังได้ ทั้งนี้ขึ้นเพราะว่าวุฒิสภานั้นอยู่ใต้อาณัติของรัฐบาล

สภาพแวดล้อมทางการเมืองก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 เกิดขึ้นจากความไม่พอใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร จึงมีการรวมตัวกันประท้วงและเรียกร้องให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยมีศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเป็นแกนนำ ยังผลให้เกิดการจลาจล มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ลี้ภัยออกนอกประเทศ ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และวันเดียวกันนี้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁴ จากนั้นจึงมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ จำนวน 299 คน ในวันที่ 23 ธันวาคม 2516 เพื่อทำหน้าที่รัฐสภา โดยแต่งตั้งจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสมาชิกสภาแห่งชาติ จำนวน 2,347 คน

จากนั้นคณะรัฐมนตรี ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ⁵ ขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร และเมื่อร่างเสร็จแล้วคณะรัฐมนตรีก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญนี้เสนอต่อสภา

⁴ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2516

⁵คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2516 มีจำนวน 18 คน คือ 1.นายประกอบ หุตะสิงห์ 2.นายกมล วรรณประภา 3. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช 4.นายจิตติ ดิงศรัทธี 5. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช 6.นายปราโมทย์ นาครทรรพ 7. นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย 8.นายบุญ บริสุทธิ์ 9.นายสรรเสริญ ไกรวิจิตร 10.นายสมภพ โหตระกิตย์ 11. พลเอกสุรกิจ มัยลาภ 12. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ 13.นางสุมาลี วีระไวทยะ 14.นายอมร จันทรสมบูรณ์ 15.นายเอนก สิทธิประศาสน์ 16.นายโอสถ โภคิน 17. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย และ 18.นายอักษราท จุฬารัตน์

นิติบัญญัติแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีบางฝ่ายได้เสนอ ให้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเลยทีเดียว โดยจะกำหนดคุณสมบัติให้สูงกว่าผู้สมัคร เป็นสมาชิกสภาผู้แทน และอาจให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน เข้าไปในวุฒิสภาโดยจัดสรรที่นั่งให้เท่าเทียมกันหรืออาจให้เลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน แต่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ ของประชาธิปไตยควรรอให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งเพื่อประกันเสถียรภาพของรัฐบาล และความ เห็นฝ่ายที่สามาห้องมนตรีเลือกมาขึ้นแรก 300 คน แล้วให้สภาผู้แทนเลือกตั้งเหลือ 100 คน อย่างไรก็ตาม ฝ่ายเสนอให้มีการแต่งตั้งขณะ ฝ่ายเลือกตั้งและฝ่ายผสม ไปด้วย คะแนนเสียง 15 ต่อ 13 ต่อ 9 ตามลำดับ และขณะหนึ่งที่สภาห้องมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโอง การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วยคะแนน 20 ต่อ 1 ต่อมาในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ ลงคะแนนเสียงสนับสนุนวิธีการแต่งตั้ง ด้วยคะแนน 111 ต่อ 86 และห้องมนตรีเป็นผู้รับสนอง พระบรมราชโองการด้วยคะแนน 135 ต่อ 84

แต่กระนั้นก็ตาม เมื่อได้มีการทูลเกล้าฯ เสนอร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เพื่อทรงลง พระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชกระแสกลับมามีว่า ประธาน องมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย แต่ให้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการขัดกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองมนตรีอยู่ใต้อาณัติเหมือนเป็นองค์กร ทางการเมือง⁶

จากพระราชกระแสรับสั่งดังกล่าวเป็นผลให้ มีความเคลื่อนไหวเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้ในเวลานั้นนักหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยได้มีการเสนอญัตตินี้ต่อ รัฐสภาเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2517 และรับหลักการในวาระ 1 ด้วยคะแนนเสียง 182 ต่อ 8 ส่วนในวาระ 2 ได้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา และเสนอวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกภาพ

⁶สมชาติ รอบกิจ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2517 (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) หน้า 155-156

ของวุฒิสภาไว้ต่างๆ กัน คือ

แบบที่หนึ่ง ให้สมาชิกสภาจังหวัดคัดเลือกมาจังหวัดละ 1 คน ที่เหลือให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เลือก

แบบที่สอง ให้ประธานองคมนตรี นายกรัฐมนตรี และประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อมาฝ่ายละ 300 คน แล้วให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด ทำการเลือกตั้งกันเอง ให้ได้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน ตามรัฐธรรมนูญ

แบบที่สาม ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งก็คือการเสนอชื่อสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนั่นเอง

ผลจากการลงคะแนนเสียงในวาระ 2 ปรากฏว่า ผู้สนับสนุนแบบที่สามชนะ แบบที่สอง และแบบที่หนึ่ง ด้วยคะแนน 110 ต่อ 25 ต่อ 12 ตามลำดับ⁷ และเมื่อมีการลงมติในวาระ 3 เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2518 ก็ได้รับการสนับสนุนการแก้ไขด้วยคะแนน 199 ต่อ 28 งคออกเสียง 12 จึงประกาศเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2518 ซึ่งนับเป็นการแก้ไขในเวลาอันรวดเร็ว และสะท้อนถึงพระราชประสงค์ที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมืองไทยเป็นอันมาก ในการนี้ได้มีการแก้ไขคำว่า พระมหากษัตริย์ "เลือกและแต่งตั้ง" เป็น "ทรงแต่งตั้ง" และแก้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจากประธานองคมนตรี เป็น นายกรัฐมนตรี⁸

อนึ่ง ก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกภาพของวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาส่วนหนึ่งยังปฏิบัติตามเสียงเรียกร้องของประชาชนที่ขอให้ยกเลิกวุฒิสภาอีกด้วยโดยร่วมกันเสนอญัตตินี้ต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2517 แต่ได้รับความเห็นชอบเพียง 121 ต่อ 54 งคออกเสียง 35 จากจำนวนผู้เข้าประชุม 292 คน โดยมีผู้ขาดการประชุม 82 คน จึงทำให้คะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งญัตติของคณะรัฐมนตรีจึงตกไป ความเคลื่อนไหวดังกล่าว นอกจากจะแสดงถึงอิทธิพลของฝ่ายประชาธิปไตยและนักการเมืองพลเรือนที่ต้องการมี

⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 172.

⁸ มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2518.

ประชาธิปไตยเต็มรูปแบบแล้ว ยังน่าจะเป็นความพยายามของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งมีตำแหน่งเป็นประธานองคมนตรีมาก่อน ที่จะพยายามหาทางให้สถาบันพระมหากษัตริย์พ้นจากการยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ตามที่รัฐธรรมนูญได้ผูกพันไว้ แต่เมื่อความพยายามนี้ไม่ประสบความสำเร็จ จึงได้เคลื่อนไหวใหม่ในลักษณะขอแก้ไขผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทน และได้รับชัยชนะตามข้อข้างต้น แต่กระนั้นก็ตาม การเสนอให้มีการยกเลิกวุฒิสภาเช่นนี้สะท้อนถึงการไม่ได้รับความสำคัญของวุฒิสภาในยุคสมัยนั้นด้วย

วุฒิสภา ชุดที่ 5 (พ.ศ.2517-2519)

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร อีกครั้งหนึ่ง แต่กว่าจะมีการยอมรับในหลักการดังกล่าว ก็เป็นที่ถกเถียงกันอยู่นานในชั้น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะจากการที่ฝ่ายพลเรือนมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือฝ่ายทหารอย่างมากในขณะนั้น จึงมีเสียงเรียกร้องให้ตัดวุฒิสภาออกไปเพื่อไม่ต้องการให้มีการมีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งในสภา อย่างไรก็ตาม ความเห็นส่วนใหญ่มองเห็นว่าการมีวุฒิสภาจะเป็นกลไกถ่วงดุลย์อำนาจนิติบัญญัติในรัฐสภาได้⁹ และการมีสภาเดียวก็อาจเสี่ยงต่อการเกิดเผด็จทางรัฐสภาได้ง่าย ความเห็นด้วยต่อการมีสองสภานี้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนน 22 ต่อ 2 และผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยคะแนน 142 ต่อ 86

ความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับวุฒิสภา ยังมีอีกหลายประเด็น นับตั้งแต่การได้มาซึ่งสมาชิกภาพไปจนถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้วุฒิสภามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด และมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นโดยตรง

⁹เรื่องเดียวกัน , หน้า 44.

สมาชิกภาพของวุฒิสภา

มาตรา 107 กำหนดว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์¹⁰ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118

ฯให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 117 (1) ที่อ้างถึงเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติว่า มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและมีสัญชาติอื่นด้วยในขณะเดียวกันก็ดี หรือบุคคลผู้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติก็ดี ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วย เว้นแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่เกิดในต่างประเทศไม่ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าว ส่วนมาตรา 116 และ 118 เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามทางร่างกายและพฤติกรรมต่างๆ เช่น วิกลจริต หุนหวกและเป็นใบ้ เป็นภิกษุสามเณร ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ตัดยาเสพติด เป็นบุคคลล้มละลาย และอื่นๆ เหล่านี้เป็นต้น ที่สำคัญคือความข้อ (6) ของมาตรา 118 ห้ามเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง และความข้อ (7) ห้ามเป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเท่ากับเป็นการป้องกันไม่ให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายทหารไม่หารางตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ในมาตรา 102 ก็ระบุว่าสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้

มาตรา 103 ยังกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นพิเศษอีกคล้ายกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 คือ ข้อห้ามมีความผูกพันกับผลประโยชน์

¹⁰รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 117 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์. ดูรายละเอียดจาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511-2534 เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2537, หน้า 120.

ของรัฐบาลในด้านต่างๆ ดังนี้

1) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่ง รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น

2) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นผู้สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะ เป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

3) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

บทบัญญัติตามมาตรา 103 มีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกันและมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับ หรือดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา หรือวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะ เป็นผู้ทรงวุฒิตามมาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

นอกจากนี้ เพื่อให้มีการควบคุมสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนฯ ให้มีความบริสุทธิ์ มากยิ่งขึ้น มาตรา 104 ได้กำหนดว่า สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาตามรายการ วิธีการและกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ

สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาราวละ 6 ปี แต่เฉพาะในวาระเริ่มแรก เมื่อครบ 3 ปี ให้จับสลากออกกิ่งหนึ่ง

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา อาจเนื่องมาจนถึงคราวออกตามวาระ ตาย ลาออก กระทำการต้องห้ามตามมาตรา 103 ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 117(1) มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 118 บางรายการ ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้ กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และที่พิเศษออกไป คือ การขาดประชุมตลอดสมัยประชุม ที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา นอกจากนั้นตามมาตรา 105 ยังให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด

ที่จะเข้าชื่อร้องว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งคนใด สิ้นสุดลงตามความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการให้อำนาจที่จะควบคุมกันเอง

การกำหนดคุณสมบัติ และสมาชิกภาพของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 จึงนับว่าเป็นไปโดยละเอียด คล้ายกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 ซึ่งมีลักษณะสำคัญเช่นเดียว คือ ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และมีการกำหนดคุณสมบัติสัปดาห์อื่นๆ เพื่อควบคุมให้เป็นที่ไปตามนั้นอย่างแท้จริง

จำนวนและสัดส่วนในสภา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้แน่นอน คือ 100 คน และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 มกราคม 2518 ได้สมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 269 คน จึงคิดเป็นสัดส่วนจำนวนสมาชิกวุฒิสภาต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน เท่ากับ 1 ต่อ 2.69 และเป็นสัดส่วนที่สมาชิกสภาผู้แทนมีความได้เปรียบด้านคะแนนเสียงต่อสมาชิกวุฒิสภาเป็นอย่างมากเป็นครั้งแรก

