



บทที่ ๒

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคแรกของระบอบประชาธิปไตย

"ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจ อันเป็นของข้าพเจ้าอยู่เดิมให้แก่ราษฎร
ทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้า ให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะ
เพื่อใช้อำนาจโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร"¹

ความตอนหนึ่งจากลายพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานมายัง เจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศ ผู้แทนรัฐบาล ซึ่งออกไป
ไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๗๗
แสดงให้เห็นบรรยากาศความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อจากระบอบสมบูรณา-
ญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยของเมืองไทยอย่างชัดเจน ปัญหาอันยิ่งใหญ่ที่เผชิญ
หน้าทุกฝ่ายในเวลานั้น ก็คือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบราชาธิปไตยแต่
เดิมนั้น เป็นที่ล้นที่พ้น ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เบ็ดเสร็จ
ด้วยพระองค์เอง ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช
๒๔๗๕ อำนาจทั้งปวงที่เคยเป็น "พระราชอำนาจ" ของพระมหากษัตริย์มาแต่เดิม ก็เปลี่ยน
มือไปอยู่ในความครอบงำของคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งเรียกตนเองว่า "คณะราษฎร"
แทนที่จะไปอยู่ในเงื้อมมือของราษฎรทั่วไปโดยแท้จริงตามพระราชประสงค์ ยิ่งกว่านั้นใน
ระบอบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปในหมู่ประชาชนหรือแม้แต่พระบาท-
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเข้าพระราชหฤทัยด้วยว่า จะพยายามเดินตามรอยแม่แบบ
ประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษให้ได้มากที่สุด^๒ พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ที่จะทรง
แนะนำตักเตือนรัฐบาลด้วยพระราชประสงค์ก็น่าจะมีอยู่ แต่เหตุการณ์ต่าง ๆ ภายหลังจาก

¹ รัฐสภา และกรมศิลปากร, พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ครั้งที่ ๒
ในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ครั้งที่ ๒
(กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, ๒๕๒๔), หน้า ๒๑๑.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๘.

เปลี่ยนแปลงการปกครองระยะแรกประมาณปีเศษ กลับแสดงให้เห็นแนวโน้มว่า คณะผู้ก่อการประสพความสำเร็จได้อำนาจการปกครองไว้ในกำกับอีกเป็นเวลานาน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อยู่ในภาวะที่เลวร้ายลงทุกขณะ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแสดงพระราชปณิธานอันแน่วแน่มาตั้งแต่ก่อนที่เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อเดือนมิถุนายน พุทธศักราช 2475 แล้วว่า ทรงเลื่อมใสในระบอบการปกครองแบบ "ประชาธิปไตย" หรือ "Democretic Government" ตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ และประเทศอื่น ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ปกครองภายใต้อำนาจอันจำกัดตามรัฐธรรมนูญ และมีรัฐสภา ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยแท้ ทรงพระราชดำริว่า "... เมื่อประเทศสยามได้มีการศึกษาเจริญขึ้นมากแล้ว ประชาชนคงจะประสงค์ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครองของบ้านเมืองเป็นแบบนี้ และตั้งแต่ข้าพเจ้าได้รับสืบราชสมบัติจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ข้าพเจ้าก็ได้คิดการที่จะบันดลให้การเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นไปโดยราบรื่นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และได้กล่าวถึงความประสงค์นั้นโดยเปิดเผยหลายครั้งหลายหน โดยเหตุนี้เมื่อคณะผู้ก่อการร้องขอให้ข้าพเจ้าเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้าจึงรับรองได้ทันทีโดยไม่มีเหตุข้องใจอย่างใดเลย" ¹

แต่กาลเวลายิ่งล่วงไป พฤติการณ์ต่าง ๆ ของรัฐบาลคณะราษฎรก็ทำให้ทรงเข้าพระราชหฤทัยว่า "หลักการของผู้ก่อการกับหลักการของข้าพเจ้านั้น ไม่พ้องกันเสียแล้ว" ² เพราะ "คณะผู้ก่อการยืนยันในความประสงค์ที่จะยึดอำนาจไว้ในมือของคณะของตนให้จงได้ อย่างน้อยเป็นเวลา 10 ปี" ³ ร่างรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นฉบับชั่วคราวหรือฉบับถาวรนี้ ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายขึ้นมา เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีบทบัญญัติหลายข้อมิได้เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตยที่แท้จริง บางเรื่องเป็นประเด็นเกี่ยวพันถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เรื่องหนึ่ง และบทบัญญัติในเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยแล้ว (Veto)

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

เรื่องหนึ่ง กัยทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษอีกเรื่องหนึ่ง ทั้งสามข้อนี้เป็นเหตุเกี่ยวพันด้วยพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในระบอบรัฐธรรมนูญว่าจะพึงมีเป็นประการใดสถานใด และเป็นที่ปรากฏหลักฐานโดยแน่ชัดว่า พระราชดำริในเรื่องทั้งสามประการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับแนวคิดของคณะราษฎรซึ่งเป็นคณะรัฐบาลอยู่ในเวลานั้น แตกต่างกันอย่างชัดเจน ไม่สามารถปรองดองกันได้ และเป็นเหตุให้ทรงตัดสินใจพระราชหฤทัยสละราชสมบัติในเวลาต่อมา

(ก) เรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2

ในขั้นแรกหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วเพียง 2-3 วัน เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินกลับมายังกรุงเทพฯ และได้ทอดพระเนตรรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475) ที่หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ส่งมาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็ทรงรู้สึกไม่สบายพระราชหฤทัยอยู่ แต่ทรงเห็นว่าเวลานั้นเป็นเวลาฉุกเฉิน และสมควรจะรักษาความสงบไว้ก่อน เพื่อหาโอกาสผ่อนผันภายหลัง และเพื่อมีเวลาสำเหนียกฟังความเห็นของประชาชนก่อน จึงทรงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนั้นเพื่อใช้ไปพลางก่อน

