

บทที่ 3

ความเป็นมาของ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" กรอบแนวความคิดและสาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

ความเป็นมาของ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ฉบับพุทธศักราช 2511

ระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปหลังจากใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 4 ปี กล่าวกันว่าเป็น การเลือกตั้งไม่สะอาด ประชาชนไม่พอใจการกระทำของฝ่ายรัฐบาลในการควบคุมและดำเนินการ เลือกตั้งไม่เป็นไปโดยยุติธรรม ประกอบกับมีนายทหารไม่พอใจฝ่ายรัฐบาลจึงได้มีการปฏิวัติขึ้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เมื่อทำการปฏิวัติสำเร็จแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้า คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ประกาศให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะ รัฐมนตรีสิ้นสภาพไป คณะปฏิวัติได้บริหารประเทศโดยให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงปฏิบัติการ ตามอำนาจของรัฐมนตรีไปพลางก่อน และอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติมีออกมาใช้เป็นฉบับ ๆ ใช้ปกครองประเทศเป็นการชั่วคราวอยู่ระยะหนึ่ง¹

เมื่อคณะปฏิวัติได้ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 แล้วหัวหน้าคณะปฏิวัติได้นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช พระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ว่าสมควร จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไปพลางก่อน ทรงมีพระราชดำริเห็นชอบด้วย ดังนั้น วันที่ 28 มกราคม พุทธศักราช 2502 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรจนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้จัดร่างขึ้น²

¹ คันถชิด อินทรชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515), หน้า 188.

² หอสมุดรัฐสภา , รัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, 2538), หน้า 37

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 20 มาตรา โดยตามมาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า "ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย" และมาตรา 7 บัญญัติว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยสี่สิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลงจะได้ทรงตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างนั้น

จากบทบัญญัตินี้ ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ขณะนั้นได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติจำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในขณะเดียวกัน และเนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญที่วางนี้ตั้งโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ ดังนั้น จึงประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการเกือบทั้งหมด³

³ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 33.

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ⁴
(แต่งตั้งเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2502)

นายกมล พทโยธิน	พล.ท. กมล พิจิตรคดีพล
นายกมล วรณประภา	พล.ร.ต. กมล สีตกะลิน
พ.ต. กระวี สุทัศน์ ณ อยุธยา	พล.ต.อ. กระเชียร ศรีदानนท์
พล.อ.อ. กระแสร์ อินทรรัตน์	น.อ. กวี สิงหะ
พล.ท. กฤษ ปุณณกันต์	น.อ.ต. กฤตยา สังขพิชัย
พล.ต. กฤษณ์ สีวะรา	พล.ท. หลวงกัมปนาทแสนยากร
พ.อ. เกรียงไกร อัตตะนันทน์	นายเกษม ศรีพยัคฆ์
นายเกษม อุทยานิน	พล.จ. โกศล อ่อนสุวรรณ
น.อ.อ. ไกวัลย์ ถาวรธาร	พล.อ. ครวญ สุธานินทร์
ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	พล.ร.ต. จรัส บุญบงการ
พล.ร.จ. จวบ หงสกุล	พล.ร.ต. จรูญ เฉลิมเตียรณ
นายจ่าง รัตนะรัต	พล.ต. จำเป็น จารุเสถียร
พล.ต.ต. จรัส มั่นทุกานนท์	นายจำลอง หารินสุต
พ.อ. จิตต์ ชนะโชติ	พล.จ. จิตต์ สุนทานนท์
พล.ท. จิตติ นาวิเสถียร	นายจิตติ สุจริตกุล
พ.ท. จิตต์กวี เกษะโกมล	พ.อ. จินดา ณ สงขลา
พ.อ. จุมพล ทองทา	พล.อ. หลวงจุลยุทธยรรยง
นายเจริญ ปัทมาโร	น.ท. เจริญ รัชตะชาติ
พล.ท. เจียม ญาโณทัย	นายฉลอง ปิงตระกุล
พล.ท. ฉลอง อุสุโกมล	พล.ต.ต. ฉัตร หนูนักดี

⁴สภาชุดนี้ ในเวลาร่างรัฐธรรมนูญเนิ่นนานเป็นพิเศษถึง 9 ปีเศษ (3 กุมภาพันธ์ 2502 - 20 มิถุนายน 2511)