การประชุมรัฐสภา

การกำหนดสมัยประชุมสามัญ สภาผู้แทนเป็นผู้กำหนด ส่วนการเปิดประชุมสมัยวิสามัญนั้น สมาชิกทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ ทั้งนี้คำพิงสมาชิกวุฒิสภาเพียงสภาเดียวไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการดังกล่าวได้

รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันในกรณีต่อไปนี้¹¹

- 1) การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- 2) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- 3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพียรบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์
- 4) การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
- 5) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย

¹¹มาตรา 165. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517.

- 5) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย
- 6) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนครบกำหนดเวลา 90 วัน ซึ่งเป็นสมัยประชุมตามปกติ
- 7) การเปิดประชุมรัฐสภา
- 8) การตีความรัฐธรรมนูญ
- 9) การแต่งตั้งและการให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง
- 10) การตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา
- 11) การเปิดอภิปรายทั่วไป เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้
- 12) การให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎอัยการศึก
- 13) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- 14) การให้ความเห็นชอบแก่อนังสือสัญญาและสนธิสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ
- 15) การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- 16) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา และในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ชี้บังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลม การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

ถึงแม้ว่าจำนวนประเด็นที่วุฒิสภากับสภาผู้แทนจะต้องประชุมร่วมกัน มีเพิ่มมากกว่าในรัฐสภาแบบสองสภาชุดก่อนๆ แต่ก็เนื่องจากมีการเพิ่มสาระในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มากขึ้นอาทิเกี่ยวกับผู้ตรวจเงินแผ่นดินแห่งรัฐสภา เป็นต้น อย่างไรก็ตามวุฒิสภาก็ไม่ได้รับสิทธิที่มีส่วนร่วมกับสภาผู้แทนในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายเพื่อเข้าบริหารราชการแผ่นดิน เพราะคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบเพียงแต่ต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จำนวนประเด็นที่รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกัน จึงไม่ได้แสดงถึงบทบาทของวุฒิสภาที่เพิ่มมากขึ้น แต่ในทางตรงข้าม สาระของประเด็นที่ประชุมกลับแสดงถึงบทบาทที่ลดความสำคัญลงของวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภาชุดที่ 5 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมานั้น จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้วุฒิสภาถ่วงการพิจารณา

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้น ก็มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทน หรือเมื่อเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้สภาทั้งสองตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา และส่งให้สภาทั้งสองพิจารณาใหม่ ซึ่งถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน อย่างไรก็ตามเมื่อพ้นกำหนด 180 วัน ที่วุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่ และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที จะเห็นว่าระยะเวลาการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีเวลาสั้นลง

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดก็ตามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้และนับเป็นอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญเพียงอย่างเดียวของวุฒิสภาชุดที่ 5 เพราะอำนาจที่สำคัญอื่นๆ ให้เป็นสิทธิแก่เฉพาะสภาผู้แทน รวมทั้งประธานสภาผู้แทน ซึ่งเป็นประธานรัฐสภา ก็เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีด้วย

โดยทั่วไปแล้ว ถือว่าอำนาจของวุฒิสภา ชุดที่ 5 มีน้อยมาก และมีความสำคัญและบทบาทเป็นรองสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก เป็นเพราะบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมีค่อนข้างสูงมาก

เครื่องชี้ที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติประชาธิปไตยก็คือการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนของกลุ่มพลังมวลชนเหล่านี้คือ

1. การเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินของสหพันธ์ชาวนา ชาวไร่แห่งประเทศไทย การเรียกร้องครั้งนี้ได้มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ถ้าพิจารณาตามเจตนารมณ์แล้วก็เพื่อ "ดำเนินการพัฒนาที่ดินใช้เพื่อเกษตรกรรม ให้สมบูรณ์อย่างทั่วถึงในที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยการรวบรวมที่ดิน