ข้อที่ทรงรู้สึกไม่สบายพระราชหฤทัยเรื่องหนึ่งในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ก็คือ บทบัญญัติในเรื่องผู้แทนราษฎร ซึ่งตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามกาลสมัยดังนี้

สมัยที่ 1

นับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่งให้คณะราษฎร ซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกในสภา



สมัยที่ 2

ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติ เรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภททำกิจการร่วมกันคือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 นาย ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกเกินกว่า 100,000 คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุก ๆ 100,000 นั้น เศษของ 100,000 ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก 1

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มิได้อยู่เลือกบุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3

เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งและอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีอีกต่อไป¹

ตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมจะเห็นได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นยังคงมีความเชื่อที่ว่า ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองโดยลำพัง เช่นเดียวกับความรู้สึกของพระบรมวงศ์หรือขุนนางผู้ใหญ่ในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่นั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่เปรียบเสมือนที่เลี้ยงของผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

ในระยะต่อมาระหว่างที่กำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรกันอยู่ ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรง

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (2475-2521) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2523).

ตกเดือนและได้เสียดกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ตลอดเวลาว่า "การที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นเหตุทำความไม่พอใจให้เกิดขึ้นได้ และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น"¹ แต่พระราชวิจารณ์ในข้อนี้ก็ไร้ผล เพราะในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายขึ้นมาเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็มีบทบัญญัติในหมวด 7 ว่าด้วยเรื่อง การใช้รัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาล มาตรา 65 ความว่า

"มาตรา 65 เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดและอย่างขาดต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16, 17

(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475"²

ซึ่งเป็นบทบัญญัติทำนองเดียวกันกับหลักการเดิมในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยไม่เปลี่ยนแปลง และถึงกระนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังทรงพระราชดำริในขณะนั้นว่า "ถ้าจะได้เสียดกันต่อไป การร่างรัฐธรรมนูญก็จะชักช้าไม่รู้จักแล้ว และอาจเป็นการแตกหักร้ายแรงเสียกว่าที่จะยอมรับให้การได้เป็นไปตามความประสงค์ของคณะผู้ก่อการ จึงยอมให้เป็นไปตามนั้น"³ โดยทรงหวังว่าจะแก้ไขเรื่องนี้ได้ในภายภาคหน้า

¹ รัฐสภา และกรมศิลปากร, พระราชประวัติ..., หน้า 198.

² สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ..., หน้า 39-40.

³ รัฐสภา และกรมศิลปากร, พระราชประวัติ..., หน้า 198.

หลังจากพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วเพียง 6 วัน ก็ได้ทรงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติ เฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เพื่อให้การเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับข้างต้น โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีความสำคัญอยู่ในมาตรา 47 ความว่า

"มาตรา 47 ในชั้นต้นพระมหากษัตริย์ทรงประกาศพระราชกฤษฎีกาตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 65 ต่อไป เมื่อจะเลือกตั้งบุคคลเข้าแทนในตำแหน่งสมาชิกที่ว่างเพื่อจะต้องตั้งสมาชิกเพิ่มจำนวนขึ้นก็ดี หรือจะต้องปลดสมาชิกเพื่อลดจำนวนลงก็ดี เพื่อให้สมาชิกประเภทที่ 2 คงมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ท่านให้สมาชิกประเภทที่ 2 ที่มีอยู่ในขณะนั้นประชุมเลือกตั้ง หรือปลดตามจำนวนที่จำเป็น

สมาชิกประเภทที่ 2 นี้ ท่านให้อยู่ในตำแหน่งตลอดวาระที่ใช้การเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ"

และเพื่อที่จะบรรเทาผลเสียอันอาจเกิดขึ้นจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ว่า จะไม่ได้ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนได้แท้จริง จึงได้ทรงตกลงเป็นการภายในกับพระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) นายกรัฐมนตรีว่า

"ก. พระยามโนฯ ได้สัญญาแก่ข้าพเจ้าว่า อันบัญชีรายนามผู้ที่เสนอให้เป็นสมาชิกนั้น จะส่งมาให้ข้าพเจ้าล่วงหน้าเป็นเวลานานก่อนที่จะตราขึ้น เป็นพระราชกฤษฎีกา

ข. และว่าจะเสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ต้องการตั้ง เพื่อข้าพเจ้าจะได้มีโอกาสเลือกได้บ้าง และรับจะพิจารณาค่าหักหัวงของข้าพเจ้า

ค. กับว่าอันบัญชีรายนามนั้นจะทำได้ขึ้นให้ตรงต่อหลักการ ซึ่งข้าพเจ้าได้วางไว้ให้แล้วให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้" ¹

แต่ครั้งถึงเวลาแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 กันจริง ๆ ปรากฏว่าขณะนั้นพระยามโนปกรณนิติธาดา พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปแล้วโดยถูกรัฐประหาร

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

ดังนั้น บัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 จึงถูกละทิ้งถูกละทิ้งหมดถวายเป็นโดย กระชั้นชิด ในคืนวันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2476 เป็นเวลา 12 ชั่วโมงก่อนพิธีเปิดประชุม สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จึงต้องทรงลงพระปรมาภิไธย "อนุมัติรายชื่อนั้นไปอย่างหลับหูหลับ ตา จะแสดงความขัดแย้งประการใดก็คงจะทำให้การเปิดสภาผู้แทนราษฎรล่าช้าไปอีก" ¹