นายเฉลิม พรหมมาส
 พ.อ. เฉลิมชัย จารุวัตร์
 พล.ท. ชลอ จารุกัลล์
 พล.ต.อ. ชาญ อังคุโชติ
 น.อ.ท. ชาญชาย สั้งเนตร
 พ.ต. ชำนาญ มณีวัตร
 พล.ร.อ. หลวงชำนาญอรุณฤทธิ
 น.อ.อ. ชิตชัย สุวรรณพฤษ
 นายชู ประกาสถิต
 น.อ.อ. ชูเดช ดวงอุดม
 พ.อ. เชิดชัย ทองสิงห์
 พล.ร.จ. ดาวเพชรชาติ
 นายดิเรก ชัยนาม
 พ.ต.อ. ต่อกักดี ยมภาค
 พล.ต. ถนอม ปัทมานนท์
 หลวงถวิลเศรษฐ พานิชัยการ
 นายแถบ นีละนิต
 พล.ต. ทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา
 นายทวี แรงขำ
 พ.ต. ขุนทะยานราญรอน
 พ.ต. เทียนชัย สิริสัมพันธ์
 พล.อ.ท. นักรบ บินשר
 พ.ท. นิลนนท์ กระหม่อมทอง
 นายบรรเจิด ชลวิจารณ์
 พล.ท. บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา
 พล.จ. บุญชัย บำรุงพงศ์
 น.อ.ต. บุญเป็รียบ ดวงอุไร
 นายบุญรอด บินทสันต์
 พล.อ.อ. เฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร
 น.อ. เฉิดชาย ถมยา
 พล.ร.ต. ชลี สินธุโสภณ
 พ.ต. ชาญชัย วิเศษกุล
 พล.ต.อ. หลวงชาติตระการโกศล
 นายชำนาญ ยุวบูรณ์
 นายชู ณ ลำปาง
 พล.ร.ต. ชน สนแจ้ง
 น.อ.อ. ชู สุทธิโชติ
 พ.ต. ชูวิทย์ เก่งถนอมมำ
 พ.อ. โชติ ธีรณัยษฐิติ
 หลวงดำรงดรุติเรขา
 นายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ
 พระตรีรัตนสารวิศวรรม
 พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์
 นายถวิล สุนทรศารทูล
 พล.จ. ทวนชัย โกศินานนท์
 นายทวี บุญยเกต
 ม.ร.ว.ทองแท่ง ทองแถม
 พล.อ.ต. เทพ เกษมุตติ
 พล.จ. ชงเจิม สังฆวนิช
 พล.ร.ต. นัย นพคุณ
 พล.ต. เนตร เขมะโยธิน
 พล.ต.ต. บรรลือ เรื่องตระกูล
 นายบุญชนะ อดิตถาร
 พล.อ.อ. บุญชู จันทรุเบกษา
 พ.อ. บุญมาก เทศบุตร
 พ.อ. บุญเรือน บัวจัญญ