หลายแปลงในบริเวณเดียวกัน เพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ จัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนและทางลำเลียงน้ำในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิต และการจัดจำหน่ายผลผลิตเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน โอน การรับโอนที่ดิน ตลอดจน การจัดเขตสำหรับที่อยู่อาศัย"

ในปี พ.ศ.2518 รัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ "ปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการเอาที่ดินของรัฐบาลหรือที่ดินซึ่งรัฐจัดซื้อหรือที่เวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง เพื่อจัดทำให้เกษตรกรผู้มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรซึ่งมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกร"

2. การเรียกร้องให้มีการประกันราคาพืชผลเกษตร นับเป็นข้อเรียกร้องอีกข้อหนึ่งที่มีผลผลักดันให้รัฐบาลต้องปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้มีการประกันราคาพืชผลเกษตรให้ดีกว่าเกินมาตรการที่รัฐบาลขณะนั้นนำออกมาใช้มีอยู่ 2 ประการ คือ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 เนื่องจากเงินค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บมาตั้งแต่ พ.ศ.2498 เป็นต้นมานั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาวนาอย่างร้ายแรง ในด้านที่ทำให้ข้าวเปลือกตกต่ำตลอดเวลา มีผลทำให้ชาวนาประสบความยากจนอย่างแสนสาหัส ด้วยเหตุนี้จึงมีการเรียกร้องให้เอาเงินค่าพรีเมียมข้าว ที่เก็บไปนั้นมาช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่อต่อไป เพราะเป็นเงินของชาวนาควรจะได้ ช่วยชาวนา ในที่สุดรัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้ออกกฎหมายฉบับนี้ขึ้น และการจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อ เกษตรกร (อตก.) พร้อมๆ กันนั้นก็มีการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นองค์กรกลางของเกษตรกรในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตร เพื่อนำ มาบริการให้แก่เกษตรกร และกำกับการรับซื้อพืชผลเกษตร ประกันราคา โดยเอาเงินจากกองทุน สงเคราะห์เกษตรกรมาใช้ในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกร

3. การเรียกร้องของสหภาพแรงงานในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2521 มีสหภาพแรงงาน จำนวน 167 สหภาพ มีจำนวนสมาชิก 86,626 คน ส่วนมากเป็นสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจ เช่น ยาสูบ ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง ท่าเรือ สิ่งทอและอื่นๆ สหภาพแรงงานเหล่านี้ได้พยายามเรียกร้องเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการให้แก่ ผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป ซึ่งส่วนมาก

จะประสบความสำเร็จ¹¹

4. การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น นักการเมืองฝ่ายก้าวหน้าทั้งหลายในสมัยนั้น จึงได้เสนอให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในทุกระดับคือ

4.1 กฎหมายเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุก 5 ปี ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี 2518 ถึง 2 ครั้งแล้ว ซึ่งถือว่าสามารถนำออกมาใช้บังคับได้ แต่จนกระทั่งปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการนำมาใช้บังคับแต่ประการใดเลย

4.2 เรียกร้องให้มีการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล เนื่องจากรัฐบาลได้พยายามผันเงินออกสู่ชนบทให้ประชาชนได้บริหารงานในระดับตำบล แต่สภาตำบลก็ไม่สามารถเป็นนิติบุคคลได้ ทำให้เงินผันที่เริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาล ศีกฤทธิ์ ปราโมช กลายเป็นการสร้างงานในชนบทในปัจจุบัน (กสช.) ผิดเป้าหมายของผู้ริเริ่มที่จะให้ประชาชนปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

4.3 เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากมีการคัดค้านจากทางราชการ กระทรวงมหาดไทยมาก จึงมีการเสนอเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ก็ไม่สามารถผ่านสภาได้