อนึ่ง ควรสังเกตด้วยว่า ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน ทั้งสิ้น 78 คนนั้น เป็นผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่ 47 คน ²

โดยสรุปก็คือ เรื่องที่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งอย่างมากระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัฐบาล ได้แก่ เรื่องการเลือกบุคคลเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ซึ่งทรงเข้าพระราชหฤทัยว่า ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 47 กำหนดว่า "ในชั้นต้นพระมหากษัตริย์ทรงประกาศพระราช กฤษฎีกา ตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 65 "นั้น น่าจะทรงมีอำนาจที่จะ ทรงใช้ดุลพินิจคัด เลือกตัวบุคคลได้บ้าง ตามที่เคยทรงตกลงกับพระยามโนปกรณนิติธาดาว่า "จะ เสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ต้องการตั้ง เพื่อข้าพเจ้าจะได้มีโอกาสเลือกได้บ้าง" ³ แต่พอถึงเวลาแต่งตั้งเข้าจริง รัฐบาลได้ถูกละทิ้งถูกละทิ้งหมดถวายเป็นโดยรวบรัด ไม่มีเวลาพอที่จะทรงพิจารณา เป็นประการอื่น ข้าผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจำนวนกว่าครึ่งหนึ่ง ก็เป็น บุคคลในคณะผู้ก่อการนั้นเอง

ความขัดแย้งในเรื่องพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่ 2 ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัฐบาล ในช่วงปลายปีพุทธศักราช 2476 ควรตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ และจะได้นำไปเปรียบเทียบกับกรณีสมัชชาแห่งชาติ พ.ศ. 2516 และ กรณีแต่งตั้งวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งจะได้พิจารณา ในบทต่อ ๆ ไป

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

³ เรื่องเดียวกัน.

(ข) เรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะมีพระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำพูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในกำหนดหนึ่งเดือน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา 39 บัญญัติว่า "สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้น ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"¹

ควรสังเกตในเบื้องต้นนี้ว่า

1. ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มิได้มีบทมาตราใดกล่าวถึงพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ บทบัญญัติในมาตรา 39 ข้างต้น จึงเป็นบทกฎหมายลายลักษณ์อักษร ขึ้นแรก ที่ว่าด้วยพระราชอำนาจในเรื่องนี้

2. การลงมติดี้นัยของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 39 ข้างต้น มิได้กำหนดข้อความไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด ว่าหลักเกณฑ์ในการลงมติดี้นัยจะต้องการคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ เช่น 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เมื่อไม่ได้กล่าวในข้อความไว้เป็นอย่างอื่น จึงหมายความว่า ให้ใช้หลักเกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority)

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าก่อนที่จะให้สภาล้มล้างคำคัดค้านของประมุขของชาติได้ ควรจะต้องให้ปรากฏแน่ชัดว่าราษฎรมีความเห็นด้วยกับนโยบายหรือกฎหมายนั้นจริง ๆ โดยมีวิธีการต่าง ๆ เพื่อสอบถามเห็นของราษฎร เช่น วิธี plebiscite ที่ใช้กันอยู่ในบางประเทศ หรือจะใช้วิธีการลงมัตด้วยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

เพื่อลบล้างการคัดค้านร่างกฎหมายที่ประมุขใช้สิทธิคัดค้าน (Veto) ได้ทรงเห็นว่ารัฐธรรมนูญ นั้น ให้พระราชอำนาจในการคัดค้านจริง แต่การนับเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) นั้น เท่ากับว่า ไม่ได้ทำให้การคัดค้านของประมุขแห่งรัฐมีความหมายอะไรเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสภาฯ มีสมาชิกซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเองถึงครึ่งหนึ่งนั้น ก็หมายความว่า สภาอาจลบล้าง คำคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้โดยเสียงของสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจริงเพียง 1 เสียง ซึ่งก็แปลว่า สภาอาจสนับสนุนนโยบายซึ่งราษฎรไม่เห็นด้วยจริง ๆ หรือไม่ต้องการเลย ถ้า ต้องการฟังเสียงประชาชนจริง ๆ แล้ว จะต้องให้มีเสียงข้างมาก 3 ใน 4 เพื่อลบล้างคำคัดค้านนั้นจึงจะควร ซึ่งหมายความว่า ต้องให้มีเสียงสมาชิกที่ราษฎรเลือกจริง ๆ ครึ่งหนึ่ง เห็นด้วยกับการลบล้างนั้น โดยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าควรแก้รัฐธรรมนูญ มาตรา 39 นี้ให้เป็นว่า "ถ้าและสภาฯ ลงมติตามเดิมโดยมีเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของจำนวน สมาชิกทั้งหมด" แต่ถ้าสมาชิกสภาฯ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมดแล้ว ก็ไม่ทรงรังเกียจ ที่จะให้สภาที่มาจากประชาชนลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ในการลบล้างคำคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้ และการที่ทรงคัดค้านเช่นนี้ ไม่ใช่เพราะต้องการอำนาจแต่ "ข้าพเจ้า รู้สึกว่า เป็นผู้ที่ต้องรับบาปรับความชดทอนและรับผิดชอบโดยไม่มีอำนาจเลย จะเหนียวรั้งการ กระทำของรัฐบาลหรือของสภาฯ มิได้เลย แต่ถ้ารัฐบาลทำอะไรที่ไม่ถูกใจคน ข้าพเจ้าก็ถูก ดีเดียนว่า ทำไมปล่อยให้ทำไปได้ ทำไมไม่ห้าม ซึ่งเป็นของนารำคาญเต็มทน และบางครั้ง หนังสือพิมพ์ที่สนับสนุนรัฐบาลก็ชอบพูดชดทอนด้วย เช่นว่า "ทรงเห็นด้วยและทรงยอมแล้ว" และเมื่อคัดค้านให้เป็นผลจริง ๆ ไม่ได้แล้วยังชดทอนกันอยู่อย่างนี้ก็เป็นการหนักมือมาก" และ "ถ้าไม่อยากจะถวายเป็นอำนาจในการคัดค้านแก่พระมหากษัตริย์ให้มากขึ้น จะเปลี่ยนว่าถ้าพระ มหากษัตริย์ทรงคัดค้านกฎหมายใด ๆ แล้วต้องให้มีการเลือกตั้งกันใหม่ แล้วเปลี่ยนวิธีเลือก สมาชิกประเภทที่สอง หรือกำหนดวิธีการให้ราษฎรออกเสียงโดยตรงก็ดีเหมือนกัน แต่ถ้าปล่อยให้ เป็นอยู่อย่างเดี๋ยวนี้นี้ ย่อมมีเสียงอยู่ได้เสมอว่า การปกครองตามที่เป็นอยู่คือ เป็นลัทธิเผด็จ การทางอ้อม ไม่ใช่ Democracy จริง ๆ เลย"¹