หลวงประกอบ นิตินสาร

พล.ต.ต. ประจวบ กীরติบุตร

พล.ต.ต. ประชา บูรณะธนิต

พ.ต. ประเทียบ เทควิศาล

พล.ท. ประพันธ์ กุลพิจิตร

พ.ท. ประยุทธ์ จารุมณี

พ.อ. ประลอง วีระปรีย

นายประสงค์ บุญเจิม

พ.อ. ประเสริฐ ธรรมสิริ

พ.อ. ประเสริฐ วงษ์สุวรรณ

พล.ท. ประจักษ์ รั้งลิยานนท์

ม.ล.ปิ่นไทย มาลากุล

พ.อ. เปรม ตินสุลานนท์

จอมพลผิน ชุณหะวัณ

พ.อ. พงศ์ ภาเกษนันทน์

พล.ท. พจน์ บูรณศิลป์

พ.ต.อ. พยงค์ สมิตี

พ.อ. พร ณะภูมิ

นายพ่วง สุวรรณรัฐ

น.อ.ท. พิน เจริญสุข

พ.อ. พิ่ง พินทุโยธิน

พล.ต. ฟอง ประมวลรัตน์

นายบุญญ บรีสัทธี

นายมาลัย ชูพินิจ

พล.อ.ท. มณี มหาสันทนะ เวชยันต์รังสฤษฏ์

พ.ต.อ. ไผตรี บัญเย็น

พ.ต. ยุทธศักดิ์ คล่องตรวงโรด

พล.ต.ต. เยื่อน ประภาวัต

พล.อ. พระประจันปัจจนึก

พ.อ. ประจวบ สุนทรางกูร

พล.ต. ประทักษ์ จันทราภา

พ.อ. ประเทือง จารินิล

พล.ต. ประมาณ อติเรกสาร

พล.จ. ประยูร หนุณักดี

พ.ต. ประสงค์ กิริกุล

น.ท. ประสาท พรหมประวัตติ

พล.ต.ท. ประเสริฐ รุจิรวงศ์

พ.ต. ประหยัด รอดโพธิ์ทอง

นายป๋วย อึ๊งภากรณ์

พล.ต. ปุ่น ปุณยฤทธิเสนีย์

พล.ต. เผชัญญ นิมิบุตร

พล.ร.ท. ผิว มีคุณเอี่ยม

นายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย

พ.ต.อ. พจน์ ภาเกษนันทน์

น.อ.อ. พโยม เย็นสุดใจ

พล.จ. พร พิศกนก

พล.อ.ต. พิษิต บุญยเสนา

นายพิศ ปัญญาลักษณ์

พ.ต. ไพศาล รุ่งแสง

พล.จ. เพ็ญ ฤทธาคณี

น.อ.ท. มานะ สังขวิจิตร

นายมาลัย หุวะนันทน์

พ.อ. ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา

พล.ท. รัศมี รัชนิวัต

พล.ต. ละม้าย อุทยานานนท์

นายเล้ง ศรีสมวงศ์

นายเล็ก จุณณานนท์

พล.อ.ต. วงศ์ถนอม กุลบุตร

นายวัฒนา อิศรภักดี

พล.ต.วิชัย สังข์ทนต์ อยุธา

น.อ.ต. วิเทพ จิตตะเสนีย์

พ.อ. วิรัช เพ็ชรโยธิน

นายวิสูตร อรรถยุกติ

หลวงวุฒิกัดดีเนตินาท

พ.ต.อ. ศรีสุข มหินทรเทพ

พ.ท. ศิริ ธิรพันธ์

นายสงวน จันทรสภา

พ.ต.ท.สง่า กิตติขจร

พ.ท. สมอง ถมักรักษ์สัตว์

น.อ. สมอง นิสาลักษณ์

พล.ท. สนิท ไทยานนท์

นายสมภาพ โทตระกิตย์

นายสมัย เรืองไกร

พล.อ. หลวงสวัสดิ์กลยุทธ

น.ต. สวัสดิ์ พูลสุข

พล.ร.ต. สวัสดิ์ ภูติอนันต์

พ.ต. สันต์ ศรีแมน

พ.ต.อ. สำราญ กรัดศิริ

พ.ต.สิงห์ นาควัชร

นายสิริ ปกาลิต

พ.อ. สุข เปรมาวิน

พระยาสุนทรพิพิธ

พล.จ. สุภชัย สุวรรธนะ

พล.ท. สุรจิต จารุเศรณี

พ.อ. นายวรการบัญชา

พ.อ. หลวงวิจิตรวาทการ

นายวิทย์ ศิวะศรียานนท์

นายวิบูลย์ ธรรมบุตร

พ.ต. วิลาศ ไอศานนท์

นายวีกิจ วีรานวัตต์

พล.ร.ต. ศรี ดาวราย

พ.อ.ศักดิ์ พิเศษพงศ์

พล.อ.ต. ศิริ เมืองมณี

น.อ. สังกัด ชลออยู่

พล.อ. หลวงสถิตยุทธการ

พล.ร.ท. สมอง ธนศักดิ์

พล.ร.จ. สนิท ไประกะฤษณะ

พ.ต. สม ชัดพันธ์

พ.อ. สมศักดิ์ ปัญจมานนท์

น.ต. สมาน กอนแก้ว

พล.อ.ต. สวัสดิ์ พรธานี

นายสัญญา ธรรมศักดิ์

พ.ต. สัมผัส พาสนงภิญโญ

หลวงสัมฤทธิ์วิศวกรรม

พ.อ. สัมฤทธิ์ แพทย์เจริญ

พ.ต. สำราญ ศิริธรงค์

พ.อ. สิทธิ ศิลปสุขุม

นายสุกิจ นิมมานเหมินท์

พล.อ. สุทธิ สุทธิสารธนากร

น.อ.ต. สุพจน์ เทพกาญจนา

พล.จ. สุรกิจ มัยลาภ

นายสุรจิตต์ จันทรสภา

พล.ท. สุรใจ พูลทรัพย์	น.อ.อ. สรยุทธ รุ่งสว่าง
พ.ต. สุรินทร์ ชลประเสริฐ	พ.ต. สุรินทร์ ผลประไพ
นายสกล บุญยั้งจิตติ	พล.ร.ต. เสี่ยม บุญมา
พล.ต. เสถียร พจนานนท์	พล.ต. ชุนเสนาทิพ
นายเสริม วินิจฉัยกุล	พ.ท. แสง ชมะสุนทร
พ.ท. แสง จามรจันทร์	พ.อ. แสง เสนาณรงค์
พล.ท. ไสว ดวมมณี	พล.ต.อ. ไสว ไสวแสนยากร
พล.ร.ต. อนันต์ เนตรโรจน์	พล.จ. อรรถ ศศิประภา