ในช่วงการเปลี่ยนแปลงอำนาจจากระบอบเผด็จการสู่ระบอบประชาธิปไตยในช่วงนี้ ดูเหมือนขบวนการประชาธิปไตย ยังอ่อนแออยู่มาก ดังนั้น สิ่งที่ทำได้จึงเป็นเพียงการเรียกร้องส่วนการที่จะดำเนินการให้เป็นรูปธรรมนี้ยังมีน้อยอยู่ ประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอย่างสมบูรณ์แบบที่เกื้อหนุน ระบอบเผด็จการศักดินาให้เข้ายึดอำนาจคืน ในที่สุดรัฐบาลประชาธิปไตยของ ม.ร.ว.ศีกฤทธิ์ ปราโมช จึงอยู่ได้เพียง 11 เดือน 16 วัน ในที่สุดก็ต้องประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 และให้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 4 เมษายน

¹¹ทัศนัย สุวรรณศิลป์, การก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงระหว่างปี 2515-2519 (วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2520) หน้า 73-75.

2519 พรรคประชาธิปัตย์ โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และบริหารประเทศได้เพียง 5 เดือนเศษ ก็เกิดการยึดอำนาจอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยอ้างชื่อว่าการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน¹²

บทบาทด้านนิติบัญญัติและการเมือง

ถึงแม้ว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 จะประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2517 แต่การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้กระทำเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ซึ่งเป็นวันเดียวกับวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 232 ของบทเฉพาะกาล การที่ไม่ได้กำหนดให้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาโดยเร็ว และปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐสภาไปพลางก่อนเหมือนเช่นวุฒิสภาชุดก่อนๆ ก็เนื่องจากวุฒิสภาชุดที่ 5 นี้ ยังไม่ได้รับความสำคัญทางการเมือง และไม่ได้มุ่งหมายให้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะแต่งตั้งพรรคพวกของตน เข้าไปทำหน้าที่สนับสนุนฝ่ายบริหารในรัฐสภา

การแต่งตั้งวุฒิสมาชิก

บุคคลที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 5 คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เปลี่ยนผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ทัน ก่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงสัปดาห์เดียวเท่านั้นเองสมาชิกวุฒิสภาที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ แต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญซึ่งมีจำนวนร้อยละ 54.00 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และเมื่อพิจารณาประเด็นเรื่องอายุก็พบว่า สมาชิกที่อยู่ในกลุ่มอายุ 61-70 ปี มีจำนวนถึงร้อยละ 62.00 และอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไปมีจำนวนร้อยละ 11.00 ¹³ ดังนั้น ลักษณะของวุฒิสภาชุดที่ 5 จึงเป็นสภาของผู้สูงอายุอย่าง

¹²ศิริ ผาสุก ผ่าประชาธิปไตยเลือด. (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์คมเสี้ยว, 2535), หน้า 22-25.

¹³สุวพรรณ บุญเชื้อ, รัฐสภาไทย : การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2512 และ พ.ศ.2518, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 41 - 43

เด่นชัดและไม่ค่อยมีบทบาทและอิทธิพลทางการเมือง การที่มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาออกมาในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนถึงกลุ่มบุคคลแวดล้อมนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่มีลักษณะอนุรักษนิยมและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว ยังมีสาเหตุจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองในขณะนั้น ที่มีทัศนคติต่อการแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองอย่างรุนแรงด้วย ลักษณะของสมาชิกวุฒิสภาที่ส่วนใหญ่เป็นผู้อาวุโส และการที่ไม่ได้รับความสำคัญทางการเมืองเช่นนี้ ยังเป็นสาเหตุให้วุฒิสภามีบทบาทที่ไม่กระตือรือร้นด้วย

บทบาทสำคัญของวุฒิสภากับความเป็นอิสระในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

วุฒิสภาชุดที่ 5 ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลาประมาณ 1 ปี 8 เดือน คือตั้งแต่ 26 มกราคม 2518 ถึง 6 ตุลาคม 2519 ในระหว่างนี้ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวน 21 ฉบับ¹⁴ ในที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมาย 13 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...
2. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2501 พ.ศ. ...
3. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...
4. ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. ...
5. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2519
6. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านนายข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...
7. ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ...
8. ร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ วัดมฤคกษัตริยาราม แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ให้แก่กระทรวงการคลัง พ.ศ. ...