พระราชประสงค์ข้างต้นดังกล่าวมาแล้วนั้น รัฐบาลไม่เห็นห้องด้วยพระราชดำริ และสนองพระราชกระแสว่า "ตามที่ทรงมีพระราชดำริจะให้แก้รัฐธรรมนูญมาตรา 39 และ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2475

ทรงกล่าวถึงวิธีต่าง ๆ นั้น เห็นว่าวิธีอย่างประเทศสวิส ซึ่งให้มีการลงคะแนนทั้งประเทศ (plebiscite) นั้นจะนำมาใช้ในประเทศสยามในเวลานี้ยังไม่ถนัด เพราะการศึกษาของเรายังไม่แพร่หลายและราษฎรยังไม่สันติเคยชินต่อการปกครองระบอบนี้ จึงควรงดวิธีนี้ไว้ก่อน

ส่วนวิธีที่ให้สภาฯ ลงมติมีเสียงข้างมาก 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 จึงจะลบล้างเสียงคัดค้านของประชชนได้นั้น ในเรื่องนี้เป็นเรื่องของสภาฯ ส่วนทางรัฐบาลนั้นเห็นว่า ในทางปฏิบัติที่เป็นมาแล้วสำหรับพระราชบัญญัติที่ทรงคัดค้านนั้น บรรดาสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีและเลขาธิการรัฐมนตรีทั้งหมด ตลอดจนผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 บางคนที่ไปประชุมก็ยังไม่ลงมติ (abstention) เสีย ดังจะเห็นได้จากผลแห่งการลงมติ คือ

ก. โวตพระราชบัญญัติอากรมรดก สมาชิกมาประชุม 136 (ประเภทที่หนึ่ง 76 นาย ประเภทที่สอง 60 นาย) นิ่งไม่ออกเสียง 12 เสียง ให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ 89 ผู้ที่เห็นไม่ควรออกเป็นพระราชบัญญัติ 35

ข. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายอาชญาฯ สมาชิกมาประชุม 140 (ประเภทที่หนึ่ง 74 นาย ประเภทที่สอง 66 นาย) นิ่งไม่ออกเสียง 29 เสียง ให้ออก 111 ผู้ที่ออกเสียงให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ 75 ผู้ที่เห็นไม่ควรออกเป็นพระราชบัญญัติ 36

เมื่อตามผลแห่งการปฏิบัติที่แล้มาแล้วได้เป็นดังที่ได้กราบขังคมทูลมาแล้ว จึงเห็นว่าการที่แก้ไขไปในทำนองนั้นก็จะไม่ได้ประโยชน์เท่าใดนัก ผลที่จะพึงได้รับจากการแก้ไขก็ไม่น่าจะดีที่จะทำให้รัฐธรรมนูญเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์" ¹

ส่วนข้อที่ทรงเสนอว่า ทางเลือกอีกหนทางหนึ่ง คือ วิธียุบสภาให้เลือกตั้งขึ้นมาใหม่ นั้น รัฐบาลสนองพระราชกระแสว่า

" การที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรต้องยุบไปเองโดยเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงหักท้วงพระราชบัญญัติฉบับใดลงมานั้น เห็นว่าตามระบอบรัฐธรรมนูญทำเช่นนั้นไม่ได้" ²

¹ รัฐบาล และกรมศิลปากร, พระราชประวัติ... หน้า 202.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

ดังนั้น จึงปรากฏผลในที่สุดว่า ลงท้ายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ในส่วนที่ว่าด้วยพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ก็มีได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ประการใดตามพระราชปรารภ เพิ่งมาแก้ไขกันครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 คืออีกเกือบยี่สิบปีให้หลัง¹

(ค) รายละเอียดเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ แก่นักโทษที่ต้องคำพิพากษาของศาลยุติธรรมให้ลงโทษสถานต่าง ๆ เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีมาแต่เดิมสืบมาแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ครั้นมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นแล้วดังนี้ ก็มีความจำเป็นต้องจัดวางระเบียบว่าด้วยเรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษเสียใหม่ จากเดิมซึ่งอาศัยพระบรมราชวินิจฉัย และพระมหากษัตริย์เป็นข้อสำคัญ จัดวางหลักการเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่สมัย โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชบัญญัติถึงรัฐบาลว่า "ขอให้จัดการออกพระราชบัญญัติวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในเรื่องขอพระราชทานอภัยโทษ"² และรัฐบาลได้สนองพระราชบัญญัติที่ว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติแก้ไขร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแล้วดังนี้

"มาตรา 263 ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วมีอำนาจทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องรวตต่อพระมหากษัตริย์ขออภัยโทษ

เรื่องราวเช่นนี้ ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันคดีถึงที่สุด

ถ้าผู้ถวายเรื่องราวต้องชังหรือจำคุก จะยื่นเรื่องราวต่อพระท้าวพระยาเรือนจำก็ได้ เมื่อรับแล้วให้พระท้าวพระยาเรือนจำส่งไปยังรัฐมนตรีนั้น โดยทันที

เป็นหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ พร้อมทั้งความเห็นว่าจะควรพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

¹ ดูเพิ่มเติมที่ สำนักงานเลขาธิการสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ... หน้า 170.