หลวงอรรถโกวิทวที	หลวงอรรถโก้วลวที
หลวงอรรถปรีชาชูปการ	พ.อ.อร่าม เมนะคงคา
พ.ท. อรุณ ทวาทคิน	พล.จ. อัครเดช ยงยุทธ
พล.ต. อัมพร จินตกานนท์	พ.ต. อัมพร ศรีแสง
พล.ต. อำนาจ ไชยโรจน์	นายอินทรี จันทรสถิตย์
น.อ.ท. อุทัย วัฒนวิจารณ์	น.อ.อ. เอกชัย มุสิกบุตร
พ.ท. เอื้อม จิรพงศ์	น.ท. โอภาส จามิกรณ์
พล.อ. สุทธิ สุทธิสารธรรณกร เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาคนที่ 1	
นายทวี บุญเกตุ เป็นรองประธานสภาคนที่ 2	

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับแต่งตั้งตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 จำนวน 240 คน จำแนกตามอาชีพแล้วอาจแบ่งได้ดังนี้⁵

1. ข้าราชการทหารและตำรวจ จำนวน 180 คน จำแนกเป็น
 - 1.1 ทหารบก 110 คน
 - 1.2 ทหารเรือ 32 คน

⁵ รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530** (กรุงเทพฯ ฯ : สมาคมสังคมศาสตร์, 2532), หน้า 176.

1.3 ทหารอากาศ	20	คน
1.4 ตำรวจ	18	คน
2. ข้าราชการฝ่ายพลเรือน	52	คน
3. นักธุรกิจ	3	คน
4. อื่น ๆ	5	คน

พิจารณาจากภูมิหลังทางด้านอาชีพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารและตำรวจ ซึ่งมีจำนวนถึง 180 คน และยังมีข้าราชการฝ่ายพลเรือนอีก 52 คน สมาชิกส่วนใหญ่จึงเป็นข้าราชการประจำ

อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภา แต่โดยที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมกันครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ จึงใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลมไปพลางก่อน⁶ ซึ่งในการประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมเพื่อเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมมีมติให้

พล.อ. สุทธิ สุทธิสารธรรณกร	เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
นายสัญญา ธรรมศักดิ์	เป็นรองประธานสภาคนที่ 1
นายทวี บุญเกตุ	เป็นรองประธานคนที่ 2

ต่อมาจึงได้มีการตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 และประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2504 กำหนดวันและเวลาประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยนัดประชุมสัปดาห์ละ 1 วัน คือวันพฤหัสบดี เวลา 09.30 นาฬิกา

⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 วันศุกร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2502 ในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 พ.ศ. 2502, หน้า 6-9.

สำหรับองค์ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์ประชุมของกรรมาธิการของสภา และการลงมติ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ไม่ได้กำหนดประเด็นดังต่อไปนี้ คือ⁷

1. ไม่ได้กำหนดไว้ทั้งในเรื่ององค์ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือองค์ประชุมในฐานะสภานิติบัญญัติว่าต้องมีจำนวนเท่าใด
2. ไม่ได้กำหนดเรื่องการลงมติว่าต้องใช้เสียงจำนวนเท่าใด เว้นแต่เมื่อนั่งเป็นสภานิติบัญญัติจะพิจารณาให้ใช้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นหรือไม่นั้น ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 บัญญัติว่าต้องมีองค์ประชุม 3 ใน 4 และต้องมีเสียงเห็นด้วยเกินกว่ากึ่งของสมาชิกทั้งหมดซึ่งถือว่าเป็นมติพิเศษ แต่มติสามัญในการพิจารณาเรื่องทั่ว ๆ ไป ไม่ได้กล่าวไว้
3. ไม่ได้บัญญัติว่าประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกเสียงชี้ขาดหรือไม่ในกรณีมีคะแนนเท่ากัน