¹⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 316-318

9.ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...

10.ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติการค้ากับประเทศที่ประกอบการค้า โดยรัฐ พ.ศ. ...

11.ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. ...

12.ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...

13.ร่างพระราชบัญญัติให้เข้าบังคับบัญญัติบรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เห็นชอบ และส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทน 2 ฉบับ คือ

1.ร่างพระราชบัญญัติถ่ายทอดการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภาและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. ...

2.ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...

ค้างการพิจารณา 6 ฉบับ คือ

1.ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...

2.ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2520

3.ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...

4.ร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ...

5.ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา พ.ศ. ...

6.ร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านเป็นกฎหมายบางฉบับมีลักษณะก้าวหน้า เช่น กฎหมายที่กำหนดให้ผู้บริหารราชการ กรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้ง หรือ พระราชบัญญัติ "ผันเงิน" ก็ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แต่ก็ เป็นผลมาจากการผลักดันของพรรคการเมืองในสภาผู้แทน และกลุ่มการเมืองภายนอกสภาประกอบกัน ไม่ใช่เนื่องจากผลการตัดสินใจของวุฒิสภา เพียงฝ่ายเดียว

กระทู้

ในด้านการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เพียงประการเดียวของวุฒิสภาชุดนี้ ก็ปรากฏว่ามีเพียง 6 กระทู้¹⁵ โดยในจำนวนนี้มี 2 กระทู้ที่ถูกระงับไปเนื่องจากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว และอีก 1 กระทู้ตกไป เพราะเจ้าของกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุม คงมีกระทู้ที่ถามจริงเพียง 3 กระทู้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการซักถามข้อข้องใจและขอคำชี้แจงเพิ่มเติมมากกว่าเพื่อควบคุมหรือตรวจสอบรัฐบาล กล่าวคือ

1. กระทู้ถามของนายบุญชนะ อัดถากร เรื่อง โควด้าน้ำตาล ถามนายกรัฐมนตรี นายทองหยด จิตตะวีระ รัฐมนตรีพาณิชย์เป็นผู้ตอบกระทู้
2. กระทู้ถามของนายเหม สุไลมาน เรื่อง การเก็บเงินค่าไฟฟ้าและน้ำประปา ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ตอบกระทู้
3. กระทู้ถามของนายนายบุญ โรจนนุรานนท์ เรื่องสิทธิของนักโทษที่ได้รับการปลดปล่อย ถามกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ตอบกระทู้
4. กระทู้ถามของนายสมจิตต์ เทียงธรรม เรื่องการทุจริตในองค์การแก้ว ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่เจ้าของกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุม จึงถือว่ากระทู้นี้ตกไป
5. กระทู้ถามของนายสังเวียน มีเผ่าพงษ์ เรื่อง ความลักลั่นในการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งหรือระบบ พี.ซี. กระทู้นี้ระงับไปเนื่องจากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว
6. กระทู้ถามของ นายสมจิตต์ เทียงธรรม เรื่องขอให้ทำพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา กระทู้นี้ระงับไป เนื่องจากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว

ลักษณะของกระทู้ถามดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างแท้จริงเป็นแต่เพียงการถามข้อข้องใจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวุฒิสมาชิกมิได้แสดงบทบาทในฐานะที่เป็นสภาที่แสดงเจตนาารมณ์ของประชาชน ในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล หรือเป็น สติปัญญาให้กับสภาผู้แทนราษฎร หรือฝ่ายบริหารอย่างสมฐานะแต่ประการใด