² รัฐสภา และกรมศิลปากร, พระราชประวัติ... หน้า 208.

ในกรณีซึ่งไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว ถ้ารัฐมนตรีดูจกแล้วเห็นเป็นการสมควรตามความยุติธรรมจะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้นก็ได้

ถ้าไม่มีพระบรมราชวินิจฉัยดยตมายังรัฐมนตรีภายในกำหนดสองเดือน นับแต่วันทรงรับเรื่องราว ให้ถือว่าเรื่องราวนั้นตกไป”¹

ครั้นเมื่อได้ทอดพระเนตรร่างบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว ทรงพระราชวิจารณ์ว่า การกำหนดขั้นตอนในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว เป็นการลดรอนสิทธิของราษฎรซึ่งมีอยู่แต่ก่อนแล้วให้ลดลง โดยจำกัดเวลาดายตัวว่า จะต้องมีการวินิจฉัยฎีกาภายในกำหนดสองเดือน นับแต่วันที่ทรงรับเรื่องราว หากมิได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นประการใดให้ถือว่าเรื่องราวนั้นตกไป ถือเป็นได้ทรงปฏิเสธไม่พระราชทานอภัยโทษ ทรงมีพระราชกระแสข้าย่าว่า "ร่างมาตรานี้ ข้าพเจ้ายอมรับไม่ได้เลยทีเดียว"² แต่รัฐบาลได้กราบบังคมทูลสนองพระราชกระแสว่า ร่างมาตราดังกล่าว "รัฐบาลมองไม่เห็นว่าจะเสียหายยุติธรรมอย่างไร" ปัญหาอยู่ที่ว่า จะควรกำหนดเวลาหรือไม่กำหนดเท่านั้น รัฐบาลเห็นควรกำหนดเวลา ถ้าเวลาในร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาไม่พอ จะขยายให้ยาวออกไปอีกก็ได้"³

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมาไม่นานนัก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พุทธศักราช 2477 โดยทรงพระราชดำริว่า "ความประสงค์ของข้าพเจ้าที่จะให้ราษฎรมีสิทธิออกเสียงในนโยบายของประเทศโดยแท้จริงไม่เป็นผลสำเร็จ และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่ บัดนี้เป็นหนทางที่ข้าพเจ้าจะช่วยเหลือให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติ และออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์แต่บัดนี้เป็นต้นไป... ข้าพเจ้ามีความเสียใจเป็นอย่างยิ่ง ที่ไม่สามารถจะยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติของข้าพเจ้าต่อไปได้ตามความตั้งใจและความหวัง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 209.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งรับสืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษยังได้แต่งตั้งสัตยอธิษฐาน ขอให้ประเทศสยามจงประสบความเจริญ และขอให้ประชาชนชาวสยามได้มีความสุขความสบาย" ¹

โดยเหตุที่ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติดังนี้ ความขัดแย้งในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งสามประการ ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับรัฐบาล ก็เป็นอันสิ้นสุดลง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในข้อที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์จะให้แก้ไขให้เป็นตามพระราชดำริ ก็เป็นอันระงับไม่ต้องมีการดำเนินการอย่างใดอีกต่อไป เมื่อทรงสละราชสมบัติแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้การบังคับทูลอัญเชิญพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาณันทมหิตล พระโอรสในสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงสงขลานครินทร์ และหม่อมสังวาลย์ มหิตล ณ อยุธยา (พระยศในขณะนั้น ต่อมาเฉลิมพระยศเป็นสมเด็จพระมหิตลาธิเบศ อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก และสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี) ขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้าอยู่หัวลำดับที่ 8 แห่งพระบรมราชจักรี ในเวลานั้น เหตุการณ์ทางการเมืองเป็นที่วิตกกังวลว่า "ถ้าไม่ทรงรับก็เห็นจะไม่มีพระราชวงศ์ต่อไปในเมืองไทย" ² และเมื่อทรงรับราชสมบัติแล้ว พระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ทั้งหลาย ต่างเห็นพ้องกันว่า เห็นควรให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเวลานั้นพระชนมายุเพียง 11 พรรษา ประทับอยู่ต่างประเทศคือ สวิตเซอร์แลนด์ เพื่อทรงศึกษาตลอดไป ³ ส่วนการในหน้าที่พระมหากษัตริย์ทางเมืองไทยนั้น เป็นที่ตกลงกันว่า จะต้องมีการตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 10 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้น ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้ง หรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ไซ้ร้ท่านให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมีได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว" ⁴

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

² สมภพ จันทรประภา, สมเด็จพระศรีสวรินทิราฯ (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้ว การพิมพ์, 2528), หน้า 143.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ..., หน้า 23.