ตามมาตรา 20 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ให้ถือตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย และที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4 เมื่อวันศุกร์ที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 ได้มีมติให้ถือว่าองค์ประชุมของสภาและของกรรมาธิการ และการลงมติให้ถือปฏิบัติ ดังนี้⁸

1. องค์ประชุมนั้นให้ถือว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด⁹
2. การลงมติถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ
3. ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ประธานมีอำนาจในการที่จะเพิ่มเสียงอีก 1 เสียงเป็นเสียงชี้ขาด

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-83.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

⁹ หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ 17 ที่ประกาศใช้ ปี พ.ศ. 2504 ด้วย.

4. การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุมได้

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญอาศัยตามมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ได้ตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและประกาศใช้วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2504 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ 2 อย่าง คือ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสำหรับการศึกษานี้ได้มุ่งประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการฟังความคิดเห็นของประชาชนมีหน้าที่รวบรวมพิจารณาความคิดเห็นของประชาชน และคณะกรรมการระเบียบวาระมีหน้าที่ค้นคว้าและรวบรวมหลักฐานสำคัญอันควรพิจารณาและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ยกร่าง รัฐธรรมนูญเพื่อเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 15 คน ประกอบด้วย

- | | |
|---|---------|
| 1. พล.ร.อ. หลวงชำนาญอรุณยุทธ | กรรมการ |
| 2. พล.อ. ถนอม กิตติขจร | กรรมการ |
| 3. พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ | กรรมการ |
| 4. นายทวี แรงขำ | กรรมการ |
| 5. พล.ต. พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ | กรรมการ |
| 6. พล.อ.อ. บุญชู จันทรุเบกษา | กรรมการ |
| 7. พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ | กรรมการ |
| 8. พล.ท. พงษ์ ปุณณกันต์ | กรรมการ |
| 9. นายมนูญ บริสุทธิ์ | กรรมการ |
| 10. พ.อ. หลวงวิจิตรวาทการ | กรรมการ |
| 11. นายสัญญา ธรรมศักดิ์ | กรรมการ |
| 12. พระยาสุทรพิพิธ | กรรมการ |

13. พระยาอรรธการิ์ยนิพนธ์	กรรมาธิการ
14. พล.ต. อัมพร จินตกานนท์	กรรมาธิการ
15. หลวงอรรธปริษาชูปการ	กรรมาธิการ

2) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 25 คน ประกอบด้วย

1. พล.ต. พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์	ประธานคณะกรรมา- ธิการ
2. นายสมภพ โหตระกิตย	รองประธานคณะ- กรรมาธิการ
3. พล.อ.อ. ทะริน หงสกุล	กรรมาธิการ
4. หลวงประกอบนิติสาร	กรรมาธิการ
5. นายเกษม อุทยานัน	กรรมาธิการ
6. พล.ท. กฤษณ์ สีวะรา	กรรมาธิการ
7. หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช	กรรมาธิการ
8. พระยาอรรธการิ์ยนิพนธ์	กรรมาธิการ
9. พล.ท. บุญเรือน บัวจำรุณ	กรรมาธิการ
10. นายทวี แร่งขำ	กรรมาธิการ
11. นายบุญชนะ อัฒถากร	กรรมาธิการ
12. พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์	กรรมาธิการ
13. พล.ต.อ. แสง เสนาณรงค์	กรรมาธิการ
14. พล.ท. ประภาส จารุเสถียร	กรรมาธิการ
15. พล.อ. พงษ์ ปุณณกันต์	กรรมาธิการ
16. นายพจน์ สารสิน	กรรมาธิการ
17. นายมณูญ บริสุทธิ์	กรรมาธิการ
18. นายมัลลย ทูะนันท์	กรรมาธิการ
19. พ.อ. พระยาศรีวิสารวาจา	กรรมาธิการ
20. พล.ร.ท. ศรี ดาวราย	กรรมาธิการ
21. พล.ต. สุข เปรุนาวิน	กรรมาธิการ

22. พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมาธิการ
23. พล.ท. อัมพร จินตกานนท์	กรรมาธิการ
24. พล.ต.ต. สง่า กิตติขจร	กรรมาธิการ

กรอบแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2511

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาควบคู่รัฐธรรมนูญที่มีมาแล้วในประเทศกับทั้งบทรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ ประกอบด้วย แต่ความมุ่งหมายโดยเฉพาะก็คือ จะบัญญัติบทรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศชาติ¹⁰ และสอดคล้องกับนโยบายของคณะปฏิวัติที่ว่า "...จะสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาวะการณ์ของไทย จะสร้างระบอบประชาธิปไตยของไทย..."¹¹

สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติกำหนดหลักการสำคัญเป็นการทั่วไป ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องอื่น ๆ อาทิ เรื่องรัฐสภา และเรื่องสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี โดยได้นำแบบอย่างมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495

ซึ่งรัฐสภาและสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ตามแนวความคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีลักษณะดังนี้ คือ

"ให้รัฐสภามีสองสภา สภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งอีกสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วย วิธีตั้งกระทู้ถาม รัฐบาลได้เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ..."¹²

¹⁰ คันถชาติ อิทธิชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 197

¹¹ คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.

¹² คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลกำหนดหลักการดังกล่าวนี้ว่า "ระบอบประชาธิปไตยที่ได้สถาปนาขึ้นตามแบบตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส มาใช้โดยไม่มีการดัดแปลงให้เหมาะสมกับประเทศไทย จึงต้องเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลเสียใหม่"¹³

ข้อความอีกตอนหนึ่งในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ว่า

"ข้อที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีและรูปของรัฐสภาเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามสมควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพที่ต้องการ วิธีที่จะให้มีการคานกันและสมดุลกันดังกล่าว เคยใช้วิธีให้มีสมาชิกสองประเภทอยู่ในสภาเดียวกัน คือ สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งและสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้วใช้วิธีให้มีสองสภา คือ สภาที่ราษฎรเลือกตั้งและสภาที่เลือกตั้งอย่างอื่น หรือสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้วกลับไปใช้วิธีเดิม แต่การรักษาเสถียรภาพไม่ได้..."

ด้วยเหตุนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาและฐานะของวุฒิสภาไว้ดังนี้

1. หลักการที่ว่า รัฐบาลไม่ต้องขอความไว้วางใจภายหลังแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
2. หลักการที่รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกันไม่ได้
3. หลักการที่ให้วุฒิสภามีส่วนร่วมลงมติไม่ไว้วางใจ
4. หลักการที่ให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้

¹³ คณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501, นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ (พระนคร : สำนักพิมพ์วิทยาการ, 2509), หน้า 61. อ้างใน สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 32.

จากหลักการที่เป็นเงื่อนไขดังกล่าวนี้เอง ทำให้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะว่าได้นำหลักฐานที่คณะปฏิวัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ด้วยกันหลายเรื่อง ก็คือ¹⁴

1. หลักการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน กล่าวคือ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ถ้าสมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จะต้องลาออกจากสมาชิกภาพแห่งรัฐสภา คณะปฏิวัติได้ให้เหตุผลในการนำหลักการนี้มาใช้ว่า หลักการนี้จะช่วยทำให้เกิดการคานและดุลย์กันระหว่างผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและผู้ใช้อำนาจบริหาร รวมทั้งจะช่วยป้องกันมิให้เกิดความอลเวงไม่เรียบร้อย ซึ่งมักจะเป็นผลมาจากการที่สมาชิกรัฐสภาแย่งกันเป็นรัฐมนตรี คณะปฏิวัติอ้างว่า หลักการแยกอำนาจดังกล่าวนี้ใช้ได้ผลดีมาแล้วในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ซึ่งเคยประสบความอลเวงไม่เรียบร้อย เนื่องจากมูลเหตุเดียวกับของไทย และกลับมีเสถียรภาพทางการเมืองดีขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

2. หลักใช้ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือค้ำประกันเสถียรภาพของรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญนี้ไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน ซึ่งก็เท่ากับเปิดโอกาสให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นทั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และนายกรัฐมนตรีสามารถตั้งข้าราชการประจำจากฝ่ายทหาร และพลเรือนให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ โดยเหตุที่วุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญนี้มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีได้เท่ากับสภาผู้แทน เช่น การร่วมประชุมกับสภาผู้แทนในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี จึงยอมทำให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำทั้งหมดสามารถใช้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำ เป็นเครื่องมือค้ำจุนอำนาจการเมืองของตนได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นถ้าจะกล่าวเปรียบเทียบแล้วจะเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีฐานะเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งเคยมีการ

¹⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 35-36.

แต่งตั้งกันมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช 2495 ต่างกันตรงที่จำนวนเท่านั้น กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวนเพียง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 นั้นมีจำนวนรวมทั้งสิทธิสมาชิกที่เท่ากับประเภทที่ 1 ทุกประการ

หลักการทั้งสองประเด็นข้างต้นนับเป็นความพยายามของคณะปฏิวัติเพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล โดยคณะปฏิวัติแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน ทั้งนี้เพราะเกรงว่าหากรัฐมนตรีคนใดมาจากวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีฐานะทั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน อาจจะมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลได้ สำหรับการบัญญัติหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำนั้น ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีข้อกำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสูง ๆ สามารถดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกหรือเป็นรัฐมนตรีขณะเดียวกันได้ ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า คณะปฏิวัติต้องการที่จะสร้างให้ข้าราชการประจำหรืออีกนัยหนึ่งคือ ระบบราชการเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล เพราะฉะนั้นจึงมีผลทำให้ระบบราชการกลายเป็นพรรคการเมืองที่สำคัญและยิ่งใหญ่กว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ และทำให้การเมืองของไทยกลายเป็นการเมืองของระบบราชการในที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ฉบับพุทธศักราช 2511 ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีลักษณะเป็นเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม กรณีเช่นนี้ก็มีผลดีในทางการเมือง กล่าวคือ การแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน นับเป็นการสร้างดุลย์อำนาจทางการเมืองขึ้นมาทำให้ฝ่ายบริหารและองค์กรนิติบัญญัติต้องเพิ่มความระมัดระวังในการดำเนินบทบาททางการเมืองยิ่งขึ้น ตลอดจนภายหลังจากใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 การเมืองไทยได้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นหลายพรรคด้วยกัน

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อสภาลงมติในวาระที่ 3 แล้วให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาให้ประธานสภาโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ในการอภิปรายและการลงมติให้จำกัดเฉพาะในประเด็นที่ว่า จะให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่ การพิจารณาให้ใช้องค์ประชุม 3 ใน 4 และให้ทำ 3 วาระ การลงมติใช้วิธี

เปิดเผยโดยเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับชื่อให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายบุคคลตามวิธีที่ประธานสภากำหนด และต้องเป็นมติพิเศษคือต้องมีเสียงเห็นด้วยเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดจึงจะถือว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นผ่านสภาเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศใช้ต่อไป

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยของ จอมพล สฤษดิ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 โดยเริ่มร่างเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2504 นับมาจนถึงวันประกาศใช้เมื่อ วันที่ 20 มิถุนายน 2511¹⁵ ซึ่งกินเวลาเกือบ 10 ปี จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งใช้เวลาร่างยาวนานที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายมากที่สุด

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 183 มาตรา หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่

1. ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
2. ใช้ระบบ 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร
3. วุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะได้ รวมทั้งมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้
4. ไม่มีข้อห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีรับประโยชน์จากรัฐ
5. กำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นสมาชิกในรัฐสภาไม่ได้

¹⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ร่างเสร็จเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2511 ทั้งนี้การที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เนื่องจากต้องไปจารึกในสมุดข่อย และใช้เวลาดำเนินการถึง 3 เดือน, อังโน ดาลีณี มัลลย์พงษ์, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2507-2516" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 13.

6. เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายให้รัฐสภาทราบ ไม่ต้องมีการลงมติไม่ไว้วางใจ

7. ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี แต่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีให้ป็นรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะมีรูปแบบของรัฐสภา และมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่หลักใหญ่ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่าเป็นหลักเดียวกับหลักการของคณะปฏิวัติตามรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 โดยใช้ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือค้ำประกันเสถียรภาพของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ จอมพล ถนอม สามารถแต่งตั้งข้าราชการประจำจากฝ่ายทหาร และพลเรือนให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี เท่ากับผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำทั้งหมด สามารถใช้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือค้ำจุนอำนาจของตนได้อย่างเต็มที่

เนื่องจากหลักสองประการที่กล่าวมาข้างต้น ให้ประโยชน์แก่ข้าราชการประจำที่ชอบเป็นนักการเมือง และกีดกันนักการเมืองอาชีพโดยตรงยังผลให้หลักการดังกล่าว โดยเฉพาะหลักข้อที่ 1 เป็นที่เกลียดชังของนักการเมืองอาชีพทุกคนไม่ว่าจะสังกัดพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากไม่สามารถมีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร นักการเมืองอาชีพ จึงพยายามหาทางออกโดยการบีบบังคับให้ผู้นำพรรครัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ในรูปของงบประมาณจังหวัด เพื่อใช้เงินเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งในครั้งต่อไป และเมื่อปรากฏว่าความต้องการดังกล่าวไม่ได้รับความสนับสนุนจากผู้นำพรรครัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนเหล่านี้ จะตั้งงบประมาณที่รัฐบาลเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาทุกปี ยังผลให้มีการต่อรองกันอย่างหนักกว่าจะตกลงกันได้ ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลจึงประกาศใช้ล่าช้าทุกปี ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับอยู่

การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511

สาเหตุต่าง ๆ ของความขัดแย้งตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นชนวนผลักดันให้จอมพลถนอมทำการปฏิวัติตนเองในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 รัฐประหารครั้งนี้ไม่มีวีแววมาก่อนเลย และจอมพลถนอมก็ได้นำเอารูปแบบการรัฐประหารแบบจอมพลสฤษดิ์มาใช้ มีผู้ให้

ความเห็นว่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายนายตระหนักว่ รัฐประหารทำขึ้นโดยตั้งใจที่จะปราบปรามฝ่ายค้านอย่างแท้จริง จึงได้พากันหลบซ่อนตัวทันที¹⁶

คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 โดยชี้แจงเหตุผลในคำแถลงการณ์ฉบับที่ 6 สรุปได้ว่า

1. มีภัยคุกคามประเทศที่จะกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของราชบัลลังก์ โดยมุ่งจะเปลี่ยนการปกครองไปสู่ระบบอื่น ซึ่งมีระบอบประชาธิปไตย

2. มีการก่อกวนการบริหารราชการของรัฐบาล ให้ดำเนินไปด้วยความล่าช้าและล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์

การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าจะดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์จึงต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครองเพื่อแก้ไขสถานการณ์โดยเฉียบขาดและฉับพลัน¹⁷

หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้แถลงย้ถึงเหตุผลที่ต้องทำการปฏิวัติเพิ่มเติมในเวลาต่อมาอย่างยืดยาว ซึ่งพอสรุปได้ว่า

“นอกจากจะมีบุคคลบางกลุ่มบางคนยุยงนักศึกษาแล้ว

ยังยุยงกรรมกรอีก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรุ่นนี้แยกว่า

¹⁶ ทักษิณ เณลิมเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 458.

¹⁷ วิเทศกรณีย์, วันมหาวิปโยค ยุคจอมพลถนอมปฏิวัติ, (กรุงเทพฯ : รวมการพิมพ์, 2516), หน้า 16 - 17.

ทุกยุคทุกสมัยคอยแต่ก่อวุ่นขัดขวางการดำเนินงานของ
 รัฐบาล พระราชบัญญัติงบประมาณคลอดอกออกมาได้ล่าช้า
 ก่อให้เกิดผลเสียแก่วงการบริหาร ก็เพราะสมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎรมีแต่ชอบก่อให้เกิดความยุ่งเหยิงวุ่นวาย
 โดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายของประเทศชาติ ทั้ง ๆ ที่
 จีนแดงก็ยังคุกคามไทยอยู่จึงต้องทำการปฏิวัติเพื่อความ
 อยู่รอดของประเทศ"¹⁸

เมื่อทำการปฏิวัติยึดอำนาจแล้ว คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่ง-
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รวมทั้งวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีให้สิ้นสุดลง
 พร้อมกับรัฐธรรมนูญ¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งได้ใช้เวลาร่างยาวนาน
 เกือบ 10 ปี สิ้นเปลืองงบประมาณเกือบ 100 ล้านบาทก็ได้สิ้นสุด โดยมีอายุเพียงแค่ 3 ปี 4 เดือน
 เศษ และต่อมาก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

¹⁸ ประกอบ โขประการ, สมบูรณ์ คนฉลาด ประยุทธ์ ลิทธิพันธ์, ปฏิวัติสามสมัย,
 (กรุงเทพ ฯ : รวมการพิมพ์, 2521), หน้า 731 - 732.

¹⁹ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3" วันที่ 17 พฤศจิกายน 2514.