¹⁵เรื่องเดียวกัน , หน้า 251-252

ถึงแม้ว่านายปัญญา ชรรณศักดิ์ จะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 5 แต่ในช่วงที่วุฒิสภาชุดดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่เป็นสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราบมข และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาชุดที่ 5 มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร การแทรกแซงจากฝ่ายบริหารมีน้อยมาก เนื่องจากอยู่ในสภาวะที่ประชาธิปไตยเป่งบาน บทบาทที่แสดงออกก็ไม่ได้สนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาลพลเรือนทั้งสองชุดอย่างเด่นชัด เพราะการที่นายสัญญาแต่งตั้งบรรดาวุฒิสมาชิกก็ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนการมีอำนาจของนายสัญญาเอง หรือเป็นการสร้างองค์กรที่ค้ำยันรัฐบาลแต่อย่างใด และรัฐบาลทั้งสองชุดภายหลังการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกก็ไม่ได้มีลักษณะ เป็นปฏิปักษ์กับวุฒิสภา เหมือนดังที่เคยเกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภาชุดที่ 2 และ 3 ที่นายควง อภัยวงศ์ แต่งตั้งกับฝ่ายรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นอกจากนี้การที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาชุดที่ 5 ทำหน้าที่เพียงรับทราบและกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนก็ยัง เป็นการกำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้อยู่ในแวดวงที่จำกัดด้วย วุฒิสภาชุดนี้จึงทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในลักษณะที่เป็นงานประจำ (routine) ส่วนลักษณะของกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมซึ่งเป็นไปในลักษณะก้าวหน้าในระบอบประชาธิปไตยนั้น ในช่วงที่วุฒิสมาชิกชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ มีเพียง 4 ฉบับ

ในด้าน การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบการทำงานก็ปรากฏว่าเป็นเพียงการถามข้อข้องใจ ซึ่งสะท้อนถึงภูมิหลังในการประกอบอาชีพเป็นส่วนใหญ่ มิได้มุ่งถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามโดยภาพรวมของวุฒิสมาชิกชุดนี้ มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร แต่การปฏิบัติหน้าที่ตามความเป็นจริงปรากฏว่า เป็นไปตามสภาพสังคมในขณะนั้นที่อยู่ในช่วงของการมีประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ พลังผลักดันรัฐบาลส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากภายนอกสภา การดำเนินงานของวุฒิสมาชิกจึงเป็นไปตามกระแสความต้องการของสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการรัฐบาลพลเรือน และปฏิเสธการมีบทบาททางการเมืองของข้าราชการประจำ ประกอบกับวุฒิสมาชิกชุดนี้มีระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่น้อย จึงยังไม่มีโอกาสในการแสดงบทบาทและหน้าที่ได้เด่นชัดนัก

การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาชุดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เช่นกันว่าเป็น "สภาตรายาง" ในลักษณะที่เป็นสภาที่รับทราบและผ่านการพิจารณากฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

วุฒิสภาชุดที่ 5 สิ้นสุดลง โดยการรัฐประหารของคณะทหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเนื่องมาจากความไม่พึงพอใจ ที่ไม่สามารถควบคุมความเคลื่อนไหวประชาธิปไตยในขณะนั้นได้ และเนื่องจากการที่ฝ่ายทหารและข้าราชการประจำถูกลดบทบาทลงเป็นอันมาก ภายหลังการ รัฐประหารได้มีการนำสภาพนิติรัฐปกครองแผ่นดินมาเป็นรูปแบบของรัฐสภา โดยสมาชิกสภา มาจากการแต่งตั้ง และประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นจำนวนมากอีก ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติใน เดือนตุลาคม 2520 ก็มีการนำสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาชี้แทน รูปแบบของสภาและองค์ประกอบ ของ สมาชิกสภาก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จวบจนเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2521 และ เปิดโอกาสให้มีบรรยากาศของประชาธิปไตยได้ในระดับหนึ่ง จึงมีการนำรูปแบบสอง สภา ที่มีวุฒิสภา เป็นสภาหนึ่ง ควบคู่กับมาใช้อีกครั้ง