หลังจาก เจรจาต่อรองกันอยู่ไม่นาน สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติแล้วตั้งพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยา ยมราช (ปั้น สุขุม) เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลนี้ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เกือบตลอดรัชกาล แรกทีเดียวพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ ซึ่งทรงได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้ตัดสินพระทัยปลงพระชนม์ชีพของพระองค์เอง เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พุทธศักราช 2478 ซึ่งเป็นเวลาเพียงปีเศษ นับแต่วันที่ทรงรับหน้าที่ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์สิ้นพระชนม์ลง เช่นนี้แล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้แต่งตั้งพลเอกเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ้น พิชเยนทรโยธิน) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพิ่มขึ้นอีกท่านหนึ่ง โดยมีพระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้า อาทิตย์ทิพอาภา ทรงเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ครั้นต่อมาเมื่อเจ้าพระยา ยมราช (ปั้น สุขุม) ถึงแก่อสัญกรรม สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติแต่งตั้ง นายปรีดี พนมยงค์ บุคคลสำคัญผู้หนึ่งในคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปีพุทธศักราช 2475 เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบกันกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีก 2 ท่าน และในลำดับสุดท้าย เมื่อเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินถึงแก่อสัญกรรม คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็เหลือเพียง พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และนายปรีดี พนมยงค์ โดยสภาผู้แทนราษฎรมิได้แต่งตั้งผู้ใดพระองค์ใดเพิ่มเติมขึ้นอีก จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง และสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งขณะนั้นทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว เสด็จนิวัติพระนคร ความจำเป็นที่จะต้องให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็เป็นอันหมดไป

ควรสังเกตว่า ตลอดเวลาสิบปีเศษในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระมหากษัตริย์แทบจะมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วยพระองค์เองเลย หากแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนเกือบตลอดเวลา จะมีข้อยกเว้นก็แต่เพียงในช่วงระยะเวลา 6 เดือนสุดท้ายของรัชกาล คือ ตั้งแต่วันเสด็จนิวัติพระนคร เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พุทธศักราช 2488 จนกระทั่งวันเสด็จสวรรคต เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พุทธศักราช 2489 เท่านั้น ที่ทรงบริหารพระราชภาระในหน้าที่พระมหากษัตริย์ด้วยพระองค์เอง

ดังนั้น ในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ ตามทาง
ที่ได้ดำเนินไปแล้วในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล จึงมีข้อควรสังเกต
ดังต่อไปนี้

(1) ที่มาและการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

โดยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล มิได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทุกครั้ง จึงกระทำโดยมติของสภาผู้แทน
ราษฎร ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 10 ที่ได้แสดงมาแล้วข้างต้น ในระยะแรกคณะผู้สำเร็จ
ราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วยเจ้านายชั้นอนุวงศ์ 2 พระองค์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตั้ง
แต่ครั้งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือเจ้าพระยาযายมราชอีกท่านหนึ่ง
ความนิยมนับถือที่ประชาชนมีต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็คงมีอยู่แพร่หลายพอสมควร
ต่อมาเมื่อพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์สิ้นพระชนม์ลง และพลเอกเจ้าพระยา
พิชเยนทรโยธิน เข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สัดส่วนบุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะ
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็เปลี่ยนไป คือ มีเจ้านายชั้นอนุวงศ์ 1 พระองค์ และข้าราชการ
ผู้ใหญ่แต่ดั้งเดิม 2 ท่าน สืบมาอีกไม่นาน เมื่อเจ้าพระยาযายมราชถึงแก่อสัญกรรม และสภาผู้แทน
ราษฎรได้ลงมติแต่งตั้ง นายปรีดี พนมยงค์ เข้าเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ผู้เขียนก็มี
ความเห็นว่สัดส่วนองค์ประกอบของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็เปลี่ยนไปอีกครั้งหนึ่ง
คราวนี้มีลักษณะเป็นสามเส้า คือมีเจ้านายชั้นอนุวงศ์ 1 พระองค์ ข้าราชการผู้ใหญ่ในระบอบ
ดั้งเดิม 1 ท่าน และข้าราชการ "ยุคใหม่" ที่มาจากคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองอีก 1 ท่าน
และลงท้ายเมื่อเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ถึงแก่อสัญกรรมอีกท่านหนึ่ง คณะผู้สำเร็จราชการ
แทนพระองค์ ก็เหลือแต่เพียง เจ้านายชั้นอนุวงศ์ 1 พระองค์ และข้าราชการยุคใหม่ที่มาจาก
คณะผู้ก่อการอีก 1 ท่าน เท่านั้น ความศรัทธาเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ในยุคที่สดนี้อาจเป็นไปได้ที่จะมีลดน้อยกว่าเมื่อครั้งต้นรัชกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณี
การแต่งตั้ง นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น เห็นได้ชัดว่าเป็นไปโดย
เหตุผลทางการเมืองโดยแท้ เพราะเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พุทธศักราช 2484 ระหว่างที่นาย
ปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีอยู่นั้น กอง
ทัพญี่ปุ่นได้ยกพลเข้ามาในประเทศไทย และยื่นคำขาดขอเดินทัพผ่านประเทศไทยไปยังประเทศ

พม่า จอมพล ป.พิบูลสงคราม และนายปรีดี พนมยงค์ มีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีความเห็นในทางที่เห็นประโยชน์ต่อกองทัพญี่ปุ่น แต่นายปรีดี พนมยงค์ ไม่เห็นด้วย ต่อมาอีกเพียง 8 วัน คือในวันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2484 นายปรีดี พนมยงค์ ก็พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะสภาผู้แทนราษฎรลงมติเป็นเอกฉันท์แต่งตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามข้อเสนอของจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี แทนเจ้าพระยาযায়มราช ที่ถึงแก่อสัญกรรมแล้ว ทั้งนี้ ก็เพื่อปิดนายปรีดี พนมยงค์ ให้พ้นจากคณะรัฐมนตรี ตามความประสงค์ของฝ่ายญี่ปุ่น ซึ่งได้ขอให้รัฐบาลจัดการให้นายปรีดี พนมยงค์ ออกจากคณะรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และไปดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งญี่ปุ่นเห็นว่า เป็นตำแหน่งเกียรตินิยม ไม่มีบทบาททางการเมืองโดยตรง เพราะฝ่ายญี่ปุ่นมีความรังเกียจอยู่ว่า นายปรีดี พนมยงค์ เอนเอียงไปทางอังกฤษ หากปล่อยให้อยู่ในคณะรัฐมนตรีต่อไป คณะรัฐมนตรีจะมีความคิดเห็นร่วมกับญี่ปุ่นด้วยประการใด ๆ ก็จะทำให้ไปไม่สะดวก เพราะนายปรีดี พนมยงค์ อาจจะไม่ยอมขัดขวางเสียก็ได้ ¹

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับฝ่ายบริหาร

ระยะเวลาที่ครั้งหนึ่งของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี คือจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในรัชสมัยนี้อยู่สองคราว คือ ตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2481 จนถึงวันที่ 6 มีนาคม พุทธศักราช 2485 คราวหนึ่ง และตั้งแต่วันที่ 7 มีนาคม พุทธศักราช 2485 จนกระทั่งวันที่ 1 สิงหาคม พุทธศักราช 2487 อีกคราวหนึ่ง ² รวมระยะเวลาที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในรัชกาลนี้ ถึงเกือบ 7 ปีเต็ม ในยุคแรก ๆ คณะผู้สำเร็จราชการแทน

¹ ปรีดี พนมยงค์, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย : จากคำบรรยายของนายรองศยามานนท์ ในคดีหมายเลขดำที่ 4226/2521 (กรุงเทพมหานคร : 14 การพิมพ์, 2528), หน้า 93-97.

² บุญชนะ อัดถากร, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิศาสตราจารย์ บุญชนะ อัดถากร, 2526), หน้า 28.

พระองค์ประกอบด้วยบุคคลที่มีชาติวุฒิ วิชาวุฒิ และคุณวุฒิสองกว่าจอมพล ป. แต่ครั้นล่วงมาถึง
 ระยะเวลา ๗ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เหลืออยู่แต่เพียงพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์
 เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีความเกรงพระทัย
 และเกรงใจ น้อยกว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรก ๆ ทำที่ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม
 ที่มีต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็เปลี่ยนไป เช่น คราวหนึ่งในวันที่ 14 กุมภาพันธ์
 พุทธศักราช 2486 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อคณะผู้
 สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้อนุมัติให้ลาออกได้ตาม
 ประสงค์ ต่อมาคืนเดียวกันนี้ จอมพล ป.พิบูลสงครามเปลี่ยนใจ ไม่ประสงค์จะลาออก และได้
 มีคำสั่งให้ประกาศแก่ข้าวงทางวิทยุกระจายเสียงว่า ตนยังมีได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹
 เมื่อเหตุการณ์ผันผวนดังนี้ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงแล้วว่า "ข้าพเจ้า
 ได้พูดโทรศัพท์ไปยังท่านปรีดี เรียนท่านว่า ข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะอยู่ที่นี้ไม่ปลอดภัย โดยวิธีการ
 ของพวกนี้อยู่แล้ว เกรงว่าจะนำทหารมารังแกหรือบังคับ และได้เรียนต่อไปว่า เพื่อประโยชน์
 เห็นว่าผู้สำเร็จฯ สมควรจะอยู่ร่วมกัน และประสงค์จะไปพักอยู่ด้วย ท่านปรีดีตอบไม่ขัดข้อง
 ข้าพเจ้าก็เลยพักอยู่ที่ทำเนียบท่านปรีดีจนเสร็จ เรื่องวันรุ่งขึ้นจากวันที่ข้าพเจ้าไปนอนค้างที่ทำเนียบ
 ท่านปรีดี ตอนเช้า ข้าพเจ้าได้ถูกตามให้ไปพบนายกรัฐมนตรี (จอมพล ป.พิบูลสงคราม) ที่หอ
 ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ข้าพเจ้าไม่ไป เพราะรู้สึกว่านายกไม่มีสิทธิเรียกผู้สำเร็จไปหา ถ้า
 อยากรจะพบก็ต้องมาหาผู้สำเร็จ..."²

หลังจากผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางการเมืองคราวนั้น ไปอีกไม่นาน คือในวันที่ 21
 มีนาคม พุทธศักราช 2486 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ไปยังคณะ
 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยมีหลักการมอบอำนาจเพิ่มเติมแก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดยิ่ง
 ขึ้นกว่าที่ได้มีอำนาจสิทธิขาดตามพระราชกฤษฎีกา ฉบับลงวันที่ 18 พฤศจิกายน พุทธศักราช
 2484 ที่ได้ให้อำนาจสิทธิขาดแก่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ผู้เดียว ในการสั่งการทหารทั้งสาม
 เหล่าทัพ ร่างพระราชกฤษฎีกาที่เสนอใหม่นี้ ให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด สั่งการเกี่ยว

¹ ดูเพิ่มเติมที่ ปรีดี พนมยงค์, ประวัติศาสตร์..., หน้า 126-129.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

กับปกครองของประเทศทุกกระทรวงทบวงกรม ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ มีความเห็นว่า เท่ากับ
ให้มื่ออำนาจเหนือฝ่ายบริหารและเหนือองค์พระมหากษัตริย์¹ จึงได้กราบทูลปรึกษาพระเจ้าวรวงศ์
เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เห็นชอบพร้อมกันว่า

"ในฐานะที่เราทั้งสองเป็นผู้แทนพระองค์ ซึ่งมีหน้าที่ต้องปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์
ไว้ ฉะนั้น จึงไม่อาจลงนามในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในพระราชกฤษฎีกาที่จอมพล
ป.พิบูลสงคราม เสนอขึ้นมาใหม่นี้ ซึ่งเป็นการตัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ
และถ้าเราทั้งสองลงนามในพระราชกฤษฎีกานั้นแล้วก็เท่ากับมอบบ้านเมืองให้แก่จอมพล ป.พิบูล
พิบูลสงคราม ใช้อำนาจเผด็จการแบบลัทธินาซีของฮิตเลอร์ ดังนั้น เราจึงได้ส่งร่างพระราช
กฤษฎีกานั้น กลับคืนไปยังรัฐบาล พร้อมกับนั้นคณะผู้สำเร็จราชการฯ ก็ได้ทำบันทึกชี้แจงเหตุผล
ไปยังรัฐบาล ถึงการที่คณะผู้สำเร็จราชการฯ จำต้องยับยั้ง... (Veto)"²

การที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ยับยั้งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ มีผลที่ติดตาม
มาก็คือ ในวันที่ 30 มีนาคม พุทธศักราช 2486 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในฐานะผู้บัญชาการ
ทหารสูงสุดได้มีคำสั่งแต่งตั้ง พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เป็นประจำ บก.
สูงสุด และเป็นที่ปรึกษา บก.สูงสุด และแต่งตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย
ประจำ บก.สูงสุด และสั่งให้บุคคลทั้งสองไปรายงานตัวต่อผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย แต่ภาย
หลังมีผู้คัดค้าน จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงมีคำสั่งใหม่ว่า ไม่ต้องไปรายงานตัว แต่จะส่งเรื่อง
มาขอความเห็น เป็นครั้งคราวไป

โดยสรุปแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กับฝ่ายบริหาร
ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล มิได้เป็นไปโดยราบรื่นนัก และฝ่าย
บริหารคือรัฐบาลในยุคนั้น มีแนวโน้มที่จะไม่เน้นความสำคัญของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
ให้เด่นชัด ตรงกันข้ามการตัดสินใจทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารโดยตรง ฝ่ายบริหารแล
เห็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นแค่เพียงกลไกหรือตรายางที่จะทำให้ การกระทำของ
ฝ่ายบริหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นมาเท่านั้น สิ่งใดที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะผ่อน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 144.

ปรนนิยอมได้ ก็ได้ยินยอมไปมากต่อมาก เว้นแต่บางเรื่องที่กระทบถึงพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์โดยตรง คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงจะคัดค้านและไม่ยินยอม

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กับฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นนี้ แม้ผลัดแผ่นดินมาเป็นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัววชิราลงกรณปัจจุบันแล้วก็ตาม ก็ยังคงดำเนินสืบเนื่องต่อมา ทั้งนี้เพราะเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์ใหม่ ๆ นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมายุเพียง 18 พรรษา และต้องเสด็จพระราชดำเนินกลับไปทรงศึกษาต่อ ณ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ แรกทีเดียวพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่เพียงพระองค์เดียว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แล้วต่อมากลุ่มอภิรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วย

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร (คือ สมเด็จฯ กรมพระยาชัยนาทนเรนทร ในเวลาต่อมา)
2. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองกฎ (คือพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์ ในเวลาต่อมา)
3. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ (คือพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ในเวลาต่อมา)
4. พระยามานวราชเสวี (ปลอด ณ สงขลา)
5. พลตำรวจเอก อดุล อดุล เดชจรัส

จึงได้ทำหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามนัยแห่งมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 10 จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินกลับมาประทับในประเทศไทยเป็นการถาวร ตั้งแต่วันที่พุทธศักราช 2495 เป็นต้นมา ความจำเป็นที่จะต้องมีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการถาวร เช่นนี้จึงสิ้นสุดลง เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงสามารถบริหารพระราชภาระแผ่นดินได้ด้วยพระองค์เองแล้ว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมของเหตุการณ์ในช่วง 20 ปีแรกของระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของไทย คือ ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 จนกระทั่ง

ถึงปีพุทธศักราช 2495 แล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองอย่างแท้จริง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีเวลาสั้นมาก เพียงปีเศษ ความเข้าใจในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ จะมีมากน้อยเพียงใด ก็ยังเลือนลอยอยู่มาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระราชหฤทัยอย่างหนึ่ง ฝ่ายรัฐบาลก็เข้าใจอีกอย่างหนึ่งไม่ตรงกัน จนเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติในที่สุด ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลก็เป็นช่วงศึกสงครามและประทับอยู่ในต่างประเทศตลอดเวลา สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ แต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นบริหารราชการแทน คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ก็อยู่ในฐานะลำบาก และรัฐบาลมีอำนาจมาก เรื่องใดที่พอส่อนปรนได้ก็ยินยอมไป เว้นแต่เรื่องใดที่เป็นการกระทบถึงพระเกียรติยศและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยตรง ก็จำเป็นต้อง แข็งขันไม่ยอมตาม แม้ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน เหตุการณ์ก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระยะยี่สิบปีแรกแห่งระบอบประชาธิปไตยไทยนี้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จะทรงมีมากน้อยเพียงใด อย่างไรนั้น ยังไม่เป็นเรื่องที่แน่นอนลงตัว ซ้ำยังไม่มีบรรทัดฐานที่เป็นหลักมั่นคงให้ยึดถือได้ด้วย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้งสถานที่ และพระมหากษัตริย์มิได้ทรงบริหารพระราชภาระด้วยพระองค์เองอีกสถานที่ ความแน่นอนมั่นคงของพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ นั้น เฝิงจะปรากฏบรรทัดฐานและพัฒนาการในระยะต่อมาภายหลัง ดังจะได้กล่าวในบทต่อ ๆ ไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย