

คณะองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



นายปิติกัทร อัจฉรวรรณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PRIVY COUNCIL UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND

Mr. Pitiphat Atcharawan



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
โดย	นายปิติกัทร อัจฉรวรรณ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์พิเศษ ชงทอง จันทร์รางศุ)

ปิติกัทร อัจฉรวรรณ : คณะองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (THE PRIVY COUNCIL UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND) อ.ที่ปรึกษา  
วิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 198 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาบทบาทของคณะองคมนตรีของไทยในฐานะองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการและลักษณะขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่อยู่เคียงคู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน รวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นพลวัตรขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่มีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาพบว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบคณะองคมนตรีของไทยมีความสัมพันธ์กับพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ โดยในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์โดยแท้ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาส่วนพระองค์จึงแปรผันไปตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวปรากฏแนวคิดในการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน แต่เมื่อมีการเพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในสมัยต่อมา จึงได้ส่งผลให้บทบาทอำนาจหน้าที่องคมนตรีเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการเพิ่มจำนวนองคมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาภายหลังอีกด้วย

นอกจากนี้ ในการศึกษาายังพบว่า การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงประกอบพระราชกรณียกิจในด้านต่าง ๆ นานัปการ อาทิ พระราชกรณียกิจในด้านการเกษตร การชลประทาน การศึกษา การแพทย์ การสาธารณสุข ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้ส่งผลให้บทบาทของคณะองคมนตรีในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในพระองค์มีความโดดเด่นมากขึ้นกว่าคณะองคมนตรีที่เป็นมาในอดีต ดังจะเห็นได้จากหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตามความรู้ ความสามารถ และภูมิหลังขององคมนตรีแต่ละคน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5586002334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: PRIVY COUNCIL / CONSTITUTION

PITIPHAT ATCHARAWAN: THE PRIVY COUNCIL UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND. ADVISOR: ASST. PROF.KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph.D., 198 pp.

Objective of this thesis is to study the role of the Privy Council of Thailand as the Counseling Organization to the Monarch of Thailand from historical facts reflecting the development and characteristics of the King's Counseling Organization which has long history alongside Thai society. This study includes prescriptions of the Thai Constitutions relating to the King and the Counseling Organization of the King which express the dynamic character of the Organization continually having development and changes.

The study found that there was correlation between the accountability of the King's Counseling Organization in form of the Privy Council of Thailand and the power of the King. During the absolute monarchy system period, the King was the sovereign holding sovereign power in ruling the Kingdom, the role of the Counseling Organization corresponded greatly to the absolute power of the King. Later, when the absolute monarchy system was replaced by the democratic regime of government with the King as Head of State where the power of the King was limited under the Constitution, the role of the Counseling Organization was also limited accordingly. An example is the absence of the prescription on the Counseling Organization in the first three Constitutions after the 1932 change of government system where the concept of limitations on royal prerogatives was clearly presented. However, when the new Constitutions increased the power of the King, the role and number of the Counseling Organization also increased.

Furthermore, the study also found that the more the present King, His Majesty King Bhumibol Adulyadej, has worked on many fields: Agriculture, Irrigation, Education, Medical Profession, Public Health, and International Relations, the more remarkable role of the Privy Council has been witnessed through the management duties in H.M. the King's initiated royal development projects. The works in the specific projects were assigned by H.M. the King to each Privy Council member who has specialized skills and suitable working background.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2015

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความเมตตากรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์และกรุณาเป็น อาจารย์ที่ปรึกษา รวมทั้งได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อชี้แนะการค้นคว้าข้อมูล แนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์ และตรวจสอบงานของผู้เขียนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตลอดจนคอยให้กำลังใจและเป็นแรงผลักดัน ให้กับผู้เขียนตลอดระยะเวลาการจัดทำวิทยานิพนธ์ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี ผู้เขียน รู้สึกซาบซึ้งในความเมตตาที่ท่านอาจารย์มอบให้เสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้ด้วยความเคารพอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ เป็น อย่างสูง ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้สละเวลาเข้าร่วมในการ สอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแก่ผู้เขียนอย่างต่อเนื่อง

ขอขอบคุณครอบครัวอัจฉรวรรณ ป่าป่า หม่าม้า ที่มอบความรักและความปรารถนา ดีอันประกอบเป็นกำลังใจที่อบอุ่นให้ลูกคนนี้ อีกทั้งคอยสนับสนุนและมอบโอกาสด้านการศึกษาเป็น อย่างดีแก่ลูกมาโดยตลอด

ขอขอบคุณ คุณณัฐพงษ์ สายวงศ์ ผู้เป็นทั้งเพื่อนร่วมงานและพี่ชาย ผู้คอยเป็นแรง กระตุ้นให้แก่ผู้เขียนในยามที่ผู้เขียนท้อแท้หมดหวัง และให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ มาโดยตลอด ขอขอบคุณ คุณพิมลกร แพงฟู คุณศิรดา รอดเมฆ และคุณสถาปัตย์ กิลลาโส กัลยาณมิตรผู้ประเสริฐยิ่งที่ คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นพี่ปรึกษาในทุก ๆ เรื่อง อีกทั้งคอยเติมกำลังใจให้กันและกันเสมอมา โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ผู้เขียนเกิดความท้อแท้ที่จะทำวิทยานิพนธ์ต่อไป นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ในสาขาวิชากฎหมายมหาชนซึ่งเป็นเพื่อนนิสิตในชั้นเรียนปริญญาโทที่คอยอยู่เคียงข้างกันมา โดยตลอด ผู้เขียนรู้สึกถึงความโชคดีที่นอกเหนือจากการได้รับความรู้จากมหาวิทยาลัยแห่งนี้แล้ว ยังได้ พบกับกัลยาณมิตรที่ทรงคุณค่าอีกด้วย

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งญาติ สนิทมิตรสหาย พี่ ๆ เพื่อน ๆ ร่วมงานของผู้เขียนทั้งที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและที่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความช่วยเหลือและเอื้อเฟื้อแก่ผู้เขียนในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ให้เสร็จสมบูรณ์



2.1.2.1.3 ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินกับนายกรัฐมนตรีในรูปรัฐบาลแบบรัฐสภาผสมกับรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Semi - presidential Government).....	14
2.1.2.2 ประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์.....	15
2.1.2.2.1 พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy).....	15
2.1.2.2.2 พระมหากษัตริย์ในระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy).....	15
2.1.2.2.3 พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย (Constitutional Monarchy).....	16
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข .....	17
2.2.1 การเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์.....	18
2.2.2 หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ .....	20
2.2.3 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์.....	22
2.2.3.1 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ .....	24
2.2.3.1.1 พระราชอำนาจตามปกติ (usual's powers).....	25
2.2.3.1.2 พระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogatives or reserve's powers).....	27
2.2.3.2 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย .....	32
2.2.3.2.1 พระราชอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ .....	33
2.2.3.2.2 พระราชอำนาจตามราชันตีประเพณี .....	48
2.3 องค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของต่างประเทศ.....	59



2.3.1	องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศที่ปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลาย ลักษณ์อักษร.....	60
2.3.1.1	พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของคณะองคมนตรี .....	60
2.3.1.2	อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะองคมนตรี.....	62
2.3.1.3	การประชุมคณะองคมนตรี .....	63
2.3.2	องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศที่ปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์ อักษร .....	64
บทที่ 3	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยในอดีต.....	71
3.1	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคก่อนมีรัฐธรรมนูญ.....	71
3.1.1	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว .....	74
3.1.1.1	แนวความคิดในการจัดตั้งองค์ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบ ทางการเมือง.....	74
3.1.1.2	องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์.....	78
3.1.1.2.1	สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน .....	78
3.1.1.2.2	สภาที่ปรึกษาในพระองค์ .....	83
3.1.1.2.3	เสนาบดีสภา.....	88
3.1.2	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	89
3.1.2.1	เสนาบดีสภา.....	89
3.1.2.2	องคมนตรีสภา.....	89
3.1.3	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	90

3.1.3.1	อภิรัฐมนตรี.....	90
3.1.3.2	เสนาบดีสภา.....	93
3.1.3.3	สภากรรมการองคมนตรี.....	94
3.2	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคหลังมีรัฐธรรมนูญ: รูปแบบองคมนตรี.....	95
3.2.1	การไม่ปรากฏทบัญญัติว่าด้วยองค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีใน ระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	95
3.2.1.1	แนวคิดการลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองสมัย เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	96
3.2.1.2	ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ.....	98
3.2.2	ช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.....	100
3.2.2.1	แนวคิดการฟื้นฟูพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการเมือง.....	101
3.2.2.2	การจัดตั้งคณะอภิรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ ชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	104
3.2.2.2.1	เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะอภิรัฐมนตรี.....	105
3.2.2.2.2	โครงสร้างของคณะอภิรัฐมนตรี.....	106
3.2.2.2.3	อำนาจหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรี.....	106
3.2.2.3	การเปลี่ยนจากคณะอภิรัฐมนตรีเป็นคณะองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.....	107
3.2.2.3.1	เจตนารมณ์ในการร่างทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะ องคมนตรี.....	107
3.2.2.3.2	โครงสร้างของคณะองคมนตรี.....	110
3.2.2.3.3	อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี.....	112

3.2.3 ช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.....	112
3.2.3.1 โครงสร้างของคณะองคมนตรี.....	120
3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี.....	123
3.2.4 ช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	123
3.2.4.1 โครงสร้างของคณะองคมนตรี.....	129
3.2.4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี.....	131
3.3 การเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยระหว่างก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	132
3.3.1 ลักษณะขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์.....	133
3.3.2 โครงสร้างขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์.....	135
3.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์.....	144
บทที่ 4 องค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยในปัจจุบัน.....	146
4.1 โครงสร้างของคณะองคมนตรี.....	146
4.1.1 จำนวนองคมนตรีในคณะองคมนตรี.....	146
4.1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี.....	148
4.1.3 การเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่ขององคมนตรี.....	158
4.1.4 การพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรี.....	161
4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี.....	162
4.2.1 อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.....	164
4.2.1.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.....	165

4.2.1.2	อำนาจหน้าที่เฉพาะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.....	169
4.2.1.2.1	กรณีเกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ .....	169
4.2.1.2.2	กรณีเกี่ยวกับการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการ ชั่วคราวของประธานองคมนตรี.....	170
4.2.1.2.3	กรณีเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายเทียรบาลในการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467.....	172
4.2.1.2.4	กรณีเกี่ยวกับการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ .....	175
4.2.2	การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของคณะองคมนตรีในทางข้อเท็จจริง.....	178
4.2.2.1	การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ .....	178
4.2.2.2	การเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารมูลนิธิอานันทมหิดลและ กรรมการในมูลนิธิต่าง ๆ .....	179
4.2.2.3	การดูแลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ.....	181
บทที่ 5	บทสรุป.....	183
	รายการอ้างอิง .....	190
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	198

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “อำนาจอธิปไตย” เป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงอยู่เหนือกฎหมาย และมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>1</sup> อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ รวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้น แต่เพียงพระองค์เดียว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ที่พระมหากษัตริย์จะทรงสามารถบริหารพระราชภาระต่าง ๆ ได้ด้วยพระองค์เองตามลำพัง<sup>2</sup> จำต้องมียุทธศาสตร์ที่ปรึกษาซึ่งมักจะประกอบไปด้วยขุนนางและข้าราชการผู้ใกล้ชิดช่วยถวายคำแนะนำ คำปรึกษา และคอยบริหารพระราชภาระแทนพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การตรากฎหมาย และการพิจารณาตัดสินคดีความต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการบริหารพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ สมดังภาษิตโบราณของอินเดียที่ว่า “กษัตริย์ไร้ที่ปรึกษา ก็เหมือนคนเดินทางที่ตาบอด”<sup>3</sup> แต่ถึงกระนั้นพระมหากษัตริย์ก็ยังคงทรงมีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดล้นพ้นแต่เพียงพระองค์เดียว

ต่อมา เมื่อประเทศต่าง ๆ ที่เดิมปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) อำนาจอธิปไตยซึ่งเดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ถูกดึงมาเป็นของประชาชน<sup>4</sup> พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศโดยไม่มีพระราชอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง หากแต่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศและเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชาติ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ที่เคยรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ก็แยกออกจากกัน

---

<sup>1</sup> อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475 และรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2555), หน้า 3.

<sup>2</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2545), หน้า 13.

<sup>3</sup> พิชัยศักดิ์ หรยางกูร, ชุมชนภษิตนานาชาติ, (กรุงเทพฯ: สามย่านวิทย์พัฒนา, 2540), หน้า 5.

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 47-55.

โดยอำนาจนิติบัญญัติพระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา อำนาจบริหารพระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการพระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมของศาล การกระทำต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ ตามหลักการที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบ” (The King can do no wrong) นั่นคือ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ ซึ่งแท้จริงแล้วผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้กระทำและเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนการกระทำของพระมหากษัตริย์เป็นแต่เพียงในนามเท่านั้น<sup>5</sup> สำหรับบทบาทขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แต่เดิมในการทำหน้าที่ถวายคำแนะนำคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในทางการเมืองก็มีบทบาทลดลงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์ก็ยังคงมีคณะที่ปรึกษาชุดหนึ่ง เพื่อถวายนามความคิดเห็นในพระราชกิจทั้งปวงที่ทรงปรึกษา หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดถวายตามที่มีพระบรมราชโองการ แม้ว่าคณะบุคคลดังกล่าวมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามแต่ละประเทศ แต่โดยทั่วไปมักจะมีชื่อเรียกว่า “คณะองคมนตรี” (Privy Council)<sup>6</sup>

ในปัจจุบัน ประเทศอังกฤษซึ่งถือเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นต้นกำเนิดของคณะองคมนตรีนั้น เมื่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษถูกจำกัดลงภายหลังความขัดแย้งกับรัฐสภาในปี ค.ศ. 1688 อันทำให้การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางนิติบัญญัติจะต้องทรงใช้โดยผ่านรัฐสภา (Parliament) ส่วนพระราชอำนาจในทางบริหารจะทรงใช้โดยผ่านคณะรัฐมนตรี (Cabinet) และพระราชอำนาจในทางตุลาการเป็นอำนาจของศาลด้วยเหตุนี้ คณะองคมนตรีจึงเป็นคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เมื่อจะทรงใช้พระราชอำนาจ (Royal Prerogative) ทางการเมืองการปกครองในเรื่องบางเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเท่านั้น<sup>7</sup> นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งเป็นองคมนตรี ดังนั้น ในปัจจุบันตามกฎหมายจารีตประเพณีที่ปฏิบัติกันมาแต่โบราณ หน้าที่ในการถวายนามความเห็นของคณะองคมนตรีแก่พระมหากษัตริย์อังกฤษเมื่อจะทรงใช้

<sup>5</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552), หน้า 14.

<sup>6</sup> โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, “คณะองคมนตรี,” ใน สารานุกรมไทย ฉบับกาญจนาภิเษก, (กรุงเทพฯ: โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, 2550), หน้า 243.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 244.

พระราชอำนาจในพระราชกรณียกิจทางการเมืองการปกครอง จึงเท่ากับเป็นการถวายคำแนะนำของ คณะรัฐมนตรีแก่พระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมืองแต่รัฐมนตรี ผู้ถวายคำแนะนำจะเป็นผู้รับผิดชอบแทน คณะองคมนตรีของประเทศอังกฤษจึงเป็นองค์กรที่เกิดขึ้น และวิวัฒนาการไปตามประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง

สำหรับประเทศไทย ซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ก็ปรากฏว่ามีองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ มาตั้งแต่สมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทั้งในทางข้อเท็จจริงและในบทบัญญัติของ กฎหมาย จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แม้ว่าในระยะแรกของการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะไม่ปรากฏบทบัญญัติในเรื่ององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ในรัฐธรรมนูญสามฉบับแรกก็ตาม แต่หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ก็ปรากฏบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวในมาตรา ๘ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสำหรับถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดิน” และ หลังจากนั้นก็ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่บัญญัติให้มี “คณะองคมนตรี” ทำ หน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราช กรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะองคมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ และมีได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ คณะองคมนตรีก็มีหน้าที่เสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และ ในระหว่างนั้นประธานองคมนตรีจะต้องเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลาง ก่อน หรือในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ คณะองคมนตรีก็มีหน้าที่เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราช สันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการถวายความเห็น ต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา มีนักนิติศาสตร์บางท่าน<sup>8</sup> เห็นว่า ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเท่าใดนัก เพราะตามหลักประชาธิปไตยพระมหากษัตริย์ไม่ควรจะทรงมีที่ปรึกษาอย่างอื่นนอกจากคณะรัฐมนตรี

<sup>8</sup> หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ ครั้งที่ 3 (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 103.

ซึ่งมีที่มาจากความยินยอมของผู้แทนปวงชน นอกจากนี้ ในระบอบการปกครองดังกล่าว พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นกลางทางการเมือง และไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมือง เพราะมีผู้คอย ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการอยู่แล้ว นั่นคือ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ในรัฐบาล แต่หากได้พิจารณาลงไปรายละเอียดจากราชอำนาจทั้งตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ และตามจารีตประเพณีของประเทศไทย ประกอบกับพระราชกรณียกิจของ พระมหากษัตริย์ไทยแล้ว จะพบว่ามีความแตกต่างจากพระมหากษัตริย์ของประเทศต่าง ๆ<sup>9</sup>

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ภูฏาน และตองกา จะปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยองค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมี รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรบางประเทศ เช่น ประเทศสวีเดนหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1974 และประเทศญี่ปุ่นสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด

เมื่อองค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยมีลักษณะพิเศษมีความเป็น เอกลักษณะดังนี้ จึงเป็นที่น่าพิจารณาอย่างยิ่งว่าสถานะของคณะองคมนตรีตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญดำรงอยู่อย่างไร และอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแล้ว ในทางธรรมเนียมปฏิบัติหรือทางข้อเท็จจริงนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีมีอยู่ อย่างไม่บ้าง ปัญหาเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสังคมไทยที่จะต้องมีการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจัง เพราะในปัจจุบันมีการโจมตีพาดพิงถึงคณะองคมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ สถาบันพระมหากษัตริย์ สื่อและสาธารณชนมักตีความคำพูดขององคมนตรีต่อสาธารณะและ การกระทำขององคมนตรีว่าเป็นคำพูดหรือการกระทำที่สะท้อนพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ สาธารณชนยังมองว่าองคมนตรีทุกคนซึ่งเคยดำรงตำแหน่งระดับสูงในระบบ ราชการมาก่อน ยังคงมีอิทธิพลและสายสัมพันธ์ที่ดีในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี มักถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมือง<sup>10</sup> จนถึง

<sup>9</sup> วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (กรุงเทพฯ: อักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 74.

<sup>10</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน มั่นยา ธารณภูมิ และพระราชพร ชโลธร, ผู้แปล, (กรุงเทพฯ: เอเชียบุ๊คส์, 2556), หน้า 412-413.



ขนาดมีกระแสวิกฤตจากนักวิชาการบางกลุ่มให้มีการปฏิรูปหรือยกเลิกตำแหน่งองคมนตรี<sup>11</sup> เนื่องจากเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีโดยเฉพาะการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของคณะองคมนตรีของประเทศไทยในอดีต ตั้งแต่สมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมถึงสถานะ องค์ประกอบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมายของคณะองคมนตรีของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

2. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามจารีตประเพณีกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมายของคณะองคมนตรี

3. เพื่อศึกษาถึงสถานะ องค์ประกอบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในปัจจุบันทั้งที่ปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามข้อเท็จจริง

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยเป็นสำคัญ อันจะนำไปสู่ประเด็นที่ว่าสถานะ องค์ประกอบ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมายของคณะองคมนตรีของประเทศไทยนั้นมีอยู่อย่างไร โดยจะได้ศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยในอดีต ตั้งแต่สมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยมุ่งเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะองคมนตรี นอกจากนี้ ยังมุ่งศึกษาพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อเท็จจริงทางด้านประวัติศาสตร์และสภาพสังคมในแต่ละช่วงเวลาว่ามีลักษณะเช่นไรและส่งผลอย่างไรต่อบทบัญญัติว่าด้วยคณะองคมนตรี ประกอบกับการศึกษาบทบาทในทางข้อเท็จจริงของคณะองคมนตรี นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวเหล่านี้นอกจากจะช่วยให้ทราบถึงความ

<sup>11</sup> สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, [http://www.thaimisc.com/freewebboard/php/vreply.php?user=midnightu\\_niv&topic=10735](http://www.thaimisc.com/freewebboard/php/vreply.php?user=midnightu_niv&topic=10735) อ้างถึงใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, หน้า 67-68.

เป็นมาของคณะองคมนตรีแล้ว ยังช่วยให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาทของ คณะองคมนตรีของประเทศไทยทั้งในทางกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในทาง ข้อเท็จจริง

#### 1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของไทยมีความสัมพันธ์ กับพระราชอำนาจและพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ โดยในสมัยการปกครองระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด ในการปกครองประเทศ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาจึงเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของ พระมหากษัตริย์โดยแท้ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ถูกจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในฐานะ ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ส่วนหนึ่งจึงแปรผันไปตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังสะท้อนผ่านพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีและพระราชกรณียกิจของ พระมหากษัตริย์ในอีกทางหนึ่งด้วย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) ซึ่งจะได้ ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งในรูปแบบของหนังสือ ตำราทางวิชาการ ทั่วบทความทางวิชาการ วารสาร หนังสือพิมพ์ รายงานการประชุม วิทยานิพนธ์ รายงาน การวิจัย และเอกสารต่าง ๆ ในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะสำคัญของรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตลอดจนสถานะ อำนาจหน้าที่ และบทบาทของคณะองคมนตรีที่ดำรงอยู่ภายใต้การปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของคณะองคมนตรีของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและตามจารีตประเพณี ตลอดจนพระราชกรณียกิจ กับอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะองคมนตรีของประเทศไทย

3. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของคณะองคมนตรีของประเทศไทยทั้งในทางกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในทางข้อเท็จจริงว่าคณะองคมนตรีมีส่วนสำคัญในการช่วยแบ่งเบาพระราชภารกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มากน้อยเพียงใดได้ดียิ่งขึ้น



## บทที่ 2

### แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขและองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์

องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบคณะองคมนตรีเป็นสถาบันที่เป็นเอกลักษณ์ ซึ่งมีอยู่แต่ในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นสถาบันที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด ทั้งในเรื่องโครงสร้าง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาท ที่มีความสัมพันธ์กับพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและตามจารีตประเพณี อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน มีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ภายใต้รูปแบบการปกครองดังกล่าว

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบประมุขของรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย

##### 2.1.1 รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ระบอบการปกครอง (Regime of Government) หมายถึง แนวความคิดหรือลัทธิการเมืองที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและในการกำหนดระบบรัฐบาล (System of Government) กำหนดสิทธิเสรีภาพของราษฎร ตลอดจนกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้จำแนกรูปแบบของระบอบการปกครองตามแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูตในการปกครองรัฐ (sovereignty) ออกเป็น 2 ระบอบ<sup>2</sup> คือ

(1) ระบอบเผด็จการ ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของคณะบุคคล

(2) ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

คำว่า “ประชาธิปไตย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่

<sup>1</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530), หน้า 245.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 246.

ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า democracy ซึ่งมีรากศัพท์จากภาษากรีก คือ demos หมายถึง ประชาชน กับ kratia หมายถึง การปกครอง โดยในสมัยกรีก ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศโดยตรงด้วยการร่วมกันพิจารณาตัดสินปัญหาในที่ชุมนุมใหญ่ ระบอบประชาธิปไตยในลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)” แต่เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นตามการพัฒนาของประเทศ รูปแบบการปกครองซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศโดยตรงดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ในสมัยต่อมาประชาชนจึงร่วมกันกำหนดให้มีผู้แทนไปทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งหลายในการพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ โดยเรียกรูปแบบประชาธิปไตยในลักษณะดังกล่าวนี้ว่า “ประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy)”<sup>3</sup> แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นเมื่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประสบความล้มเหลว นักปราชญ์จึงต้องพยายามหาทางออกใหม่ให้กับสังคม โดยการเลือกให้ความสำคัญกับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชน (individualism) ที่ผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อม ๆ กับการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง<sup>4</sup>

ภายใต้การปกครองตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยเชื่อว่า อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลเกิดจากความยินยอมของประชาชน การให้ความยินยอมเท่ากับเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับกำลังหรืออำนาจ ดังนั้น รัฐบาลที่ชอบธรรมจึงเป็นรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative government)<sup>5</sup> สถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นกลไกของรัฐนั้นมีอยู่เพื่อรับใช้ประชาชนในสังคม ประชาชนเข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยเพราะเขาคิดว่า รัฐบาลจะเป็นเครื่องมือในการที่จะช่วยให้เขามีชีวิตที่ดีกว่าแต่ก่อน มีเสรีภาพ ความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สิน แทนที่จะเป็นความคิดแบบเผด็จการที่ถือว่ารัฐเป็นนายประชาชน ประชาชนเป็นบ่าวที่ต้องคอยรับใช้รัฐ<sup>6</sup>

นอกจากนี้ ลักษณะของระบอบประชาธิปไตยยังมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับแนวความคิดของนักปราชญ์แต่ละคนที่จะให้ความสำคัญกับคุณค่าใดมากกว่ากัน เช่น จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) สนับสนุนคุณค่าของเสรีภาพและความเสมอภาคภายในขอบเขตของความมีเหตุผลของมนุษย์ มองเตสกีเอร์ (Montesquieu) สนับสนุนหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 246-247.

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 64-65.

<sup>5</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2517), หน้า 58.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60.

จอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) สนับสนุนหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รัฐบาลที่ชอบธรรมที่ต้องมาจากความยินยอมของประชาชน และผู้แทนต้องปฏิบัติตามแนวทางให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของปวงชน มิเช่นนั้นประชาชนอาจเรียกอำนาจอธิปไตยคืนจากผู้แทนโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ส่วนอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) สนับสนุนหลักการรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตาม ลักษณะของระบอบประชาธิปไตยเหล่านี้เป็นเรื่องของการให้ความสำคัญแก่ลักษณะบางลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ในที่สุดแล้วการปกครองในระบอบประชาธิปไตยย่อมวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นใหญ่สูงสุดในประเทศ ไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลกลุ่มน้อย ลักษณะพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะแตกต่างจากรบอบเผด็จการ<sup>7</sup>

ลักษณะที่สำคัญบางประการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>8</sup> สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐ (sovereignty) เป็นของประชาชน ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศโดยตรง ด้วยการร่วมกันพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ ทุกเรื่อง แต่อาจมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนไปทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งหลายในการพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ การที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศจึงต้องมีความสามารถในการเลือกผู้แทนให้ทำหน้าที่แทนตนได้ มิใช่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งหรือคณะบุคคลกลุ่มน้อยเลือกผู้แทนแทนประชาชนทั้งหลายแล้วเรียกว่าเป็นผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐ รัฐบาลจะต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม (majority interest)

2) ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐ ประชาชนจึงมีสิทธิตั้งรัฐบาลและล้มเลิกรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลหรือผู้ปกครอง (governor) มาจากความเห็นชอบของประชาชน เมื่อประชาชนไม่เห็นชอบกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลก็จะต้องมีความสามารถในการถอดถอนผู้แทนหรือล้มเลิกรัฐบาลได้ โดยการล้มเลิกรัฐบาลนั้นอาจมีลักษณะเป็นการยกเลิกสถานภาพ (recall) การกำหนดให้รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระ การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจอันเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ถูกปกครอง (governed)

<sup>7</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 247.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 247-249.

3) ประชาชนมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพ รัฐไม่อาจล่วงล้ำ ละเมิด หรือกระทำการใดที่เป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ การปกครองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองโดยหลักกฎหมายไม่ใช่การปกครองโดยบุคคล (Government of Law and not of Men) ทั้งนี้ การสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจกระทำได้โดย

- การจัดทำรัฐธรรมนูญ และบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ

- การกำหนดให้ประเทศเป็นนิติรัฐ (Legal State) และเคารพในหลักนิติธรรม (Rule of Law) กล่าวคือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีจะต้องกระทำโดยศาลซึ่งพิจารณาอย่างเป็นธรรม มีกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเปิดเผย ยึดตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด และบุคคลทุกคนได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายโดยเสมอภาคกัน

- การกำหนดให้มีสถาบันที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือการกระทำใดขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

- การกำหนดให้เอกชนมีสิทธิฟ้องฝ่ายปกครองได้

4) ประชาชนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกัน โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน (Equal Protection under Law) โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (discrimination) การให้สิทธิทางการเมืองจะต้องไม่จำกัดเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนา

5) แม้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่เคารพเสียงข้างมาก (majority rule) แต่ต้องมีการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (minority right) ด้วย นั่นคือ จะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายข้างน้อย เช่น การรับฟังความคิดเห็นของพรรคฝ่ายค้าน การไม่จำกัดให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว การไม่สนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งเพียงกลุ่มเดียว หรือการเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ

### 2.1.2 รูปแบบของประมุขของรัฐ

ประมุขของรัฐ (Head of State) หมายถึง บุคคลผู้มีฐานะเป็นหัวหน้าของรัฐ เป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่สำคัญแทนรัฐและผูกพันรัฐ การกระทำดังกล่าวอาจเป็นภารกิจทางพิธีการ (ceremonial functions) เช่น การรับรองประมุขรัฐต่างประเทศ การรับสาส์นตราตั้ง (credential) จากทูตต่างประเทศ การเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ การเปิดหรือปิดประชุมรัฐสภา หรืออาจเป็นภารกิจที่มุ่งให้เกิดผลในทางกฎหมาย (legal function) เช่น การตรากฎหมาย การให้อภัยโทษ เป็นต้น ความเป็นประมุขของรัฐในอดีตเกิดจากสถานะทางพฤตินัย คือ การมีอำนาจ การตั้งตนเป็นใหญ่ การสถาปนาตนเอง ประกอบกับการยอมรับนับถือจากคนในรัฐด้วย ต่อมา เมื่อลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) เกิดแพร่หลายขึ้น ความเป็นประมุขของรัฐต้องเกิดจากสถานะทางนิตินัย

เป็นสิ่งสำคัญ โดยที่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ การเข้าสู่ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และการพ้นจากตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ ทั้งนี้ ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่าประมุขของรัฐเป็นสถาบันทางการเมืองประเภทหนึ่ง<sup>9</sup>

รูปแบบประมุขของรัฐแต่ละรัฐย่อมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทประวัติศาสตร์ความเป็นมา และสิ่งแวดล้อมภายในของรัฐแต่ละรัฐ โดยในสมัยโบราณประมุขของรัฐมีเพียงรูปแบบเดียวคือ หัวหน้าชนเผ่า ซึ่งมักได้แก่ นักรบผู้กล้าหาญเชี่ยวชาญในการรบ ภายหลังเมื่อชนเผ่าขยายใหญ่ขึ้นรูปแบบประมุขของรัฐได้พัฒนาเป็นเจ้าผู้ครองนคร พระมหากษัตริย์ และจักรพรรดิในที่สุด คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นประมุขของรัฐในภายหลังนอกจากจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในการรบแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทะนุบำรุงบ้านเมืองในยามสันติได้ นักปรัชญากรีกในสมัยโบราณเคยเรียกร่องหาราชาจอมปราชัญ (philosopher king) ซึ่งเป็นคนละบทบาทกับราชาจอมยุทธ์ (warrior king) นั่นคือ ประมุขของรัฐต้องสามารถเป็นได้ทั้งกษัตริย์ในยามสงครามและในยามสันติ<sup>10</sup>

ในเวลาต่อมาเมื่อเกิดลัทธิการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอิสระในการปกครองรัฐ (sovereignty) เป็นของประชาชน ได้เกิดแนวความคิดเรื่องการเลือกประมุขของรัฐเป็นการชั่วคราว นั่นคือ มีวาระ (term) ในการอยู่ในตำแหน่งประมุขของรัฐซึ่งจะมีระยะเวลาสั้นยาวแตกต่างกันในแต่ละรัฐ อันเป็นที่มาของรูปแบบประมุขของรัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า ประธานาธิบดี (President) รูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีนี้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศที่ไม่มีเชื้อสายพระราชวงศ์ปกครอง หรือมีการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์แล้วสถาปนาระบอบการปกครองขึ้นใหม่ เช่น การประกาศอิสรภาพของอาณานิคมอเมริกาและแยกตัวจากประเทศอังกฤษ โดยปฏิเสศพระราชอำนาจของพระเจ้าจอร์จที่ 3 ของอังกฤษ แล้วตั้งประเทศใหม่ที่มีประธานาธิบดีเป็นผู้ปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แม้แต่ในประเทศที่ไม่สถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายหลังการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์สำเร็จก็มักนิยมมีประธานาธิบดีเป็นประมุข เช่น การปฏิวัติใหญ่ในโซเวียต เมื่อปี พ.ศ. 2460 ล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์แล้วสถาปนาระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขรัฐ ส่วนการเปลี่ยนจากการมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐกลับไปมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐไม่ค่อยจะมีปรากฏมากนัก เช่น กรณีประเทศสเปน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐมาโดยตลอด จนกระทั่งนายพลฟรันซิสโก ฟรังโก ได้ก่อการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2479 และได้ใช้อำนาจปฏิวัติปกครองประเทศอย่างประธานาธิบดีจนกระทั่งถึงแก่กรรมในปี พ.ศ. 2518 ต่อจากนั้นเจ้าชายฮวน คาร์ลอส ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในราชบัลลังก์สเปนยังดำรงพระชนม์อยู่จึงได้กระทำ

<sup>9</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 301.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 302.



พิธีปฏิญาณพระองค์ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์แห่งประเทศไทย<sup>11</sup> กล่าวโดยสรุป รูปแบบของประมุขของรัฐในสมัยปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ

### 2.1.2.1 ประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดี

การศึกษารูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ การเข้าสู่ตำแหน่ง และความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถแบ่งประเภทรูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

#### 2.1.2.1.1 ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารในรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential Government)

ในการปกครองรูปแบบนี้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขของรัฐ (Head of State) และประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of Government) มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน โดยส่วนใหญ่แล้วประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารนี้จะไม่มีการตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ก็อาจมีบางประเทศที่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในลักษณะที่แตกต่างจากระบบรัฐบาลแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi – presidential System) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐบาลแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีนั้นจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีในระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีเท่านั้นโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>12</sup> ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดีในฐานะที่เป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารย่อมมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนเพราะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน สำหรับตำแหน่งรัฐมนตรี (Secretary) นั้น ประธานาธิบดีแต่งตั้งให้เป็นเสมือนที่ปรึกษาของประธานาธิบดี กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะเรียกมาหารือหรือมอบหมายการใดหรือไม่ก็สุดแท้แต่การตัดสินใจของประธานาธิบดี รัฐมนตรีทั้งหลายมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดีเท่านั้นโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ รัฐสภาไม่อาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประธานาธิบดีได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

<sup>11</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 302-303.

<sup>12</sup> วิษณุ วุฒานุกรักษ์, "บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 12.

ประธานาธิบดี และในทางกลับกันประธานาธิบดีก็ไม่อาจยุบสภาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในรูปแบบการปกครองแบบนี้จะมีกลไกการดูแลและคานกันโดยรัฐสภาอาจออกกฎหมาย หรืออนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณแผ่นดินที่ประธานาธิบดีเสนอขอมา และในบางกรณีเมื่อรัฐสภาเห็นว่าประธานาธิบดีได้กระทำความผิดร้ายแรงบางประเภท ก็อาจถอดถอนประธานาธิบดี (impeachment) ได้ ในทำนองกลับกัน กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภานั้นอาจไม่ได้รับการลงนามโดยประธานาธิบดีได้เช่นกัน<sup>13</sup>

#### 2.1.2.1.2 ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐโดยมิได้เป็นประมุขของฝ่ายบริหารในรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary Government)

ประธานาธิบดีในการปกครองรูปแบบนี้อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ประธานาธิบดีมีสถานะเป็นเพียงประมุขของรัฐ (Head of State) เท่านั้น โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะในการปกครองรูปแบบนี้จะมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of Government) และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและมีความรับผิดชอบในทางการเมือง<sup>14</sup> ทั้งนี้ ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐสภามีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทั้งคณะได้ และในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีอาจยุบสภาได้เช่นเดียวกัน

#### 2.1.2.1.3 ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินกับนายกรัฐมนตรีในรูปรัฐบาลแบบรัฐสภาผสมกับรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Semi - presidential Government)

ประธานาธิบดีในการปกครองรูปแบบนี้จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้กำหนดนโยบายการต่างประเทศและนโยบายทางการเมืองโดยทั่วไป นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีในบางกรณีอีกด้วย<sup>15</sup> การปกครองรูปแบบนี้มีพัฒนาการมาจากประเทศฝรั่งเศสภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่เมื่อปี

<sup>13</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 304.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 305.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 305.

ค.ศ. 1789 จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นสมัยสาธารณรัฐที่ 5 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สถาปนาระบบผสมระหว่างรัฐบาลแบบรัฐสภาผสมกับรัฐบาลแบบประธานาธิบดี เพื่อจัดปัญหาการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและได้บังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>16</sup>

### 2.1.2.2 ประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์

รูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ถือเป็นรูปแบบประมุขของรัฐที่มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนานตั้งแต่สมัยโบราณ แม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมจากปัจจัยต่าง ๆ จนนำไปสู่การเกิดขึ้นของรูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีก็ตาม แต่ในปัจจุบันก็ยังยังคงมีประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขถึง 44 ประเทศ<sup>17</sup> ประมุขของรัฐในรูปแบบนี้อาจเป็นชายหรือหญิงก็ได้ และอาจมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันตามคตินิยมของรัฐแต่ละรัฐ ได้แก่ “พระมหากษัตริย์ (King)” เช่น ประเทศไทย อังกฤษ สวีเดน เบลเยียม “จักรพรรดิ (Emperor)” เช่น ประเทศญี่ปุ่น “เจ้าชาย (Prince)” เช่น ประเทศโมนาโก เป็นต้น<sup>18</sup> รูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์สามารถจำแนกออกตามพระราชสถานะและพระราชอำนาจได้ 3 ประเภท ดังนี้

#### 2.1.2.2.1 พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

##### (Absolute Monarchy)

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐและเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ (sovereign) มีสถานะเป็นผู้ปกครองประเทศ ทรงมีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดล้นพ้นแต่เพียงพระองค์เดียว ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นที่สูงสุดในกิจการทั้งปวง

#### 2.1.2.2.2 พระมหากษัตริย์ในระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์ (Limited

##### Monarchy)

ในระบอบการปกครองนี้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจทุกประการ เว้นแต่พระราชอำนาจบางส่วนได้ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

<sup>16</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ, หน้า 78-79.

<sup>17</sup> วิชชุ วุฒานุกรักษ์, "บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์," หน้า 24.

<sup>18</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 305.

โดยเฉพาะพระราชอำนาจในการตรากฎหมาย และการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ส่วนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยองค์คณะผู้พิพากษา ซึ่งมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่อำนาจในทางบริหารนั้นเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ รูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ในกรณีนี้มักสืบเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงยินยอมที่จะจำกัดพระราชอำนาจอันล้นพ้นของพระองค์เอง โดยการพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน

### 2.1.2.2.3 พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย (Constitutional Monarchy)

รูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” เป็นรูปแบบที่พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นประมุขของรัฐ (Head of State) เท่านั้น มิได้ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of Government) ด้วย เนื่องจากการปกครองในระบอบนี้จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of Government) และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและมีความรับผิดชอบในทางการเมือง ดังนั้น พระมหากษัตริย์ในฐานะพระประมุขของประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองในลักษณะนี้ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในทางการเมืองแต่ประการใด การใช้พระราชอำนาจทั้งในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐและในฐานะอื่น ๆ ย่อมถูกกำหนดโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงเรียกรูปแบบประมุขของรัฐแบบนี้ว่า “Constitutional Monarchy” และส่วนใหญ่แล้วประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนี้จะมีระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary Government)

กล่าวโดยสรุป รูปแบบประมุขของรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นสามารถพิจารณาแบ่งออกได้เป็นรูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีและรูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ โดยที่รูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะประกอบไปด้วยรูปแบบประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารในรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential Government) ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐโดยมิได้เป็นประมุขของฝ่ายบริหารในรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) และประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินกับนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลแบบรัฐสภาผสมกับรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Semi - presidential Government) ใน

ขณะที่รูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นจะมีรูปแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) เพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” (Constitutional Monarchy) นี้ เป็นรูปแบบการปกครองที่พระมหากษัตริย์ถูกวางระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพระราชสถานะและการใช้พระราชอำนาจโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดการใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์และบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยโดยเฉาะอย่างยิ่งบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร<sup>19</sup>

คำว่า “Constitutional Monarchy” ถูกใช้เป็นครั้งแรกโดย W.Dupré นักเขียนชาวฝรั่งเศส ในหนังสือชื่อ “La monarchie constitutionnelle” และ “Un roi constitutionnelle” ซึ่งเขียนขึ้นในปี ค.ศ. 1801 โดย W.Dupré ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบันไม่อาจจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรได้บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ไม่มาก โดยที่อำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่จะเป็นของนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ Macaulay เป็นหนึ่งในนักคิดกลุ่มแรก ๆ ที่ศึกษาความหมายของคำว่า Constitutional Monarchy ซึ่ง Macaulay ได้เขียนหนังสือชื่อ “History of England” ในปี ค.ศ. 1855 และได้ให้คำจำกัดความของคำว่า Constitutional Monarchy ว่าหมายถึง รัฐที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่มีได้ทรงมีอำนาจในการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>20</sup>

ทั้งนี้ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) มีกฎเกณฑ์พื้นฐานทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะโดยไม่ปรากฏในการปกครองรูปแบบอื่น ๆ คือ หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และกฎเกณฑ์การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

<sup>19</sup> Vernor Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, ed. 1 (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. vii.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p.1.

### 2.2.1 การเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีไม่ค่อยจะมีปัญหาความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีอาจกระทำได้โดยวิธีการเลือกตั้งหรือวิธีการได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในขณะที่การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ค่อนข้างที่จะมีปัญหา เพราะเป็นไปได้ที่ประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงเป็นที่น่าสังเกตว่าวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็มีรูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์และดำรงอยู่เป็นเวลาหลายศตวรรษโดยไม่มีปัญหาความขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยแต่อย่างใด

การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ สามารถกระทำได้หลายวิธี คือ

(1) การปราบดาภิเษก หมายถึง การครองราชสมบัติโดยวิธีการยกตนขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ในทำนองเดียวกันกับการปฏิวัติรัฐประหาร แต่การปราบดาภิเษกอาจเป็นเรื่องการปราบปรามกบฏ การระงับการก่อการจลาจล หรือการระงับสงครามกลางเมืองในประเทศ แล้วตั้งตนขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ก็ได้

(2) การสืบราชสันตติวงศ์ หมายถึง การเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติโดยสืบเนื่องต่อกันจากบรรพบุรุษ ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยวิธีบุตรสืบราชสมบัติต่อกันบิดา หรือน้องสืบราชสมบัติต่อกันพี่ หรืออาจเป็นการสืบราชสมบัติตามกฎมณเฑียรบาลก็ได้ ทั้งนี้ การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ด้วยวิธีนี้เป็นที่นิยมแพร่หลายในประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) หรือระบอบราชาธิปไตย

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ด้วยการปราบดาภิเษกหรือการสืบราชสันตติวงศ์ดังกล่าวข้างต้นอาจไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากนัก การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่อาจใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งในสองวิธีข้างต้นได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) ได้ทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการนำเอาความเห็นชอบของประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการสืบราชสมบัติด้วยเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น วิธีการดังกล่าวเรียกว่า การสืบราชสมบัติโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา

(3) การสืบราชสมบัติโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา หมายถึง การเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติโดยสืบเนื่องต่อกันจากบรรพบุรุษโดยที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา นั่นคือ ผู้ใดจะมีสิทธิสืบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ได้จะต้องไปตาม

กฎหมายเทียบบาล แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติตามกฎหมายเทียบบาลจะมีสิทธิได้เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์เสมอไป เพราะขึ้นอยู่กับว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติของผู้มีสิทธิตามกฎหมายเทียบบาลนั้นด้วยหรือไม่ หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติตามกฎหมายเทียบบาลในลำดับต้น ก็ต้องพิจารณาผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติตามกฎหมายเทียบบาลในลำดับถัดไป ซึ่งเป็นดุลพินิจอิสระของรัฐสภา หากจะมีข้อจำกัดดุลพินิจก็เป็นเพียงแต่ว่ารัฐสภาจะลงมติให้ผู้ไม่มีสิทธิสืบราชสมบัติตามกฎหมายเทียบบาลเป็นมหากษัตริย์มิได้

(4) การครองราชย์สมบัติโดยวิธีการเลือกตั้ง หมายถึง การเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติโดยวิธีการเลือกตั้งในหมู่คณะเล็ก ๆ วิธีการนี้มีใช้อยู่แต่เฉพาะในประเทศมาเลเซียเท่านั้นซึ่งมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) การครองราชย์สมบัติโดยวิธีการเลือกตั้งของประเทศมาเลเซียเป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ที่แปลกกว่าประเทศอื่น ๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเหมือนกัน ตามรัฐธรรมนูญมาเลเซีย ประมุขของรัฐเรียกว่าสมเด็จพระราชาธิบดีหรือ “ยังดี เปอร์ตวน อากง (Yang Di Pertuan Agong)” ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากบรรดาสุลต่านหรือราชาธิบดีผู้ครองรัฐต่าง ๆ รวม 9 รัฐ โดยบรรดาสุลต่านหรือราชาธิบดีผู้ครองรัฐต่าง ๆ เหล่านี้จะประกอบกันขึ้นเป็นสภาแห่งผู้ปกครอง (Conference of Ruler) สมเด็จพระราชาธิบดี หรือ ยังดี เปอร์ตวน อากง ที่ได้รับเลือกจะอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี แล้วกลับไปดำรงตำแหน่งสุลต่านหรือราชาธิบดีผู้ครองรัฐตามเดิม ปกติแล้วไม่มีสุลต่านหรือราชาธิบดีผู้ใดมีสิทธิได้รับเลือกให้เป็นสมเด็จพระราชาธิบดี หรือ ยังดี เปอร์ตวน อากง ติดต่อกัน 2 สมัย เว้นแต่บรรดาสุลต่านหรือราชาธิบดีผู้ครองรัฐต่าง ๆ ทุกพระองค์ได้รับการเลือกตั้งกันทั่วถึงแล้ว

การเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีนี้ เกิดจากธรรมเนียมประเพณีของมาเลเซียเอง ซึ่งเคยมีสุลต่านหรือราชาธิบดีปกครองเป็นประมุขมาเป็นเวลานานในรัฐทั้ง 9 จาก 13 รัฐ ได้แก่ รัฐยะโฮร์ เคดาห์ กลันตัน เซลังงอ เนกรีเซมบิลัน ปะหัง เปรัก ปะลิส และตรังกานู เมื่อรัฐเหล่านี้มารวมเข้าด้วยกันกับรัฐอื่น ๆ เช่น ปีนัง (ซึ่งไม่เคยมีราชาธิบดีปกครอง) และรวมเป็นสหพันธรัฐมาเลเซียก็จำเป็นต้องให้อำนาจไว้อย่างเดิม และเมื่อมีความจำเป็นจะต้องมีประมุขก็ต้องยกย่องสุลต่านหรือราชาธิบดีขึ้นเป็นกษัตริย์ แต่เมื่อมีราชาธิบดีหลายองค์ก็ต้องใช้วิธีให้สุลต่านจากรัฐทั้ง 9 รัฐมาเลือกกันเอง แล้วหมุนเวียนกันในหมู่สุลต่านทั้ง 9 เป็นสมเด็จพระราชาธิบดี หรือ ยังดี เปอร์ตวน อากง ทุก ๆ 5 ปี ตามวิธีนี้ไม่ถือว่าเป็นการสืบราชสันตติวงศ์ เพราะรัชทายาทของสมเด็จพระราชาธิบดีอาจไม่ได้เป็นพระมหากษัตริย์ นั่นคือ รัชทายาทของสมเด็จพระราชาธิบดีไม่มีทางได้เป็น

พระมหากษัตริย์จนกว่าจะได้รับตำแหน่งสุลต่านผู้ปกครองรัฐก่อน และไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วย แม้ประมุขของรัฐของมาเลเซียจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคล้ายกัน<sup>21</sup>

ดังนั้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งนานาประเทศถือว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับประมุขของรัฐเป็นกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ เช่น ในกรณีของประเทศไทยจะพบว่าหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นหลักเกณฑ์ที่สืบทอดมาจากสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั่นคือ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ซึ่งในทางวิชาการถือเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งของประเทศไทย<sup>22</sup> ที่กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย ดังปรากฏในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>23</sup> โดยกำหนดให้การสืบราชสมบัติเป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

## 2.2.2 หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่มีการแยกประมุขของรัฐ (Head of State) ออกจากประมุขของรัฐบาล (Head of Government) โดยประมุขของรัฐ (Head of State) ไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง แต่ประมุขของรัฐบาลหรือหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินและรับผิดชอบในทางการเมืองแทน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) หรือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ในรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) จึงได้กำหนดให้มีการลงนามกำกับกับการลงนาม

<sup>21</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 311.

<sup>22</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎมณเฑียรบาลในระบบกฎหมายไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 64.

<sup>23</sup> หมวด 2 พระมหากษัตริย์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงมีผลใช้บังคับตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 84 ง หน้า 10 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2557) และตามมาตรา 2 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 55 ก หน้า 1 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2557)



ของประมุขของรัฐ (Countersign) เสมอมา<sup>24</sup> เพื่อให้ประมุขของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบ โดยผู้ลงนามกำกับกับการลงนามของประมุขของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบแทน

หากพิจารณาแต่เฉพาะรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) หลักการสำคัญประการหนึ่งของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม คือ หลัก “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong)” ซึ่งความหมายแต่เดิมอธิบายกันว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงทำอะไรผิด เพราะพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจล้นพ้น และถึงจะทรงกระทำผิดก็ไม่สามารถฟ้องร้องพระองค์ได้ เพราะต้องฟ้องร้องในศาลซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ความหมายอีกทางหนึ่งตามตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษอธิบายว่า พระมหากษัตริย์ไม่เคยทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดเลย เนื่องจากหลังการประกาศใช้ “มหากฎบัตร (Magna Carta)” พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษก็ถูกควบคุมโดยอำนาจของเหล่าขุนนาง<sup>25</sup> อย่างไรก็ดี เมื่อหลักการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้ในระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์เป็นเพียงประมุขของรัฐ ไม่ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมือง (The King has no political accountability) และทรงวางพระองค์เป็นกลาง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงในนามของพระมหากษัตริย์ องค์กรผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจของตนแทนพระมหากษัตริย์สมดังคำกล่าวที่ว่า “พระมหากษัตริย์นั้นทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not rules)” หลักพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) จึงถูกอธิบายใหม่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงทำอะไรผิด เพราะพระองค์ไม่สามารถทรงทำอะไรได้ในทางกฎหมายโดยลำพังพระองค์เอง (The King cannot act alone)<sup>26</sup>

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของราชอาณาจักรที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐต้องเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน หลักพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจกับความรับผิดชอบต้องไปคู่กัน จึงต้องมี “การลงพระปรมาภิไธย” และ “การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign)” ขึ้น กล่าวคือ การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ จะต้องใช้ในนามของพระมหากษัตริย์เสมอ จึงต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการ

<sup>24</sup> วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, หน้า 154.

<sup>25</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ," ฟ้าเดียวกัน 6, 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2551): 160-161.

<sup>26</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ," ฟ้าเดียวกัน, หน้า 161.

ใช้อำนาจอธิปไตย แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบและไม่ได้มีพระราชอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย จึงต้องให้องค์กรหรือบุคคลที่ใช้อำนาจในเรื่องนั้นจริง ๆ เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทน ด้วยการกำหนดให้องค์กรหรือบุคคลนั้นเข้ามาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign) จึงเกิดขึ้นเพื่อถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบจากประมุขของรัฐมายังหัวหน้ารัฐบาล และแบ่งแยกอำนาจและความรับผิดชอบระหว่างประมุขของรัฐกับหัวหน้ารัฐบาลให้ชัดเจนนั่นเอง<sup>27</sup>

### 2.2.3 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย หรือ Constitutional Monarchy ที่จะทรงเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินได้มากน้อยเพียงใดย่อมเป็นไปเท่าที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังที่มีคำกล่าวที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not rules)” อีกทั้งยังถือว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong)” นั่นคือพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐในระบอบประชาธิปไตยจะมีผู้ใช้ริเริ่มใช้พระราชอำนาจได้โดยพระองค์เอง แต่จะทรงใช้พระราชอำนาจภายใต้คำแนะนำของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการสำหรับหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องทรงวางพระองค์อยู่เหนือการเมืองนั้น หมายความว่า พระมหากษัตริย์จะทรงปฏิบัติหรือใช้พระราชอำนาจทางการเมืองเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่ได้ และพระมหากษัตริย์จะต้องวางพระองค์เป็นกลางไม่ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ หรือนักการเมืองผู้ใดที่ยังอยู่ในตำแหน่งทางการเมือง (The King cannot show his political favor or disfavor)<sup>28</sup> ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงเกี่ยวข้องใด ๆ ในทางการเมืองเลย ซึ่งเป็นไปไม่ได้ เพราะในเบื้องต้นสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันทางการเมืองที่ดำรงมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และในฐานะประมุขของรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการลงพระนามในการตรากฎหมาย อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี การแต่งตั้งสมาชิกสภาสูง อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำระดับสูง อำนาจในการอภัยโทษ อำนาจในการสถาปนาและถอดถอนยศถาบรรดาศักดิ์และเกียรติยศต่าง ๆ การแต่งตั้งทูตและรับรองทูต เป็นต้น ซึ่งอำนาจเหล่านี้แท้จริงแล้วเป็นพระราชอำนาจเฉพาะ

<sup>27</sup> ปิยะบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, หน้า 29.

<sup>28</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 316.

พระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่มีมาแต่โบราณ ดังที่เรียกว่า “Royal Prerogative”<sup>29</sup> โดยอาศัยหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชสถานะเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ (Fountain of Honour) และที่มาแห่งความยุติธรรม (Fountain of Justice)<sup>30</sup>

อย่างไรก็ดี พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญยังทรงมีพระราชอำนาจตามโบราณราชประเพณี (conventions) ดังทฤษฎีของ นายวอลเทอร์ แบทชอต (Walter Bagehot) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษที่ได้อธิบายว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงมีพระราชสิทธิที่จะใช้พระราชอำนาจ 3 ประการ อันได้แก่ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (The right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn) พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชสิทธิที่จะทรงใช้พระราชอำนาจได้ตามพระราชอัธยาศัยโดยปราศจากคำแนะนำของรัฐบาล<sup>31</sup> อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อยกเว้นตามที่นายวอลเทอร์ แบทชอต ได้กล่าวต่อไปว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยได้ด้วยพระองค์เองโดยไม่จำเป็นต้องใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐบาล แม้ว่าการใช้พระราชอำนาจในสถานการณ์วิกฤตินั้นอาจจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายเสียทั้งหมด แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติในทางการเมือง พระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจได้โดยพระองค์เองอย่างอิสระในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์

เนื่องจากประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะเป็นประเทศแรกที่ได้จัดการปกครองในรูปแบบดังกล่าวขึ้นส่งผลให้มีวิวัฒนาการของรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ยาวนานกว่าประเทศอื่น ๆ ดังนั้น ในการศึกษาารูปแบบการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยจึงควรพิจารณาตัวอย่างของประเทศอังกฤษร่วมกับการศึกษารูปแบบการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 315-316.

<sup>30</sup> ภชกฤษี นิลสนิท, "ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์," จุลพาท 58 1(มกราคม - เมษายน 2554): 47.

<sup>31</sup> Walter Bagehot, The English Constitution (London: Fontana, 1967), pp. 84-122.

### 2.2.3.1 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ

พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์อธิปัตย์ (The Sovereign) ของประเทศอังกฤษทรงมีพระราชอำนาจล้นพินมากมายน ในยุคแรกของราชวงศ์สจิวต์ (Stuarts) พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจ (The Prerogative) อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง แต่ในภายหลังสงครามกลางเมืองและการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1688 (พ.ศ. 2231) ประเทศอังกฤษได้กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสามัญ (The Common Law) และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องถูกควบคุมโดยศาล<sup>32</sup> พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันนี้จะถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ โดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจนั้นมีหลักที่สำคัญ คือ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะกระทำภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี<sup>33</sup> ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแท้ที่จริงแล้วเป็นอำนาจของรัฐบาลมากกว่าเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวบางส่วนเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้ด้วยความรับผิดชอบส่วนพระองค์เอง แต่บางส่วนก็เป็นพระราชอำนาจซึ่งทรงใช้ภายใต้คำแนะนำของรัฐบาล ซึ่งบางครั้งเป็นที่สงสัยว่าพระองค์จะสามารถใช้พระราชอำนาจนั้นด้วยพระองค์เองได้หรือไม่ ในประเด็นดังกล่าวมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่

1) ทฤษฎีของ นายวอลเทอร์ แบทชอต (Walter Bagehot) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษที่ได้อธิบายว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงมีพระราชสิทธิที่จะใช้พระราชอำนาจอยู่เพียง 3 ประการเท่านั้น อันได้แก่ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (The right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn) พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชสิทธิที่จะทรงใช้พระราชอำนาจได้ตามพระราชอัธยาศัยโดยปราศจากคำแนะนำของรัฐบาล<sup>34</sup> อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อยกเว้นตามที่นายวอลเทอร์ แบทชอตได้กล่าวต่อไปว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยได้ด้วยพระองค์เองโดยไม่จำเป็นต้องใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐบาล แม้ว่าการใช้พระราชอำนาจในสถานการณ์วิกฤตินั้นอาจจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายเสียทั้งหมด

<sup>32</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2555), หน้า 127.

<sup>33</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 247.

<sup>34</sup> Walter Bagehot, The English Constitution, pp. 84-122.

แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติในทางการเมือง พระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจได้โดยพระองค์เองอย่างอิสระในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์

2) ทฤษฎีอัตโนมัติ (Automatic Theory)<sup>35</sup> โดยได้อธิบายไว้ว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถปฏิเสธคำแนะนำของรัฐบาลได้ไม่ว่าในกรณีใด ๆ พระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวนี้ไม่ค่อยได้รับความนิยมมากนัก เนื่องจากมีข้อโต้แย้งในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ว่า พระมหากษัตริย์น่าจะทรงมีพระราชอำนาจบางประการในฐานะที่พระองค์เป็นผู้ปกป้องกฎหมายรัฐธรรมนูญและความสงบสุขของประเทศชาติ นั่นคือ ในบางสถานการณ์พระมหากษัตริย์ควรจะทรงมีพระราชอำนาจส่วนพระองค์ที่ทรงสามารถใช้ได้โดยปราศจากคำแนะนำของรัฐบาล

ดังนั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษสามารถพิจารณาแบ่งออกได้เป็นการใช้พระราชอำนาจตามปกติ (usual's powers) และพระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogatives or reserve's powers)<sup>36</sup>

### 2.2.3.1.1 พระราชอำนาจตามปกติ (usual's powers)

#### (1) การใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislature)

พระมหากษัตริย์คือส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาจะไม่สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้หากมิได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์จะให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรีเท่านั้น<sup>37</sup> นอกจากนี้พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติโดยปราศจากคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี<sup>38</sup> กระบวนการในการลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบในร่างกฎหมาย (Assent to Legislation) ของพระมหากษัตริย์จึงเป็นเพียง “กระบวนการพิธีการ (Formality)” เท่านั้น และได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาตั้งแต่รัชสมัยของสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ (Queen Anne)<sup>39</sup> ถึงแม้ว่า

<sup>35</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 247-248.

<sup>36</sup> Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 183-197.

<sup>37</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองอังกฤษ*, หน้า 123.

<sup>38</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 248.

<sup>39</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองอังกฤษ*, หน้า 123.

พระมหากษัตริย์จะไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจปฏิเสธการให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการมาโดยถูกต้องตามกฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1707 (พ.ศ. 2250) แล้วก็ตามแต่นายกรัฐมนตรีอาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้เพื่อป้องกันมิให้รัฐสภากระทำในสิ่งที่รัฐบาลไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วแต่ยังมีได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วเกิดการยุบสภาเสียก่อน ต่อมารัฐบาลชุดใหม่ซึ่งเป็นคนละพรรคกับรัฐบาลที่ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ก็อาจถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายโดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายได้<sup>40</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ในกรณีปกติ ระบบพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาในปัจจุบันได้เชื่อมโยงฝ่ายบริหารเข้ากับเสียงข้างมากในสภาอย่างใกล้ชิด จึงทำให้โอกาสที่ฝ่ายบริหารจะไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเกิดขึ้นได้น้อยมาก<sup>41</sup> กรณีที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างกฎหมายจึงเกิดขึ้นได้ยาก<sup>42</sup> ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วจะได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์เสมอ

## (2) การใช้พระราชอำนาจในทางบริหาร (Executive)

โดยหลักแล้วพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of the Executive)<sup>43</sup> ด้วย แต่เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยพระมหากษัตริย์ไม่สามารถกระทำการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยพระองค์เองได้ตามหลัก “พระมหากษัตริย์นั้นทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not rules)” ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงต้องทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินแทนพระองค์ การใช้พระราชอำนาจในทางบริหารของพระมหากษัตริย์จึงเป็นการใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

<sup>40</sup> Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, pp. 193-195.

<sup>41</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองอังกฤษ*, หน้า 123.

<sup>42</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 249.

<sup>43</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution*, pp. 84-122.

### (3) การใช้พระราชอำนาจในทางตุลาการ (Judicature)

ระบบยุติธรรมในประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้หลักการ “ความยุติธรรมของพระมหากษัตริย์ (The King’s Justice)” พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาทั้งหมดโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ทรงสามารถถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งได้ถ้าหากได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญและสภาขุนนาง<sup>44</sup> นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ โดยการยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษให้ยื่นต่อกระทรวงมหาดไทย และการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในความผิดใด ๆ จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นไปตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษอย่างมากในปัจจุบัน<sup>45</sup>

#### 2.2.3.1.2 พระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogatives or reserve’s powers)

##### (1) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto)

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1707 (พ.ศ. 2250) เป็นต้นมา ไม่มีร่างกฎหมายฉบับใดที่ถูกยับยั้งโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) อีกเลย จนกลายเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายในเชิงปฏิเสธ (Negative Precedent) ว่าต่อไปพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย และพระมหากษัตริย์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม แนวคิดในทางปฏิเสธของการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวก็มีได้ทำให้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์หมดไป<sup>46</sup>

<sup>44</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 126.

<sup>45</sup> เพ็ญจันทร์ โชติบาล, "พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 316-330.

<sup>46</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 248-249.

## (2) พระราชอำนาจในการยุบสภาสามัญ (The Dissolution of Parliament)

การใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาสามัญนั้นแม้จะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่เป็นพระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติเท่านั้น เพราะการใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาสามัญในความเป็นจริงจะทรงใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรีเท่านั้น การประกาศยุบสภาสามัญจะมีผลต่อเมื่อได้อ่านประกาศในที่ประชุมคณะองคมนตรี ดังนั้น การประกาศยุบสภาสามัญจึงต้องเชิญประชุมองคมนตรี โดยมีประธานองคมนตรี (Lord Privy Seal) เป็นผู้ดำเนินการ และคำประกาศยุบสภาสามัญจะต้องมอบให้ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) เป็นผู้ดำเนินการ<sup>47</sup> ในอดีต คำแนะนำในการประกาศยุบสภาอาจไม่จำเป็นต้องเสนอโดยนายกรัฐมนตรีเสมอไป จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1918 (พ.ศ. 2461) ได้เกิดความสับสนว่าผู้ใดควรมีอำนาจในการถวายคำแนะนำในการยุบสภาสามัญ ซึ่งในที่สุดก็ได้ข้อยุติและถือปฏิบัติกันเรื่อยมาว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวในการถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการประกาศยุบสภา<sup>48</sup> ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติตลอดมาพระมหากษัตริย์ไม่เคยทรงปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในการประกาศยุบสภาสามัญ เนื่องจากการปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในการประกาศยุบสภาสามัญอาจส่งผลกระทบต่อรัฐบาลในการบริหารประเทศและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในทางการเมืองได้<sup>49</sup>

## (3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (The Appointment of Prime Minister)<sup>50</sup>

พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี แต่จะทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง อย่างไรก็ตาม การใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนี้จะถูกกำกับโดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญเท่านั้น มิใช่ที่จะทรงสามารถแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ มิฉะนั้นรัฐบาลจะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในทางปฏิบัติแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งได้ที่นั่งในสภาสามัญเกินกว่ากึ่ง

<sup>47</sup> สมบัติ อารังชญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 128.

<sup>48</sup> Sir Ivor Jennings, The Queen's Government (London: Penguin, 1965), pp. 418-419.

<sup>49</sup> สมบัติ อารังชญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 129.

<sup>50</sup> Rodney Brazier, Constitutional Practice: The Foundations of British Government, pp. 11-29.



หนึ่งเข้าเฝ้าฯ เพื่อขอให้จัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวก็จะตอบรับว่าสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้<sup>51</sup>

ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) ซึ่งเป็นการแข่งขันระหว่างนายวินสตัน เชอร์ชิล (Mr. Winston Churchill) กับนายเคลเมนต์ แอตทลี (Mr. Clement Attlee) ผลปรากฏว่าประชาชนเลือกพรรคของนายแอตทลีได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์จึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการแต่งตั้งนายแอตทลีเป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงมีความเห็นส่วนพระองค์อย่างไร ก็ไม่อาจทรงใช้ความเห็นส่วนพระองค์นั้นได้ หากความเห็นส่วนพระองค์นั้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเสียงข้างมากในสภาสามัญ หรือในปี ค.ศ. 1931 (พ.ศ. 2474) เมื่อนายแรมเซย์ แมคโดนัลด์ (Mr. Ramsay MacDonald) หัวหน้าพรรคแรงงานลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พระเจ้าจอร์จที่ 5 (George V) ควรแต่งตั้งนายสแตนลีย์ บอลดวิน (Mr. Stanley Baldwin) ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคที่ครองเสียงข้างมากในสภาสามัญที่ใหญ่เป็นลำดับสองรองลงมาเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไป แต่พระเจ้าจอร์จที่ 5 ได้ทรงแต่งตั้งนายแมคโดนัลด์ให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งโดยขอให้ นายแมคโดนัลด์ไปรวบรวมเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งหมดในสภาสามัญ การที่รัฐบาลนายแมคโดนัลด์สามารถบริหารประเทศต่อไปได้มิใช่เป็นเพราะการสนับสนุนของพระเจ้าจอร์จที่ 5 แต่เป็นเพราะการสนับสนุนจากสภาสามัญ

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1957 (พ.ศ. 2500) หลังจากเซอร์ แอนโทนี เอเดน (Sir Anthony Eden) ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ต้องทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้นำของพรรคอนุรักษนิยมซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ แต่ในขณะนั้นยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าระหว่างนายเฮโรลด์ แมคมิลแลน (Mr. Harold Macmillan) กับนายริชาร์ด บัทเลอร์ (Mr. Richard Butler) ใครจะได้เป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ได้ทรงปรึกษากับนายวินสตัน เชอร์ชิล (Mr. Winston Churchill) และลอร์ดซาลิสบิวรี (Lord Salisbury) ซึ่งเป็นรัฐบุรุษอาวุโสของพรรคอนุรักษนิยม แต่ทั้งสองท่านไม่มีผู้ใดที่พร้อมจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 จึงทรงแต่งตั้งนายแมคมิลแลนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นการใช้พระราชอำนาจที่สำคัญของพระองค์ หรือในปี ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) เมื่อนายแมคมิลแลนลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าในพรรคอนุรักษนิยมมีผู้พร้อมที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีถึง 5 คน แต่สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ทรงปรึกษาแต่เฉพาะกับนายแมคมิลแลนอดีตนายกรัฐมนตรี

<sup>51</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 265.

ที่ลาออกไปเท่านั้น และได้ทรงแต่งตั้งเอิร์ล โฮม (Earl Home) ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของพระองค์ที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง<sup>52</sup>

อย่างไรก็ดี ในกรณีภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองได้รับเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งในสภาสามัญ พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องใช้พระบรมราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ในการเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ มาปรึกษาหารือจนกว่าจะได้ข้อยุติว่าผู้ใดสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้พระมหากษัตริย์จะต้องทรงมั่นใจว่าบุคคลที่จะดำรงนายกรัฐมนตรีคนต่อไปนั้นจะสามารถบริหารประเทศต่อไปได้ด้วยความสามารถและจะต้องไม่ยึดติดอยู่กับนโยบายใดนโยบายหนึ่งอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว หากเกิดกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาสามัญ บรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้จะปรึกษาหารือกันเองจนกระทั่งสามารถตกลงรวมกลุ่มกันได้เกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงในสภาสามัญ กลุ่มที่รวมตัวกันได้ก่อนจะตกลงกันเป็นการภายในว่าจะให้ใครเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมต่อไป ในกรณีดังกล่าวนี้พระมหากษัตริย์จึงไม่จำเป็นต้องทรงใช้พระบรมราชวินิจฉัยส่วนพระองค์แต่อย่างใด<sup>53</sup>

กลไกระบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้งในปัจจุบันของประเทศอังกฤษเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมาก และประชาชนทั่วไปทราบว่าเป็นใครคือหัวหน้าพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งชนะการเลือกตั้งได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ จึงย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าหัวหน้าของพรรคการเมืองนั้นจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่ต้องคาดเดาว่าใครควรจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 เมื่อระบบพรรคการเมืองยังมีได้พัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้พระราชอำนาจตามพระประสงค์ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์จึงมีโอกาสผลักดันให้ปรากฏขึ้นได้จริง แต่ในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย<sup>54</sup> เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งได้เสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกหรือตาย กลไกของพรรคการเมืองก็จะเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่เพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป<sup>55</sup>

<sup>52</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 124-125.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

<sup>55</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 265.

#### (4) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี (The Appointment of Minister)

ในทางทฤษฎีแล้วรัฐมนตรีคือรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีมิได้รับการแต่งตั้งหรือต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น พระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีจึงเป็นเพียงอำนาจที่เป็นพิธีการเท่านั้น โดยที่อำนาจที่แท้จริงในการพิจารณาว่าบุคคลใดสมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่วนนายกรัฐมนตรีจะปรึกษาบุคคลใดบ้างขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของนายกรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีนี้หมายความรวมถึงพระราชอำนาจในการถอดถอนรัฐมนตรีด้วย ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น อำนาจที่แท้จริงในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีจึงเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี<sup>56</sup>

#### (5) พระราชอำนาจในการพระราชทานฐานันดรศักดิ์ (Conferment of Titles and Honours)

ตามจารีตประเพณีเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระราชทานฐานันดรศักดิ์แก่พระบรมวงศานุวงศ์และสามัญชนที่ประกอบคุณงามความดีเพื่อเป็นเกียรติยศและเป็นแบบอย่างอันดีงามแก่สังคม อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานฐานันดรศักดิ์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณากลั่นกรองบุคคลเพื่อเสนอชื่อขอพระราชทานฐานันดรศักดิ์ ในการดำรงตำแหน่งฐานันดรศักดิ์บางกรณีนายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะเสนอให้บุคคลของตนได้รับพระราชทานฐานันดรศักดิ์ได้ โดยเฉพาะการเสนอชื่อบุคคลในพรรคการเมืองของตนให้ได้รับพระราชทานฐานันดรศักดิ์เป็นสมาชิกในสภาขุนนาง ดังนั้น การพระราชทานฐานันดรศักดิ์จึงมีความสำคัญต่อพรรคการเมืองในสภาขุนนางด้วยเช่นกัน หากพรรคการเมืองใดได้จัดตั้งรัฐบาลและมีเสียงข้างมากในสภาสามัญ แต่เห็นว่ามีเสียงสนับสนุนในสภาขุนนางน้อยเกินไป รัฐบาลอาจใช้ความพยายามในการเสนอขอพระราชทานฐานันดรศักดิ์ให้แก่บุคคลที่สนับสนุนพรรครัฐบาลเพื่อจะได้มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาขุนนาง การพระราชทานฐานันดรศักดิ์จึงมิใช่เรื่องเฉพาะการยกย่องเพื่อเป็นเกียรติยศแก่บุคคลที่กระทำคุณงามความดีเท่านั้น แต่อาจมีผลในทางการเมืองในกรณีดังกล่าวด้วย<sup>57</sup>

<sup>56</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 130-131.

<sup>57</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 131.

กล่าวโดยสรุป การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษจะอยู่ภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ และในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าในฐานะพระประมุขของประเทศ พระมหากษัตริย์ควรจะทรงมีอิสระในการตัดสินใจใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เองได้ในบางกรณี แต่ในการใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เองในบางกรณียังกล่าวนั้น จะต้องเป็นการใช้พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงวางพระองค์อยู่เหนือการเมืองและความขัดแย้งทางการเมืองทั้งปวง<sup>58</sup>

### 2.2.3.2 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แนวความคิดเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยได้ถูกกำหนดให้สอดคล้องกับบริบทการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบอบรัฐสภา (Parliamentary Government) กล่าวคือ เดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแท้จริงในการบริหารประเทศและออกกฎหมาย โดยมีสภาหรือคณะมนตรีทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในท้ายที่สุดยังคงเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีพระราชอำนาจตัดสินใจโดยแท้ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ยังคงต้องการรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญจึงยกให้พระมหากษัตริย์มีพระราชสถานะเป็นประมุขของรัฐ แต่ไม่ได้มีอำนาจในทางการเมือง และมีการแบ่งแยกหัวหน้าที่รัฐบาลออกจากตำแหน่งประมุขของรัฐอย่างชัดเจน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลและรับผิดชอบต่อรัฐสภา<sup>59</sup> พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์จึงลดลงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยกลายเป็นของประชาชน พระราชอำนาจตามโบราณราชพิธีประเพณีก็ลดลงและถูกจำกัดด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระบรมเดชานุภาพที่เคยล้นพ้นก็เหลืออยู่เท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจใดเป็นของลำสมัยและขัดกับหลักประชาธิปไตยก็เป็นอันยกเลิก พระราชอำนาจใดพอจะปรับปรุงให้สอดคล้อง และสามารถอำนวยประโยชน์กับระบอบประชาธิปไตยได้ก็ได้อำนาจรับรองไว้ให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Geoffrey Marshall, Constitutional Convention, the Rules and Forms of Political Accountability (Oxford: Clarendon Press, 1984), pp. 23-25. อ้างถึงใน เจษฎา พรไชยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” หน้า 281.

<sup>59</sup> ปิยะบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, หน้า 28-29.

<sup>60</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 370-371.

ดังนั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยสามารถพิจารณาแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ พระราชอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชอำนาจตามนิติราชประเพณี

### 2.2.3.2.1 พระราชอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงยินยอมลดพระองค์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจอันล้นพ้นที่เคยมีอยู่แต่เดิมก็เหลืออยู่เท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และตามมาตรา 2 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

#### (1) พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์พระมหากษัตริย์

พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์พระมหากษัตริย์เป็นพระราชอำนาจในส่วนที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถริเริ่มกระทำการได้ด้วยพระองค์เองตามพระราชอัธยาศัย ถึงแม้ว่าพระราชอำนาจในลักษณะเช่นนี้จะเป็นการริเริ่มส่วนพระองค์โดยแท้ แต่ในทางปฏิบัติก็ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยในกรณีเช่นนี้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมิได้เป็นผู้ริเริ่มถวายคำแนะนำหากแต่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย<sup>61</sup> ดังนั้น พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์พระมหากษัตริย์จึงเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยที่จะทรงเลือก ทรงแต่งตั้ง ทรงดำเนินการ มีพระราชบัญชา หรือทรงสมมติ โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ใดเสนอหรือกราบบังคมทูลถวายคำแนะนำ หากแต่เป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์และในกิจการของพระองค์ตามที่มีพระราชดำริหรือจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยแท้ แต่ถ้าการใช้พระราชอำนาจนั้นจะต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการหรือพระราชหัตถเลขาโดยให้มีผลในทางกฎหมายก็ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือในกรณีที่การใช้พระราชอำนาจนั้นเป็นพระราชดำริสเหนือเกล้าฯ ให้ผู้อื่นปฏิบัติ ในทางปฏิบัติแล้วเลขาธิการพระราชวังจะเป็นผู้รับรับสั่งเหนือเกล้าฯ นำไปปฏิบัติ<sup>62</sup> พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์พระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้แก่

<sup>61</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 288.

<sup>62</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 377.

## (1.1) พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอน

องคมนตรี

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 18 คน เพื่อประกอบเป็นคณะองคมนตรี โดยที่การเลือก การแต่งตั้ง หรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ทั้งนี้ ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนองคมนตรีนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่งในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนประธานองคมนตรี จะมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และกรณีที่สอง ในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนองคมนตรีอื่น ๆ ประธานองคมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนองคมนตรีตามพระราชอัธยาศัยนี้ ในทางปฏิบัติผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าวมิได้เป็นผู้ริเริ่มหรือถวายคำแนะนำในการคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งองคมนตรี แม้ว่าอาจจะทรงปรึกษาคณะองคมนตรีเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจก็ตาม ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ถือเป็นพระราชอำนาจที่ริเริ่มโดยพระมหากษัตริย์เอง นอกจากนี้ ไม่ว่ากรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานรัฐสภาหรือประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ดี กรณีดังกล่าวนี้ น่าจะบัญญัติขึ้นตามหลัก “Accountability” คือ ประธานรัฐสภาหรือประธานองคมนตรีแล้วแต่กรณีจะเป็นผู้รับผิดชอบชี้แจงต่อผู้ที่สงสัยหรือต่อสาธารณชนนั่นเอง

## (1.2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอน

ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์

พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ได้รับการบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และได้รับการบัญญัติเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งโดยให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย “ข้าราชการในพระองค์” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมายถึง ข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ข้าราชการพลเรือนในพระองค์” ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ พ.ศ. 2552 โดยมีหน้าที่ปฏิบัติราชการในหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ สำนักพระราชวัง และสำนักพระราชเลขาธิการ “สมุหราชองครักษ์” ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 หมายถึง ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบกรมราชองครักษ์ ซึ่งมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยสำหรับ

องค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์โดยให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามแต่จะทรงเห็นสมควร เนื่องจากตำแหน่งข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตำแหน่งในราชสำนักปฏิบัติงานใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ต่างจากข้าราชการตำแหน่งอื่น ๆ ในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จึงสมควรถวายให้พระมหากษัตริย์ได้ทรงคัดเลือกบุคคลอันเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยได้ดำรงตำแหน่งสนองงานใกล้ชิดพระองค์ ซึ่งถือเป็นการสมควรตามแต่จะทรงพิจารณาอย่างไรก็ตาม มีเกณฑ์ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ จำนวนเงินงบประมาณที่ได้จัดสรรให้แก่สำนักพระราชวังและสำนักราชเลขาธิการตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งจะเป็นกรอบกำหนดให้การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุ และการแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์ต้องสอดคล้องและเป็นไปตามจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร<sup>63</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้บัญญัติว่าให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจในส่วนนี้ได้กำหนดให้กรณีที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์หรือสมุหราชองครักษ์ ให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีได้กำหนดเฉพาะว่าให้องคมนตรีท่านใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหมายความว่าองคมนตรีทุกท่านมีสิทธิเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์หรือสมุหราชองครักษ์นี้ แต่ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการนี้เลย พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์จึงเป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์

<sup>63</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 (พระนคร: อักษรนิติ, 2495), หน้า 201-202.

## (1.3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน

พระองค์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ เช่น ทรงพระประชวร ทรงผนวช ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเมื่อราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระราชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์เป็นพระมหากษัตริย์<sup>64</sup> การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในอดีตที่ผ่านมาพบว่ามีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียว และการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลหลายคนประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ในปัจจุบันตามมาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ว่า “...จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์..” นั่นคือ พระมหากษัตริย์จะทรงคัดเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงคนเดียวเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้หรือไม่อยู่ในพระนคร ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ คือ คณะกรรมการราษฎร จะเป็นผู้ใช้สิทธิแทน พระมหากษัตริย์จึงหาได้มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ หลังจากนั้น คำว่า “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” จึงปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีเพียงธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่ไม่มีการกล่าวถึงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งนี้ตามมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ว่า “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร...” นั่นคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลคนเดียวเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือแต่งตั้งบุคคลหลายคนประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งข้อความดังกล่าวนี้ได้รับการ

<sup>64</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 366.



บัญญัติต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เพียงแต่การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนของพระมหากษัตริย์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่าต้องทรงเลือกอภิรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะทรงเลือกบุคคลอื่นที่มีชื่ออภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มิได้ แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงบุคคลเดียวและด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หลักการนี้ได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ขึ้นใหม่ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์พระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา แต่ยังคงหลักการให้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยประธานรัฐสภา

สำหรับกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ มีทั้งการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันเพื่อตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หรือกำหนดให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 หรือกำหนดให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และหลักเกณฑ์หลังสุดนี้ก็ได้รับการบัญญัติเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อนึ่ง การสิ้นสุดแห่งตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ย่อมสิ้นสุดลงเมื่อสภาพหรือมูลเหตุของการแต่งตั้งนั้นได้พ้นไปแล้ว<sup>65</sup>

จะเห็นได้ว่าหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เฉพาะในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองเท่านั้น ที่ได้

<sup>65</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 180.

กลายมาเป็นหลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการริเริ่มโดยเฉพาะเป็นของพระองค์เอง ซึ่งเป็นการเพิ่มพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์โดยรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวนี้จะมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการอยู่ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นการใช้พระราชอำนาจโดยพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์เอง

(1.4) พระราชอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

พระราชอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ปราบฏเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และยังคงได้รับการบัญญัติต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับจนถึงปัจจุบัน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริประการใดในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้คณะองคมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

พระราชอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 มีข้อน่าสังเกตว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่ว ๆ ไป โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายเป็น 3 วาระโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และไม่มีขั้นตอนการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้ เพียงแต่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริให้แก้ไขเพิ่มเติม และทรงเห็นชอบด้วยการลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ก่อนแจ้งให้รัฐสภาทราบตามแบบพิธีและลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายทันที ต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติทั่ว ๆ ไป ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกระบวนการนิติบัญญัติพิเศษโดยเฉพาะที่เป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถวายให้<sup>66</sup> กรณีดังกล่าวนี้จึง

<sup>66</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 294.

นับได้ว่าเป็นการเพิ่มพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการที่จะริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐโดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่าเป็น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้

(1.5) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระรัชทายาท

ที่มาและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งรัชทายาทไม่ได้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แต่การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้การสืบราชสมบัติเป็นไป โดยนัยแห่งกฎหมายเทียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ดังนั้น เมื่อพิจารณา กฎมณเฑียรบาลดังกล่าวประกอบกับโบราณราชนิติประเพณีแล้ว การเข้าสู่ตำแหน่งรัชทายาทจึงเป็น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายเทียบว่าด้วยการสืบ ราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467<sup>67</sup> ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า

“สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรง  
ไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพและ  
พระราชสิทธิ์ที่จะทรงสมมติ  
เจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์  
พระองค์ใดพระองค์หนึ่งให้เป็น  
พระรัชทายาท สุดแต่จะทรง  
พระราชดำริเห็นสมควรและเป็น  
ที่ไว้วางพระราชฤทัยได้ ว่าท่าน  
พระองค์นั้นจะสามารถสืบราช  
สันตติวงศ์สนองพระองค์”

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับที่ผ่านมาได้ บัญญัติหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติว่าให้เป็นไปตามกฎหมายเทียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ประกอบกับต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จนกระทั่งหลักเกณฑ์การ สืบราชสมบัติได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยละเอียดครั้งใหญ่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยแบ่งกรณีการสืบราชสมบัติเป็น 2 กรณี คือ การ สืบราชสมบัติโดยการรับทราบของรัฐสภา และการสืบราชสมบัติโดยความเห็นชอบของรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จึงได้บัญญัติรับรองอย่างชัดเจนถึงพระราช

<sup>67</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 366.

อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งพระรัชทายาทตามนัยแห่งกฎหมายเทียบลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นั่นคือ เมื่อราชบัลลังก์ว่างลง ก่อนที่ประธานรัฐสภาจะอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไปนั้น รัฐสภาเพียงแต่รับทราบเท่านั้น ตามหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติโดยการรับทราบของรัฐสภา ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการแรกที่ต้องพิจารณาก่อนในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงว่ามีการใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้หรือไม่ ถ้าไม่มีจึงค่อยพิจารณาหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติโดยความเห็นชอบของรัฐสภาในลำดับถัดไป หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ก็ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ประการใดและยังคงได้รับการบัญญัติรับรองต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระรัชทายาทตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงเป็นพระราชอำนาจโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์ในการที่จะมีพระราชดำริเห็นสมควรและเป็นทีไว้วางพระราชหฤทัยสมมติเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งให้เป็นพระรัชทายาทสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากพระองค์

## (2) พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองแบบ “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” โดยพระมหากษัตริย์ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง และจะทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์ภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับที่ผ่านมา มักกำหนดทำนองว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แสดงให้เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญนั้น อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่ละฝ่ายจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญ<sup>68</sup> ดังนั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการนี้ จึงเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจร่วมกับสถาบันอื่นโดยที่มิได้มีการริเริ่มการใช้อำนาจด้วยพระองค์เองในทางความเป็นจริง และในกรณีนี้ก็ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการใช้อำนาจนั้นโดยบุคคลที่เป็นผู้ริเริ่มการใช้อำนาจและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนั้นเสมอ

<sup>68</sup> อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, "ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 โดยศาสตราจารย์พิเศษ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ องคมนตรี วันจันทร์ที่ 26 กันยายน 2554," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 13, 39 (กันยายน - ธันวาคม 2554): 7-8.

เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานรัฐสภา เป็นต้น สำหรับพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในกรณีทั่วไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ได้แก่

(2.1) พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญมี ดังนี้

1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา จากสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ตามมติของสภา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคคนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ การบัญญัติรับรองถึงสถานะของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และได้รับการบัญญัติเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ

3) พระราชอำนาจในการเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม เปิดและปิดประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณี โดยสามารถพิจารณาแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในกรณีการเรียกประชุมรัฐสภาซึ่งเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ การขยายระยะเวลาการประชุมของสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ การเรียกประชุม การเปิดและปิดการประชุมรัฐสภา ในกรณีนี้นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และกรณีที่สอง พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของประธานรัฐสภาในกรณีที่มีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ ในกรณีนี้ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

4) พระราชอำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งหมายถึงการลงพระปรมาภิไธย (Promulgation) ในร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การใช้พระราชอำนาจในการตรากฎหมายนี้เป็นขั้นตอนแรกของการตัดสินพระทัยลงพระปรมาภิไธยเพื่อที่จะให้ร่างกฎหมายต่าง ๆ มีผลใช้บังคับ แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญก็ได้ถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาดในขั้นตอนการตราดังกล่าวนี้ เพราะรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลง

พระปรมาภิไธยเอาไว้ด้วยเพื่อให้ร่างกฎหมายมีผลใช้บังคับโดยถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว นอกจากนี้ ร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ยังจะต้องผ่านขั้นตอนการประกาศเผยแพร่ (Publication) โดยจะพิมพ์ลงในเอกสารที่มีชื่อว่า “ราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สองที่จำเป็นต้องมีเพื่อความสมบูรณ์ของการประกาศใช้กฎหมาย<sup>69</sup>

5) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้ด้วยพระองค์เอง แต่มิได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย กล่าวคือ ในการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย พระมหากษัตริย์อาจจะเป็นผู้ทรงมีพระราชดำริเองว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ ไม่สมควรตราออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย หรืออาจเกิดจากฝ่ายบริหารกราบบังคมทูลถวายคำแนะนำขอให้ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งในการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ไม่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่อย่างใด นอกจากนี้ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ไม่ได้เป็นการยับยั้งแบบเด็ดขาด (Absolute Veto) แต่เป็นการยับยั้งเพื่อถ่วงเวลา (Suspensive Veto) เนื่องจากรัฐสภาสามารถที่จะลงคะแนนเสียงยืนยันให้มีการประกาศใช้ร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องมีการลงพระปรมาภิไธย<sup>70</sup>

ในปัจจุบันมีกรณีการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2535 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการที่ต้องการจะกำหนดค่าเสียหายกรณีกระทำละเมิดโดยหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่สูงขึ้นจากโทษปรับขั้นสูงตามประมวลกฎหมายอาญาไม่เกิน 200,000 บาท เป็น 20 เท่าของโทษปรับขั้นสูง คือ 4 ล้านบาท หรืออาจมากกว่านี้ถ้าพิสูจน์ความเสียหายได้ อย่างไรก็ตามก็ได้ทรงเห็นว่าการเพิ่มค่าเสียหายในกรณีหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหายมากกว่าผลดี จึงมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มิได้นำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาเพื่อลงมติยืนยันให้มีการประกาศใช้ร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องมีการลงพระปรมาภิไธย เนื่องจากหลังจากมีการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ไม่นานก็มีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่เข้าบริหารประเทศ ก็ไม่ได้มีการหยิบยกร่างพระราชบัญญัติ

<sup>69</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 306-307.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 296.

ดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาใหม่แต่อย่างใด จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นอันตกไปโดยปริยาย ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แสดงความคิดเห็นว่า จากกรณีการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นมาใหม่ว่า หากร่างพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยโดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐสภาก็มีอาจบังคับที่จะลงมติยืนยันให้มีการประกาศใช้ร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องมีการลงพระปรมาภิไธย แต่ควรจะปล่อยให้ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เป็นอันตกไป<sup>71</sup>

ดังนั้น พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายจึงเป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้ด้วยพระองค์เองแต่มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยและมีลักษณะเป็นการยับยั้งเพื่อถ่วงเวลาเท่านั้น ประกอบกับในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงระมัดระวังพระองค์และจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวหากไม่จำเป็น หากมิทรงเห็นพ้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จะทรงเลือกใช้วิธีการที่นุ่มนวล ด้วยการพระราชทานบันทึกราชการกระแสไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับรัฐบาลหรือรัฐสภาซึ่งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน

(2.2) พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารที่สำคัญมี ดังนี้

1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่กำหนดให้การเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกรณีดังกล่าวนี้จึงมิใช่เป็นการที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์ได้เอง แต่ต้องทรงใช้พระราชอำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรโดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนรัฐมนตรี แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งรัฐมนตรีเอาไว้ แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำโดยการเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีทุกเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง และในการถอดถอนรัฐมนตรีนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะต้องถวายคำแนะนำ

<sup>71</sup> เจษฎา พรไชยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” หน้า 299-301.

ต่อพระมหากษัตริย์ในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี การใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนรัฐมนตรีนี้ จึงมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

3) พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามิกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ คณะรัฐมนตรีจะได้เสนอเป็นร่างพระราชกำหนดเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายดังเช่นพระราชบัญญัติไปก่อน แล้วจึงเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดนี้ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

4) พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

5) พระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

6) พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม ซึ่งเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมตามจารีตประเพณีและได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการประกาศสงครามตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

7) พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมตามจารีตประเพณีและได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจนี้ตามนโยบายการต่างประเทศของคณะรัฐมนตรี

8) พระราชอำนาจในการถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยการใช้พระราชอำนาจนี้จะปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด และในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวนี้



9) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า โดยการใช้พระราชอำนาจนี้จะปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวนี้

(2.3) พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการที่สำคัญมี ดังนี้

1) พระราชอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ในทางความเป็นจริงพระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจตุลาการลงมาพิจารณาพิพากษารรคดีด้วยพระองค์เอง หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการที่ต้องใช้อำนาจกระทำแทนพระมหากษัตริย์ โดยมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์นั้น เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลตลอดจนจำนวนคดีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณามีเป็นจำนวนมาก ต่างจากจำนวนการตราพระราชบัญญัติหรือการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง หากต้องมีกระบวนการทูลเกล้าฯ ถวายร่างคำพิพากษาเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้มีผลใช้บังคับ โดยมีองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเหมือนกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจนทำให้การตัดสินใจล่าช้า จึงจำเป็นต้องสร้างรูปแบบ (Form) ในคำพิพากษา โดยให้ผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษารรคดีในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์แทน<sup>72</sup> นอกจากนี้หากพิจารณาจากมุมมองทางประวัติศาสตร์ จะพบว่าประเทศไทยได้ถือหลักพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice) โดยพระมหากษัตริย์จะพระราชทานความยุติธรรมให้แก่พสกนิกรโดยมีผู้พิพากษาและตุลาการเป็นผู้ช่วยแบ่งเบาพระราชภารกิจ<sup>73</sup>

2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการพ้นจากตำแหน่ง แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการพ้นจากตำแหน่ง แต่ก็มีได้หมายความว่าทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจนี้ตามพระราชอัธยาศัยได้ด้วยพระองค์เอง หากแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรหรือคณะกรรมการ

<sup>72</sup> ปิยะบุตร แสงกนกกุล, ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ, หน้า 96.

<sup>73</sup> ภขฤทธิ์ นิลสนิท, "ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์," ตุลาการ 58: 47.

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วจึงนำความกราบบังคมทูลฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้พิพากษาหรือตุลาการ หรือให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้ ในกฎหมายต่าง ๆ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการเอาไว้ด้วย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงไม่สามารถใช้พระราชอำนาจนอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ได้

### 3) พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ<sup>74</sup>

เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย และได้มีวิวัฒนาการให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัย ตามแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the fountain of Justice) ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ปรากฏหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรที่แสดงถึงรูปแบบต่าง ๆ ของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษซึ่งได้แก่

3.1) การพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่าง ๆ ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยโทษที่วางอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม และแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชสถานะเป็น “เจ้าชีวิต” ที่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างไรก็ได้ แต่พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีอีกพระราชสถานะหนึ่งซึ่งทรงเป็น “ธรรมราชา” ผู้ยึดมั่นในทศพิธราชธรรม ในการพิจารณาพิพากษาคดีก็จะทรงมีพระมหากรุณาธิคุณผ่อนโทษหนักให้เป็นเบาเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีโทษหนัก เช่น โทษประหารชีวิต หรือโทษจำคุก

3.2) การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจตามโบราณราชพิธีประเพณีที่ตกทอดมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย และเป็นพระราชอำนาจที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนให้กระชับแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น โดยการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษในกรณีนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก่อนมีการบังคับโทษ และการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีการะหว่างมีการบังคับโทษ

3.3) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยโทษในวโรกาสอันเป็นมหามงคลของบ้านเมือง เช่น การพระราชทานอภัยโทษในวโรกาสพระราชพิธีบรมราชาภิเษก การพระราชทานอภัยโทษเนื่องในวันคล้ายวันพระราชสมภพ ตลอดจนพระราชพิธีสำคัญทางพระพุทธศาสนา โดยการพิจารณากำหนด

<sup>74</sup> เพ็ญจันทร์ โชติบาล, "พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย," หน้า 355-367.

หลักเกณฑ์ว่าผู้ต้องโทษใดเข้าข่ายที่จะได้รับพระมหากรุณาธิคุณบ้าง ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ในการที่จะใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปแก่ผู้ต้องโทษ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกลดลงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จากการใช้พระราชอำนาจที่เด็ดขาดสิ้นพันมาสู่การใช้พระราชอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้แนวความคิดและรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษต้องเปลี่ยนไปด้วย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ทำให้การพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่าง ๆ ต้องสิ้นสุดลงพร้อมกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ และรูปแบบการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป กล่าวคือ ในปัจจุบัน รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษนั้นจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ โดยการใช้พระราชอำนาจในกรณีนี้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยในการที่จะทรงพระกรุณาลดหย่อนโทษ พระราชทานอภัยโทษ หรือยกฎีกา แล้วแต่กรณี โดยไม่ทรงผูกพันตามความเห็นหรือคำแนะนำของคณะองคมนตรีซึ่งได้กราบทูลรายละเอียดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเป็นเบื้องต้น ส่วนรูปแบบการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจโดยอิสระตามพระราชอัธยาศัย แต่จะมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะได้ยึดถือวโรกาสอันเป็นมิ่งมงคลแห่งพระราชวงศ์จักรีมาเป็นหลักในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

### 2.2.3.2 พระราชอำนาจตามราชินิติประเพณี

พระราชอำนาจตามนิตินิติราชประเพณี เป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้โดยพระบรมเดชานุภาพ (Royal Charisma) อันสืบเนื่องมาจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจล้นพ้นทุกประการในทางการเมืองการปกครอง จึงทำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจหลายประการตามโบราณราชินิติประเพณี<sup>75</sup> ต่อมาเมื่อระบอบการเมืองการปกครองของไทยเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็เหลืออยู่เท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่แท้ที่จริงแล้วพระราชอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นพระราชอำนาจแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น พระราชอำนาจตามโบราณราชินิติประเพณีที่มีอยู่แต่เดิมมิได้สูญหายไปทั้งหมด แต่มีเหลืออยู่เท่าที่ไม่ขัดกับหลักการประชาธิปไตยและพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจนี้น้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ พระราชอำนาจตามราชินิติประเพณีแม้ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เข้าใจตรงกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าพระราชอำนาจดังกล่าวนี้มีอยู่จริง ทั้งโดยทฤษฎีและทางปฏิบัติในความเป็นจริง ที่เรียกว่า “Conventions”<sup>76</sup>

พระราชอำนาจตามโบราณราชินิติประเพณีที่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนี้ นายวอลเทอร์ แบทซอต (Walter Bagehot) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษอธิบายว่า ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษก็มีธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) เช่นนี้ซึ่งพระมหากษัตริย์อังกฤษจะทรงใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ด้วยความระมัดระวัง ไม่เปิดเผย เป็นพระราชอำนาจที่อยู่เบื้องหลังที่คอยระคับประคองรัฐบาลของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>77</sup> อันได้แก่ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (The right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn)<sup>78</sup> ในขณะที่ นายอังเดร มาทียอต (Andre Mathiot) เห็นว่า แท้จริงแล้วพระราชอำนาจเหล่านี้ก็คือพระราชอำนาจที่จะได้รับการกราบบังคมทูลและการปรึกษา (The right to be informed and the right to be consulted) นั่นเอง สาเหตุที่พระมหากษัตริย์

<sup>75</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 317.

<sup>76</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 372.

<sup>77</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา," ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์, (กรุงเทพฯ: พี.เค.พรีนติ้งเฮาส์, 2531), หน้า 155.

<sup>78</sup> Walter Bagehot, The English Constitution, pp. 84-122.

ทรงมีพระราชอำนาจเช่นนี้เนื่องจากเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ก็สมควรที่จะให้ทรงรับรู้กิจการในการบริหารในพระปรมาภิไธยด้วย เมื่อทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้วในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของชาติ และทรงมีประสบการณ์ ก็สมควรที่จะพระราชทานคำตักเตือนได้ในกรณีที่ทรงเห็นว่าไม่สมควร แต่หากทรงเห็นว่าสมควรก็ทรงสามารถสนับสนุนการนั้นได้<sup>79</sup>

สำหรับพระมหากษัตริย์ไทยรัชกาลปัจจุบัน พระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจดั้งเดิมตามโบราณราชพิธีประเพณีอย่างกว้างขวางเกินกว่าขอบเขตพระราชอำนาจที่นายวอลเทอร์ แบทชอต ได้อธิบายไว้มาก<sup>80</sup> โดยพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของชาติ เป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชน โดยการปฏิบัติพระองค์เป็นแบบอย่างที่ดีแก่พสกนิกร ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่บุคคลและคณะบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินชีวิต จริยธรรม คุณธรรมต่าง ๆ ทรงเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนราษฎรทั่วประเทศและพระราชทานความช่วยเหลือ ตลอดจนทรงริเริ่มโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือพสกนิกรของพระองค์ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้ ดังนี้

### (1) พระราชอำนาจในทางจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

(1.1) พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (The right to be consulted)

พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล หมายถึง กรณีที่รัฐบาลจะดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดและเห็นสมควรที่จะนำความในเรื่องนั้นขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อปรึกษาหารือ การใช้พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาลในช่วงต้นรัชกาลปัจจุบันอาจไม่ปรากฏชัดนัก เพราะต้องคำนึงว่าผู้นำรัฐบาลส่วนมากในเวลานั้นมีวิสัยทัศน์และประสบการณ์ในการทำงานมาเป็นเวลานาน ขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพิ่งทรงครองสิริราชสมบัติได้ไม่นาน แต่เมื่อเวลาผ่านไปการใช้พระราชอำนาจในส่วนนี้ก็ชัดเจนมากยิ่งขึ้น<sup>81</sup> โดยจะทรงรับการปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาลทั้งที่เป็นการเฝ้าฯ อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

<sup>79</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: เอส.ซี.พริ้นท์แอนด์แพค, 2548), หน้า 141.

<sup>80</sup> เจษฎา พรไชยา, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย," หน้า 320.

<sup>81</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 143.

(1.2) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงละเลยที่จะทรงใช้พระราชอำนาจในการสนับสนุนรัฐบาลเมื่อทรงเห็นว่ากิจการที่รัฐบาลจะดำเนินการหรือได้ดำเนินไปแล้วเป็นประโยชน์ต่อประชาชน<sup>82</sup> แม้ว่าการสนับสนุนที่พระราชทานแก่รัฐบาลนั้นมักเป็นการภายในระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาล ไม่สู้จะเปิดเผยแก่สาธารณชนมากนัก แต่ก็เป็นที่สังเกตได้จากอุดมการณ์ของรัฐที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต่างมีนโยบายสนับสนุนให้ประชาชนในประเทศมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมทั่วถึงแก่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบท โดยพิจารณาประกอบกับพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนราษฎรทั่วประเทศและพระราชทานความช่วยเหลือเป็นประจำทุกปี การริเริ่มโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตลอดจนโครงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเมืองหลวง เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาการจราจร ปัญหาเสพติด ปัญหาสุขภาพ ฯลฯ จะเห็นได้ว่าหลาย ๆ โครงการได้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้มากเช่นกัน<sup>83</sup> อันสะท้อนถึงการให้พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาลนั่นเอง

(1.3) พระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn)

หมายถึง พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์จะทรงตักเตือนรัฐบาลของพระองค์ให้ตระหนักถึงข้อดีข้อเสียบางประการในการดำเนินการของรัฐบาล หรือในกรณีที่ทรงเห็นว่า การดำเนินการของรัฐบาลบางประการเป็นการไม่สมควรหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชน ก็สมควรที่จะพระราชทานคำตักเตือน ทั้งนี้ เนื่องจากการทรงราชย์ที่ยาวนานของพระมหากษัตริย์ ย่อมทรงรู้เห็นเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองต่าง ๆ มาโดยตลอดเป็นระยะเวลาอันยาวนาน พระมหากษัตริย์จึงเปรียบเสมือนเป็นแหล่งสะสมประสบการณ์ของบ้านเมืองไว้มากที่สุด ซึ่งอาจมากกว่ารัฐบาลหรือรัฐสภา เพราะรัฐบาลและรัฐสภาย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามวิถีทางทางการเมือง แต่พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงรับทราบและรับรู้เหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลา<sup>84</sup>

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

<sup>83</sup> เจษฎา พรไชยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” หน้า 321 - 322.

<sup>84</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, “บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา,” ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า 154-155.

อย่างไรก็ดี การใช้พระราชอำนาจที่จะทรงตั้งเดือนรัฐบาลนี้มักเป็นการภายในที่มีผู้ทราบเรื่องราวอยู่ไม่มาก แต่พอยกตัวอย่างกรณีการใช้พระราชอำนาจตั้งเดือนรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ที่ชัดเจน คือกรณีเกิดเหตุความไม่สงบและเหตุจลาจลขึ้นในกรุงเทพมหานครเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวลุกลามและมีทีท่าจะขยายความเสียหายต่อไปอีกมาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และผู้ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ เข้าเฝ้าฯ รับพระราชทานพระราชกระแสเตือนสติ โดยในภายหลังต่อมาได้มีการประนีประนอมและยุติการเผชิญหน้ากัน ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้พระราชอำนาจตั้งเดือนรัฐบาลของพระมหากษัตริย์นั่นเอง<sup>85</sup>

## (2) พระราชอำนาจดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

### (2.1) การถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงแก่พระมหากษัตริย์

การถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงแก่พระมหากษัตริย์เป็นจารีตประเพณีที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย โดยประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อพ่อบุญได้ด้วยการยื่นกระดาษที่แขวนไว้หน้าประตูวัง ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 พระองค์ได้ทรงปรับปรุงประเพณีการถวายฎีการ้องทุกข์แก่พระมหากษัตริย์ด้วยการแขวนกลองไว้ที่หน้าประตูวังให้ประชาชนมาตีกลองร้องทุกข์และทรงปรับปรุงประเพณีการเข้าเฝ้าฯ โดยโปรดให้ประชาชนสามารถเข้าเฝ้าฯ ได้อย่างใกล้ชิด และสามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์แก่พระองค์ได้โดยตรง ทั้งนี้ โดยทรงกำหนดเวลาที่จะเสด็จออกรับฎีกาทูวันโกนเดือนละ 4 ครั้ง อีกทั้งยังพระราชทานรางวัลให้แก่ผู้ที่มาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาด้วย<sup>86</sup> ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 พระราชอำนาจในการรับเรื่องฎีการ้องทุกข์โดยตรงจากประชาชนไม่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ประชาชนยังคงอาศัยสิทธิที่ได้รับจากจารีตประเพณีในการถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงแก่พระมหากษัตริย์ โดยไม่จำกัดว่าเนื้อหาของฎีการ้องทุกข์นั้นจะต้องเป็นความเดือดร้อนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้แต่ความเดือดร้อนเรื่องทรัพย์สินเงินทองความเป็นอยู่ของประชาชนก็สามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระบรมราชานุญาตเคราะห์ได้ พระราชอำนาจในการรับเรื่องฎีการ้องทุกข์โดยตรงจากประชาชนจึงครอบคลุมความเดือดร้อนของราษฎรอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ กระบวนการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ตลอดจนการใช้พระราชอำนาจในการรับเรื่องฎีการ้องทุกข์โดยตรงจากประชาชนก็มิได้ขัดต่อหลักการใช้อำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด เนื่องจากการใช้พระราชอำนาจในกรณีนี้เป็นการใช้พระราชอำนาจดั้งเดิมตามโบราณราชพิธีประเพณีในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ ประกอบกับพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล พระมหากษัตริย์จึงมักทรงจัดส่งฎีการ้องทุกข์จากประชาชนเหล่านี้ให้แก่รัฐบาล

<sup>85</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 150-151.

<sup>86</sup> ม.ล.สุพร อิศรเสนา, การทำหนังสือทูลเกล้าถวายฎีกา (กรุงเทพฯ: สุทธิแสงวงการพิมพ์, 2528), หน้า 4-10.

เพื่อสั่งการให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาตามที่มีการร้องทุกข์มา และในอีกทางหนึ่งส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของตนได้ว่าเกิดข้อบกพร่องผิดพลาดประการใดบ้างจึงเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและการถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงแก่พระมหากษัตริย์ เพื่อที่ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะได้ดำเนินการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น<sup>87</sup>

## (2.2) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ<sup>88</sup>

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงปัญหาความยากจนของราษฎร ตลอดจนปัญหาความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศที่กระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ๆ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นคนชนบทไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดความรู้และปัจจัยในการประกอบอาชีพ การขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรและการบริโภค การขาดแคลนที่ดินทำกินและดินขาดความอุดมสมบูรณ์ การขาดการศึกษา และการขาดการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมเยียนราษฎรในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นประจำ โดยเฉพาะราษฎรในถิ่นทุรกันดารที่รัฐบาลอาจเข้าไปดูแลได้ไม่ทั่วถึง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นที่จะทรงแก้ไขปัญหาคความทุกข์ยากเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเหล่านั้น โดยมีได้ทรงคำนึงแต่เพียงว่าทรงเป็นประมุขของประเทศโดยทางนิตินัยหรือตามรัฐธรรมนูญอย่างประมุขประเทศอื่น ๆ เท่านั้น แต่พระองค์ทรงระลึกอยู่เสมอว่าพระองค์ทรงเป็นคนไทยที่จะต้องร่วมทุกข์ร่วมสุขกับคนไทยทุกคนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเพศ วัย ศาสนา หรืออาชีพใด และทรงมีพระราชดำริที่จะพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในถิ่นทุรกันดารเหล่านี้้อยู่ตลอดเวลา โดยทรงเน้นการพัฒนาให้เกิดความ “พออยู่พอกิน” สามารถช่วยเหลือตนเองได้และมีความสุขทั้งร่างกายและจิตใจตามสมควร<sup>89</sup>

โครงการแรกที่ทรงมีพระราชดำริแรกเริ่มในการช่วยเหลือประชาชนได้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประทับอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร โดยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมประมงนำพันธุ์ปลาหมอเทศที่ได้รับจากกรมประมงเมืองปีนังเข้ามาเลี้ยงในบ่อปลาในบริเวณสวนจิตรลดา และหลังจากนั้นอีก 1 ปี คือวันที่ 7 พฤศจิกายน 2496 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพันธุ์ปลาหมอเทศดังกล่าวให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

<sup>87</sup> วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง, "พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ 2540), หน้า 150-159.

<sup>88</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 77-81.

<sup>89</sup> คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, อะไรคืออะไร อะไรเป็นอะไรในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ กปร., 2529), หน้า 2.



ทั่วประเทศนำไปเพาะเลี้ยงแพร่พันธุ์ในท้องถิ่นของตนเองต่อไป ซึ่งอาจถือได้ว่าโครงการดังกล่าวนี้เป็นโครงการพระราชดำริโครงการแรกๆ ที่เรียกว่า “โครงการประมงพระราชทาน”<sup>90</sup>

นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานแนวพระราชดำริให้แก่รัฐบาลรับใส่เกล้าใส่กระหม่อมไปพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีตามพระราชประสงค์ โดยทรงเน้นการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้ยากจนอย่างเป็นระบบ ปัจจัยทุกอย่างที่ส่งผลกระทบต่อการผลิตที่ยังบกพร่องอยู่จะต้องได้รับการแก้ไขหรือพัฒนาคุณภาพให้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเรื่องน้ำ ที่ดินทำกิน ทุน ความรู้ในเรื่องการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ และการตลาด<sup>91</sup> ทั้งนี้ หลักการสำคัญที่ทรงยึดมั่นในการดำเนินงานพัฒนา คือ การมีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นที่จะให้การพัฒนานั้น ๆ เป็นผลดีและเป็นประโยชน์ตักถึงแก่ประชาชนอย่างแท้จริง และสิ่งที่ทรงปฏิบัติเสมอมาไม่เปลี่ยนแปลงคือ เมื่อได้ทรงศึกษาการพัฒนาใด ๆ จนเป็นที่พอพระราชหฤทัยแล้ว ก็จะทรงแนะนำหรือแนะนำแผนงานโครงการนั้น ๆ ให้แก่รัฐบาลเป็นผู้พิจารณา กล่าวคือ พระองค์จะทรงมอบพระราชดำริให้แก่รัฐบาลในลักษณะที่เป็นข้อเสนอแนะเท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นการสั่งแบบเป็นพระบรมราชโองการหรือเป็นพระราชกระแสเชิงบังคับแต่ประการใด ทั้งนี้ ทรงเห็นว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะต้องพิจารณาเองว่ารัฐบาลเห็นสมควรที่จะดำเนินการตามที่ทรงเสนอแนะหรือไม่อย่างไร แต่รัฐบาลจะวินิจฉัย โดยพระองค์จะไม่ทรงดำเนินการพัฒนาแข่งกับรัฐบาลหรือเข้าซ้อนกับงานของรัฐบาล ตรงกันข้ามจะทรงดำเนินการพัฒนาผสมผสานควบคู่และร่วมมือสนับสนุนให้เกิดความกลมกลืนกันกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยตลอด<sup>92</sup>

เมื่อรัฐบาลได้รับพระราชทานแนวพระราชดำริแล้ว ก็จะไปศึกษาข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการจัดทำโครงการ หากมีกรณีที่ไม่แน่ใจหรือยังไม่ชัดเจนในแนวพระราชดำรินั้น ก็อาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราโชวาทหรือวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งก็เป็นได้ ภายหลังจากนั้น หากรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรที่จะสนองพระราชดำริ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็จะขออนุมัติจัดการโครงการโดยเสนอไปยังหัวหน้าส่วนราชการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเพื่อพิจารณาอนุมัติตามลำดับขั้นตอน เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถดำเนินการ

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

<sup>91</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 77-78.

<sup>92</sup> คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, อะไรคืออะไร อะไรเป็นอะไรในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, หน้า 17.

ปฏิบัติงานได้ในทันที<sup>93</sup> อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลได้ตกลงตัดสินใจที่จะสนองพระราชดำริแล้วก็เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการตามโครงการนั้น ๆ ให้เสร็จสิ้น และติดตามบำรุงรักษาในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องบำรุงรักษาด้วย นั่นหมายความว่า เมื่อรัฐบาลได้ตกลงตัดสินใจที่จะสนองพระราชดำริแล้ว ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยตรง ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจจะทรงติดตามความก้าวหน้าและผลงานต่าง ๆ เป็นครั้งคราวแล้วแต่พระราชอัธยาศัย<sup>94</sup>

“โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ”

หมายความถึง โครงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ ได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดทำขึ้น โดยมีลักษณะสำคัญคือ เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการทำมาหากินและปัญหาอื่น ๆ ที่กระทบถึงสภาพการดำรงชีวิตในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ<sup>95</sup> โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริจึงมีหลายประเภท หลายสาขา และมีพื้นที่ดำเนินการครอบคลุมเกือบทุกจังหวัดของประเทศ นอกจากนี้ รูปแบบของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในบางโครงการยังได้พัฒนาเป็นมูลนิธิที่จดทะเบียนดำเนินการตามกฎหมายอีกด้วย อาทิ มูลนิธิอานันทมหิดล มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ มูลนิธิโครงการหลวง มูลนิธิชัยพัฒนา เป็นต้น สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ได้แบ่งประเภทของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริออกเป็น 4 ลักษณะ<sup>96</sup> ได้แก่

#### 1) โครงการตามพระราชประสงค์

หมายถึง โครงการที่ทรงศึกษาและทดลองปฏิบัติเป็นการส่วนพระองค์ ทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์เองในการดำเนินงานทดลอง

<sup>93</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 78.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

<sup>95</sup> สุเมธ ตันติเวชกุล, บทบาทของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในการสนับสนุนความมั่นคงของชาติในพื้นที่ชนบทของประเทศ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529), หน้า 1.

<sup>96</sup> ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2554), หน้า 6-7.

ต่อมาเมื่อทรงแม่พระทัยแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลเข้ามารับช่วงดำเนินการต่อ ตัวอย่างของโครงการดังกล่าว ได้แก่ โครงการสวนพระองค์สวนจิตรลดา โครงการหุบกะพงตามพระราชประสงค์ เป็นต้น

## 2) โครงการหลวง

หมายถึง โครงการสวนพระองค์ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากราษฎร รัฐบาลไทยและต่างประเทศ รวมทั้งสำนักงาน กปร. โดยทรงเจาะจงดำเนินการพัฒนาและบำรุงรักษาต้นน้ำลำธารในบริเวณภาคเหนือ โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ดำเนินกิจการโดยตรงกับชาวเขา โดยร่วมปฏิบัติผสมผสานกับหน่วยงานของรัฐบาลในพื้นที่ต่าง ๆ ในภาคเหนือ บางโครงการมีลักษณะการดำเนินงานแบบโครงการตามพระราชดำริ

## 3) โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์

หมายถึง โครงการที่ทรงพระราชทานข้อแนะนำและแนวพระราชดำริให้เอกชนไปดำเนินการด้วยกำลังเงิน กำลังปัญญา และกำลังแรงงาน พร้อมทั้งการติดตามผลงานให้ต่อเนื่องโดยภาคเอกชนเอง โครงการหมู่บ้านสหกรณ์โนนดินแดง อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งสโมสรโรตารีแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดและดำเนินงานตามแนวพระราชดำริ โครงการพจนานุกรมและโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เป็นต้น

## 4) โครงการตามพระราชดำริ

หมายถึง โครงการที่ทรงวางแผนพัฒนาทรงเสนอแนะให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชดำริ โดยจะร่วมทรงงานกับหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งมีทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร โครงการประเภทนี้ปัจจุบันมีกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย อาทิ โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

อนึ่ง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ ปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่ในการพัฒนาด้านการเกษตรหรือการพัฒนาในเขตชนบทเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการแก้ไขปัญหาการจราจร โครงการแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสีย โครงการแก้ไขและป้องกันน้ำท่วม (แก้มลิง) ในเขตกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑลอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีการสร้างสถานที่อันเป็นสัญลักษณ์ในการเคารพสักการะ ได้แก่ การสร้างพระราชนุสาวรีย์สมเด็จพระศรีสุริเยทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา การสร้างวัดพระราม 9 กาญจนาภิเษก เป็นต้น<sup>97</sup>

<sup>97</sup> ชนิตา ชิตบัณฑิตย์, โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจนำในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, หน้า 7.

### (3) พระราชอำนาจที่ทรงใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของ

#### ประเทศ

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์บางอย่างขึ้นในประเทศโดยไม่อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลจะเข้าไปแก้ไขเยียวยาได้ด้วยตนเอง เพราะเป็นเรื่องที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับมหาชน<sup>98</sup> จึงเกิดกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในพระราชสถานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐซึ่งมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เหตุการณ์วิกฤตต่าง ๆ ในบ้านเมืองสงบเรียบร้อยลงไปได้ การใช้พระราชอำนาจในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศนี้มีใช้เป็นการพิจารณาเพียงลักษณะหรือประเภทของพระราชอำนาจที่ทรงใช้ แต่พิจารณาไปที่ภาพรวมของภารกิจหน้าที่ของประมุขรัฐที่จะต้องแก้ไขปัญหาวิกฤตของชาติบ้านเมืองที่ไม่อาจแก้ไขได้โดยฝ่ายการเมืองและนำประเทศไปสู่ความสงบสันติ<sup>99</sup> ด้วยเหตุนี้เอง พระราชอำนาจที่ทรงใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรัชกาลปัจจุบัน จึงถือได้ว่าเป็นพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการยอมรับจากทุกฝ่ายในสังคมตลอดจนประชาชนส่วนใหญ่โดยทั่วไปว่า เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ร้ายแรงในทางการเมืองการปกครองขึ้นไม่ว่าจะในเวลาใดหรือครั้งใดก็ตาม และฝ่ายการเมืองขาดความชอบธรรมในความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แล้ว ทุกฝ่ายในสังคมต่างก็จะคาดหวังไปที่การใช้พระราชอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดของพระมหากษัตริย์เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของบ้านเมืองนั้น ๆ เสมอ<sup>100</sup> และเป็นพระราชอำนาจที่ปรากฏเฉพาะในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ของไทยเท่านั้น<sup>101</sup> ในที่นี้สามารถยกตัวอย่างกรณีการใช้พระราชอำนาจในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศที่สำคัญ 2 กรณี คือ

#### 1) กรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ภายหลังจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปลายปี พ.ศ. 2506 จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อมาโดยยังคงดำเนินการบริหารประเทศตามแบบอย่างจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่รัฐบาลก็ต้องประสบกับ

<sup>98</sup> ประมวล รุจนเสรี, พระราชอำนาจ, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: สุเมธ รุจนเสรี, 2548), หน้า 104.

<sup>99</sup> เจษฎา พรไชยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” หน้า 339.

<sup>100</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมาย รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 398..

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 415-418.

ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศของจอมพล สฤษดิ์ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เช่น ปัญหาผู้อพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางาน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาอัตราอาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้น โดยที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังต้องเผชิญหน้ากับแรงกดดันจากประชาชน จอมพล ถนอม จึงตัดสินใจประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ที่ร่างกันมาเป็นเวลายาวนานนับสิบปีเพื่อเบี่ยงเบนความสนใจของประชาชนที่มีต่อปัญหาทางสังคมในขณะนั้น ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปในปีถัดมา จอมพล ถนอม ได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างรุนแรง จนในที่สุดเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จอมพล ถนอม ตัดสินใจรัฐประหารรัฐบาลของตนเอง และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ถูกต่อต้านอย่างหนักจากประชาชน และมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มนิสิตนักศึกษาอันเป็นความพยายามต่อต้านการกระทำของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2516<sup>102</sup> เพื่อเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและยกเลิกกฎอัยการศึก การจับกุมผู้นำนิสิตนักศึกษาก่อให้เกิดการแสดงพลังประชาชนครั้งใหญ่ และนำไปสู่การเผชิญหน้าเช่นหมัดกันภายในประเทศในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึงแม้ว่ารัฐบาลจอมพล ถนอม อาจจะสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความทุกข์ของราษฎร จึงทรงเข้ามาระงับเหตุการณ์โดยการปรากฏพระองค์ทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย และทรงทำให้ประชาชนแน่ใจว่าวิกฤตการณ์ครั้งนี้ได้คลี่คลายลงแล้ว ในที่สุดในเวลาหัวค่ำของวันที่ 15 ตุลาคม ได้มีประกาศว่า จอมพล ถนอม จอมพล ประภาส และพันเอก ญรงค์ เดินทางออกนอกประเทศแล้วเหตุการณ์จึงค่อยสงบลง และวันที่ 16 ตุลาคม ผู้ชุมนุมและประชาชนต่างพากันช่วยทำความสะอาด ถนนและสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเสียหาย กรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จึงเป็นครั้งแรกของการใช้พระราชอำนาจในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศ<sup>103</sup>

<sup>102</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระเจ้าอยู่หัวทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 110-114.

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216.

## 2) กรณีเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535

เมื่อเกิดการรัฐประหารในวันที่ 23 พฤษภาคม 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และได้มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปลายปี พ.ศ. 2534 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ประมาณ 5 เดือนเศษ ได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบขึ้นในช่วงระหว่างวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม 2535 มีการใช้กำลังอาวุธและการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มผู้ประท้วงและรัฐบาลอันนำไปสู่การใช้ความรุนแรง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงติดตามสถานการณ์นี้อย่างใกล้ชิด และทรงประเมินอารมณ์ของคนในชาติได้อย่างถูกต้อง จึงมีรับสั่งให้นายกรัฐมนตรีและผู้นำการประท้วงเข้าเฝ้าฯ และให้เผยแพร่ภาพทางโทรทัศน์ โดยทรงกล่าวตักเตือนอย่างสงบและจริงจังให้ผู้เข้าเฝ้าฯ ทั้งสองคน ตระหนักถึงผลร้ายของการกระทำของทั้งสองฝ่ายที่จะเกิดแก่ประเทศชาติ<sup>104</sup> วิกฤตการณ์ครั้งนี้จึงสงบลงได้โดยพระมหากษัตริย์ทรงเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศ ถือได้ว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศ โดยทรงตักเตือนไม่เพียงแต่ฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงฝ่ายผู้นำการประท้วงอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” (Constitutional Monarchy) พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งในฐานะองค์พระประมุขของรัฐ (Head of State) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขฝ่ายบริหาร (Head of Government) ซึ่งมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในทางการเมืองแต่ประการใด พระมหากษัตริย์จึงทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not rule) และทรงวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงในนามของพระมหากษัตริย์ องค์กรผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจของตนแทนพระมหากษัตริย์ ตามหลักพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) จึงต้องมี “การลงพระปรมาภิไธย” และ “การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign)” ขึ้น

นอกจากนี้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ลดลงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยกลายเป็นของ

<sup>104</sup> อานันท์ ปันยารชุน, "บทบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการสร้างประวัติศาสตร์ไทย," มติชนสุดสัปดาห์ 26 (16 มิถุนายน 2549): 34.

ประชาชน พระราชอำนาจที่เคยล้นพ้นก็เหลืออยู่เท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะมีมากน้อยเพียงไรย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และดังที่กล่าวไปแล้วว่าการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หลักการทั่วไปของใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ย่อมเป็นไปตามที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร<sup>105</sup> อย่างไรก็ตาม หลักการใช้อำนาจอธิปไตยถือเป็นหลักการสำคัญของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบอบรัฐสภา พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์มิใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตยดังในสมัยราชาธิปไตยอีกต่อไป แต่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หากพระมหากษัตริย์จะทรงมีส่วนเป็นเจ้าของอยู่ด้วยก็ในส่วนเท่า ๆ กันกับประชาชนหรือเช่นเดียวกับประชาชนคนอื่น ๆ แต่ข้อที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจพิเศษแตกต่างออกไปจากประชาชนทั่วไปก็คือ พระราชอำนาจในการ “ใช้” อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม การที่พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยทรงใช้อำนาจอธิปไตยมิได้หมายความว่าทรงเป็นเจ้าของอำนาจนั้น หากแต่เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ เช่น ทรงใช้อย่างไร โดยผ่านผู้ใด ในสถานการณ์ใด เวลาใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร เป็นต้น<sup>106</sup>

### 2.3 องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ย่อมเป็นไปตามที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในกรณีขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็เช่นเดียวกัน ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขจะมีองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์หรือไม่ก็ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ในที่นี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในต่างประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและปรากฏว่ามีองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ โดยพิจารณาแบ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมี

<sup>105</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 319.

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 367.

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และ  
 องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี  
 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก  
 เนเธอร์แลนด์ ภูฏาน และตองกา

### 2.3.1 องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศที่ปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
 อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยองค์กรที่  
 ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษ หรือที่เรียกว่า คณะองคมนตรี นับว่าเป็นหนึ่งใน  
 องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่มีบทบาทมากที่สุด โดยคอยช่วยเหลือด้านความสัมพันธ์  
 ระหว่างพระมหากษัตริย์ของอังกฤษกับรัฐบาล โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏตามกฎหมาย  
 รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรคือการถวายคำแนะนำในการใช้พระราชอำนาจและหน้าที่บาง  
 ประการแก่พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายที่ออกโดย  
 รัฐสภาได้ระบุไว้<sup>107</sup>

#### 2.3.1.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของคณะองคมนตรี

แต่เดิมภายใต้ระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์  
 (The Curia Regis) เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จากนั้นสภา  
 ที่ปรึกษาดังกล่าวได้พัฒนาขึ้นมาเป็นสถาบันต่าง ๆ ที่มีความสำคัญที่สุดของรัฐบาลกลางแห่ง  
 ประเทศอังกฤษเรื่อยมา อันได้แก่ กระทรวงการคลัง (The Exchequer and the Treasury) ใน  
 คริสต์ศตวรรษที่ 12 ศาลคอมมอนลอว์ (The Courts of Common Law) ในคริสต์ศตวรรษที่  
 13-14 และศาลชานส์เซอรี (The Chancery) ในคริสต์ศตวรรษ 14-15 และสภาขุนนาง  
 (The House of Lords) เช่น สภามหาภิษัตริย์ในรัฐสภา (The King's Council in Parliament)  
 ในคริสต์ศตวรรษที่ 14<sup>108</sup>

ภายหลังจากที่องค์ประกอบของ Curia Regis ได้แยกตัวออกไปเป็น  
 สถาบันต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าคณะองคมนตรีเป็นความต่อเนื่องของ

<sup>107</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 401.

<sup>108</sup> O.H. Phillips and P. Jackson, O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law (Sweet & Maxwell, 1987), p. 333.



Curia Regis อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้น Curia Regis ได้สิ้นสุดลงแล้วและคณะองคมนตรีที่กำเนิดขึ้นเป็นองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะในระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 13-14 ถือเป็นสิ่งใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลของราชวงศ์ทิวดอร์ (The Tudors) โดยในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ถือเป็นครั้งแรกที่มีการแบ่งแยกระหว่างสมาชิกสภาสามัญ (Ordinary Councilors) ซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายกับนักปกครองจำนวนมาก กับสมาชิกคณะองคมนตรี (Privy Councilors) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มชนชั้นสูงที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ซึ่งได้รับการคัดเลือก ทั้งนี้ ในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ คณะองคมนตรีมีแนวโน้มที่จะแยกตัวออกมาจากชนชั้นระดับล่างในสังคม ในทฤษฎีของผู้พิพากษา Coke แล้ว คณะองคมนตรีคือการประชุมระหว่างกษัตริย์และองคมนตรีในกฎหมายหรือพระราชวังของกษัตริย์ ซึ่งทรงเกียรติ มีศักดิ์ศรี และน่าเคารพอย่างยิ่งท่ามกลางคณะองคมนตรีเหล่านั้นกษัตริย์นั้นอย่างอภิมภิม โดยคณะองคมนตรีเปรียบเสมือนหนึ่งเป็นทหารยาม เป็นที่ปรึกษาของและเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อเกียรติยศ การป้องกันความปลอดภัย ตลอดจนผลประโยชน์แห่งราชอาณาจักร<sup>109</sup>

คณะกรรมการหลายคณะซึ่งประกอบด้วยสมาชิกคณะองคมนตรีบางส่วนเท่านั้นถูกราชวงศ์ทิวดอร์ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์หรือโอกาสเฉพาะอยู่เสมอ โดยคณะกรรมการชั่วคราวและถาวรถูกใช้งานเป็นประจำในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 และด้วยเหตุผลหลายประการ คณะกรรมการทั้งหลายของคณะองคมนตรีได้ถูกว่าจ้างในคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยการดำเนินกิจการการงานของคณะองคมนตรีส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้รูปแบบคณะกรรมการ นอกจากนี้ คณะกรรมการบางส่วนได้กลายมาเป็นหรือถ่ายโอนหน้าที่ด้านบริหารไปสู่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะ เช่น สภาการพาณิชย์ (Board of Trade) และสภาการเกษตรและการศึกษา (Boards of Agriculture and Education)<sup>110</sup>

ในปี ค.ศ. 2011 คณะองคมนตรีมีจำนวนประมาณ 593 คน<sup>111</sup> ประกอบด้วยบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งนักการเมืองหรือนักกฎหมายระดับสูง ขุนนาง พระผู้มีฐานันดรศักดิ์ และบุคคลผู้ซึ่งมีความโดดเด่นในวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยหนังสือตราตั้ง (Letters Patent) โดยบุคคลเหล่านี้รวมถึงประธานองคมนตรี (The Lord President of the Council) และรัฐมนตรีทั้งหลายซึ่งเป็นไปตามธรรมเนียม พระอาร์คบิชอป (Archbishop) จำนวน 2 คน โดยการกำหนด นอกจากนี้ตามปกติแล้วจะรวมถึงรัฐบุรุษแห่งเครือจักรภพ (The Leading Commonwealth Statesmen) จำนวนหนึ่ง เอกอัครราชทูตแห่งอังกฤษ (British

<sup>109</sup> Phillips, O. H. and P. Jackson, O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law, p. 333.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 401.

Ambassadors) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (The Speaker of the House of Commons) The Lords of Appeal in Ordinary, The Lord Chief Justice, The Master of the Rolls, The President of the Family Division และ The Lords Justices of Appeal<sup>112</sup>

ในการเข้ารับตำแหน่ง สมาชิกใหม่ของคณะองคมนตรีจะต้องกล่าวคำสาบานเพื่อแสดงความจงรักภักดีและคำสาบานตนพิเศษของสมาชิกคณะองคมนตรีในการเก็บรักษาความลับเรื่องราวต่าง ๆ ในความรับผิดชอบหรือที่ถูกเปิดเผยแก่ตน หรือในที่ประชุมคณะองคมนตรี ปฏิบัติอย่างเป็นความลับ อย่างไรก็ตาม สมาชิกใหม่อาจกล่าวคำยืนยันแทนการสาบานตนก็ได้ ทั้งนี้ การกล่าวคำสาบานตนหรือการกล่าวคำยืนยันอาจจะไม่เพิ่มสิ่งใด ๆ แก่หน้าที่ในการรักษาความลับในภายหลัง ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรักษาความลับของทางราชการ (The Official Secrets Acts) และการเปิดเผยความลับเช่นนั้นจะต้องได้รับความยินยอมของผู้มีอำนาจปกครองประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วได้แก่นายกรัฐมนตรี<sup>113</sup>

สมาชิกคณะองคมนตรีจะต้องเป็นชาวอังกฤษ โดยจะได้รับคำนำหน้านามว่า “The Right Honourable” อนึ่ง เป็นที่เห็นได้ชัดว่านับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสืบพระราชสันตติวงศ์ ค.ศ. 1901 (The Demise of the Crown Act 1901) สมาชิกสภาของคณะองคมนตรีจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการสืบพระราชสันตติวงศ์แต่อย่างใด<sup>114</sup>

### 2.3.1.2 อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีได้กลายมาเป็นองค์กรที่มีความเทอะทะอย่างมากในการเป็นเครื่องมือของรัฐบาล<sup>115</sup> ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 คณะองคมนตรีได้สูญเสียอำนาจในการเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรผู้กำหนดนโยบายและองค์กรที่ปรึกษาของสถาบันพระมหากษัตริย์ และการพัฒนากระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาล<sup>116</sup> คณะองคมนตรีได้สูญเสียบทบาทในการให้คำปรึกษาและการบริหารไปเกือบทั้งหมด โดยในปัจจุบัน คณะองคมนตรีเป็นเพียงแค่องค์กรผู้ก่อให้เกิดผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการแก่การกระทำบางอย่าง ซึ่งกระทำภายใต้พระราชอำนาจหรือกฎหมาย<sup>117</sup>

<sup>112</sup> Phillips, O. H. and P. Jackson, *O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law*, p. 334.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Ibid, p. 333.

<sup>117</sup> Ibid, p. 334.

การกระทำที่สำคัญที่สุดที่ทรงกระทำโดยสมเด็จพระราชินีนาถโดยคำแนะนำของคณะองคมนตรีจะอยู่ในรูปของคำแถลง (Proclamations) หรือคำสั่งในคณะองคมนตรี (Orders in Council) ซึ่งตามปกติแล้วคำแถลงจะได้รับการรับรองโดยคำสั่งคณะองคมนตรี ทั้งนี้ คำแถลงจะถูกใช้ในโอกาส เช่น ปิดการประชุมรัฐสภา ยุบรัฐสภา เรียกประชุมรัฐสภา ประกาศหรือยุติ สงคราม งานทางศาสนาที่จะต้องมีการเผยแพร่ข่าวอย่างกว้างขวางที่สุด ส่วนคำสั่งต่าง ๆ ใน คณะองคมนตรีนั้นจะกระทำภายใต้สิทธิของสมเด็จพระราชินีนาถ หรือโดยปกติจะกระทำภายใต้อำนาจ ตามกฎหมาย ซึ่งคำสั่งในคณะองคมนตรีอาจมีสถานะเป็นกฎหมาย เช่น การออกกฎหมายสำหรับอาณา เขตนอกประเทศโดยเฉพาะ หรือเป็นกฎหมายลำดับรอง (Statutory Instruments) ภายใต้กฎหมาย สมัยใหม่ที่มีความหลากหลาย ฯลฯ หรือในทางบริหาร เช่น การก่อตั้งส่วนงานใหม่ของรัฐบาล การออก ระเบียบสำหรับกองทัพ การกำหนดเงื่อนไขการทำงานของข้าราชการ การประกาศหรือยุติภาวะฉุกเฉิน ฯลฯ หรือในทางตุลาการ เช่น การกำหนดให้คำตัดสิน (คำแนะนำ) ของคณะกรรมการตุลาการแห่ง องคมนตรี (The Judicial Committee of the Privy Council) มีผลใช้บังคับ ฯลฯ<sup>118</sup>

นอกจากนี้ สมาชิกคณะองคมนตรีอาจถูกเรียกมาประชุมเนื่องในโอกาส พิเศษ เช่น การเข้ารับตำแหน่งของรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ เป็นต้น<sup>119</sup> คณะองคมนตรียังคงมี บทบาทสำคัญในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างสมเด็จพระราชินีนาถของอังกฤษกับรัฐบาล โดยการถวายคำแนะนำในการใช้พระราชอำนาจและหน้าที่บางประการแต่สมเด็จพระราชินีนาถ ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะองคมนตรี<sup>120</sup>

### 2.3.1.3 การประชุมคณะองคมนตรี

สมาชิกคณะองคมนตรีจะถูกเรียกมาประชุมที่พระราชวัง Buckingham หรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับสมเด็จพระราชินีนาถ เช่น ปราสาท Balmoral หรือบนเรือยอร์ช พระที่นั่ง เป็นต้น โดยองค์ประชุมจะประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน แต่โดยปกติแล้วสมาชิกซึ่ง ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นจะถูกเรียกประชุมจำนวน 4 คน ทั้งนี้ ไม่มีการเรียก สมาชิกทั้งหมดมาประชุมกัน (ยกเว้นในการเสด็จขึ้นครองราชย์) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1839 เมื่อครั้งที่มีการ ประกาศพิธีอภิเษกสมรสของสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธ และในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1981 การอภิเษกสมรสระหว่างเจ้าชายแห่งเวลส์ (The Prince of Wales) และเลดี้ไดอานา สเปนเซอร์ (Lady Diana Spencer) ก็ได้รับการรับรองในที่ประชุมพิเศษของคณะองคมนตรี ซึ่งประกอบด้วย

<sup>118</sup> ibid, p. 334-335.

<sup>119</sup> ibid, p. 335.

<sup>120</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราชบุรุษ: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 401.

สมาชิกคณะองคมนตรี ร่วมกับสมเด็จพระราชินีนาถ นายกรัฐมนตรี ประมุขฝ่ายตุลาการ (The Lord Chancellor) ประธานองคมนตรี และรัฐมนตรีอาวุโส รวมถึงเจ้าชายแห่งเวลส์ อาร์ชบิชอปแห่งแคนเทอร์เบอรี (Archbishop of Canterbury) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร องคมนตรีจากประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศเครือจักรภพอื่น ๆ<sup>121</sup>

### 2.3.2 องค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร

#### 1) ประเทศเดนมาร์ก

รัฐธรรมนูญแห่งเดนมาร์กได้กำหนดให้ม็องคร์ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์โดยใช้ชื่อว่า “สภาแห่งรัฐ (Council of State)” โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐไว้ ดังต่อไปนี้

- ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะขึ้นครองราชย์ พระมหากษัตริย์จะต้องลงพระนามในคำปฏิญาณต่อหน้าสภาแห่งรัฐ และในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงลงพระนามได้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาแห่งรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในช่วงเวลาดังกล่าว<sup>122</sup>

- ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ สภาแห่งรัฐจะปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>123</sup>

<sup>121</sup> O. Hood Phillips, Paul Jackson and Patricia Leopold, Constitutional and Administrative Law, p. 335.

<sup>122</sup> The Constitutional Act of Denmark, 1953, part 2, article 8.

“The King shall, prior to his accession to the throne, make a solemn declaration in writing before the Council of State that he will faithfully adhere to the Constitutional Act. Two identical originals of the declaration shall be executed, one of which shall be delivered to the Folketing for preserving in its archives, while the other shall be filed in the Public Record Office. When, because of absence or for other reasons, the King is unable to sign the aforesaid declaration immediately on his accession to the throne, government shall, unless otherwise provided by statute, be conducted by the Council of State until such declaration has been signed. When the King has already, as Heir to the Throne, signed the aforesaid declaration, he shall accede to the throne immediately it becomes vacant.”

<sup>123</sup> The Constitutional Act of Denmark, 1953, part 3, article 17 (1).

- ร่างกฎหมายและมาตรการของรัฐบาลที่สำคัญต่าง ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐ<sup>124</sup>

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 27 เมษายน ค.ศ. 1953 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่พระราชทายาทจะทำการเสกสมรสจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ในที่ประชุมสภาแห่งรัฐก่อนถึงจะเป็นผู้มีสิทธิในการสืบราชสมบัติ<sup>125</sup>

## 2) ประเทศเนเธอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้กำหนดให้มืองค์ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์โดยใช้ชื่อว่า “สภาแห่งรัฐ (Council of State)” เช่นเดียวกันกับองค์ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งเดนมาร์ก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้กำหนดองค์ประกอบของสภาแห่งรัฐว่าประกอบไปด้วย

(1) พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประธานสภาแห่งรัฐและเป็นประธานในที่ประชุมสภาแห่งรัฐ

(2) รัชทายาท จะสามารถเข้าร่วมประชุมสภาแห่งรัฐได้ต่อเมื่อมีพระชนมายุ 18 พรรษาบริบูรณ์

ส่วนสิทธิในการเข้าร่วมประชุมสภาแห่งรัฐของสมาชิกพระราชวงศ์ (The Royal House) จะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยรับสภา

สมาชิกสภาแห่งรัฐจะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์และจะอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต ทั้งนี้ เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยรัฐสภากำหนด เช่น การลาออก เป็นต้น<sup>126</sup>

---

“(1) The body of Ministers shall form the Council of State, in which the Heir to the Throne shall have a seat when of age. The Council of State shall be presided over by the King except in the instance mentioned in section 8 , and in instances where the legislature in pursuance of section 9 may have delegated the conduct of government to the Council of State.”

<sup>124</sup> The Constitutional Act of Denmark, 1953, part 3, article 17 (2).

“(2) All Bills and important government measures shall be discussed in the Council of State.”

<sup>125</sup> The Act of Succession of March 27, 1953, Article 5.

<sup>126</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 2002, Chapter 4, Article 74.

“1. The King shall be President of the Council of State. The heir presumptive shall be legally entitled to have a seat on the Council on attaining the age of eighteen. Other members of

นอกจากนี้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐไว้ ดังต่อไปนี้<sup>127</sup>

- สภาแห่งรัฐอาจได้รับการขอคำปรึกษาจากรัฐสภาในเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติและร่างคำสั่งต่าง ๆ ตลอดจนการลงนามในสนธิสัญญา
- สภาแห่งรัฐมีหน้าที่ในการตรวจสอบปัญหาในทางบริหารซึ่งจะนำไปสู่การตราพระราชกำหนด และการให้คำปรึกษาในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
- สภาแห่งรัฐอาจมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยรัฐสภาในการตัดสินปัญหาในทางบริหาร

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามมาตรา 75 ยังได้กำหนดไว้ว่าโครงการ องค์กรประกอบ และบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยรัฐสภา ตลอดจนอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมอื่น ๆ ก็อาจถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยรัฐสภาดังกล่าวเช่นกัน<sup>128</sup>

---

the Royal House may be granted a seat on the Council by or in accordance with an Act of Parliament.

2. The members of the Council shall be appointed for life by Royal Decree.

3. They shall cease to be members of the Council on resignation or on attaining an age to be determined by Act of Parliament.

4 . They may be suspended or dismissed from membership by the Council in instances specified by Act of Parliament.

5. Their legal status shall in other respects be regulated by Act of Parliament.”

<sup>127</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 2002, Chapter 4, Article 73.

“ 1. The Council of State or a division of the Council shall be consulted on Bills and draft orders in council as well as proposals for the approval of treaties by the States General. Such consultation may be dispensed with in cases to be laid down by Act of Parliament.

2 . The Council or a division of the Council shall be responsible for investigating administrative disputes where the decision has to be given by Royal Decree, and for advising on the ruling to be given in the said dispute.

3. The Council or a division of the Council may be required by Act of Parliament to give decisions in administrative disputes.”

<sup>128</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 2002, Chapter 4, Article 75.

“ 1 . The organisation, composition and powers of the Council of State shall be regulated by Act of Parliament.

### 3) ประเทศภูฏาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานได้กำหนดให้มีสภาองคมนตรี (Privy Council) ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 4 คน โดยเป็นสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งภูฏาน (ดรุก กัลโป) 2 คน สมาชิกที่มาจากเสนอชื่อโดยคณะรัฐมนตรี (Lhengye Zhungtshog) 1 คน และสมาชิกที่มาจากการเสนอชื่อโดยวุฒิสภา (National Council) 1 คน สภาองคมนตรีมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้<sup>129</sup>

- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพิเศษของสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งภูฏาน (ดรุก กัลโป) และพระราชวงศ์
  - เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของพระราชวงศ์
  - การถวายคำแนะนำแก่สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งภูฏาน (ดรุก กัลโป)
- ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชบัลลังก์และพระราชวงศ์
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของประมุข
  - เรื่องต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากพระบรมราชโองการของสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งภูฏาน (ดรุก กัลโป)

นอกจากนี้ ตามมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานยังได้กำหนดให้สภาองคมนตรีมีบทบาทในการเสนอชื่อพระราชวงศ์เพื่อเป็นหนึ่งในสมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (Council of Regency)<sup>130</sup>

---

2. Additional duties may be assigned to the Council or a division of the Council by Act of Parliament.”

<sup>129</sup> The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 14.

“ There shall be a Privy Council, which shall consist of two members appointed by the Druk Gyalpo, one member nominated by the Lhengye Zhungtshog and one member nominated by the National Council. The Privy Council shall be responsible for:

- (a) All matters pertaining to the privileges of the Druk Gyalpo and the Royal Family;
- (b) All matters pertaining to the conduct of the Royal Family;
- (c) Rendering advice to the Druk Gyalpo on matters concerning the Throne and the Royal Family;
- (d) All matters pertaining to crown properties; and
- (e) Any other matter as may be commanded by the Druk Gyalpo.”

<sup>130</sup> The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 8.

#### 4) ประเทศตองกา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรตองกาได้กำหนดให้มีสภาองคมนตรี (Privy Council) มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในพระราชภารกิจที่มีความสำคัญ โดยสมาชิกสภาองคมนตรีประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

1) สมาชิกโดยตำแหน่งซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี และผู้ปกครอง Ha'apai และผู้ปกครอง Vava'u ตลอดจนสมาชิกที่สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งตองกาทรงเห็นว่ามี ความเหมาะสมที่จะทรงแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาองคมนตรี

2) สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งตองกาเมื่อทรง เห็นว่าบุคคลผู้นั้นมีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในสภาองคมนตรี

ร่างพระราชกฤษฎีกาใด ๆ ที่ออกโดยพระมหากษัตริย์และสภาองคมนตรีจะต้องมี รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ เป็นผู้ลงนามรับรองด้วย ซึ่งรัฐมนตรีผู้นั้นจะเป็น ผู้รับผิดชอบหากร่างพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ มีข้อผิดพลาดประการหนึ่งประการใด<sup>131</sup>

---

“The Council of Regency shall collectively exercise the Royal Prerogatives and the powers vested in the Druk Gyalpo under this Constitution and shall be composed of:

- (a) A senior member of the Royal Family nominated by the Privy Council;
- (b) The Prime Minister;
- (c) The Chief Justice of Bhutan;
- (d) The Speaker;
- (e) The Chairperson of the National Council; and
- (f) The Leader of the Opposition Party.”

<sup>131</sup> The Act of Constitution of Tonga 1875, article 50 (1)

“The King shall appoint a Privy Council to assist him in the discharge of his important functions. The Privy Council shall be composed of the Cabinet in accordance with the fifty-first clause and the Governors in accordance with the fifty-fourth clause and any others whom the King shall see fit to call to his Council. And if any case shall have been heard in the Supreme Court it shall be lawful for either party thereto to appeal to the Privy Council which shall rehear the case and the judgment of the Privy Council shall in all cases be final provided that it shall not be lawful for the Privy Council to re-try any criminal case but only to advise the King on the remission or mitigation of sentences. No Ordinance which may be passed by the King and Privy Council shall have any effect until the signature of the minister to whose department such Ordinance relates is affixed thereto and if such Ordinance shall be illegal such minister alone



นอกจากสภาองคมนตรีแห่งต่อองจะมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในพระราชภารกิจที่มีความสำคัญแล้ว สภาองคมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการด้วย โดยในกรณีที่คู่ความได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาต่อสภาองคมนตรี สภาองคมนตรีมีอำนาจในการรับพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาด้วย เว้นแต่จะเป็นคดีอาญา ซึ่งสภาองคมนตรีมีอำนาจเพียงแต่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ว่าจะพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษ หรือยกคำอุทธรณ์ในคดีอาญาดังกล่าว ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลที่ดิน (Land Court) คู่ความมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลต่อสภาองคมนตรี และคำวินิจฉัยของสภาองคมนตรีให้ถือเป็นที่สุด<sup>132</sup>

จะเห็นได้ว่า ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) ต่างปรากฏองค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งในด้านโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะได้บัญญัติไว้

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีของประเทศญี่ปุ่นก่อนแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญจักรวรรดิญี่ปุ่น ค.ศ. 1889 ได้กำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิมีพระราชสถานะเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด และทรงใช้พระราชอำนาจในทุกด้านทั้งทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ ตลอดจนทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดทางการทหาร ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่จักรพรรดิสูงสุดในทุกด้านอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีสภาองคมนตรีทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องสำคัญของประเทศเมื่อสมเด็จพระจักรพรรดิขอคำปรึกษา ต่อมาเมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ซึ่งยกร่างโดยประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิยังคงเป็นประมุขสูงสุดของประเทศ เพียงแต่ลดพระราชอำนาจลงในทุกทางที่จะเป็นต้นเหตุนำไปสู่สงครามได้อีก พระราชสถานะของสมเด็จพระจักรพรรดิเป็นแค่เพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น สมเด็จพระจักรพรรดิทรงมีบทบาทต่าง ๆ ทางการเมือง สังคม วัฒนธรรม และการทูต แต่ไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดที่จะสั่งการ

---

shall be responsible and when the Legislative Assembly shall meet it may confirm such Ordinances and make them law or rescind them.”

<sup>132</sup> The Act of Constitution of Tonga 1875, article 50 (2)

“ If any case shall be heard in the land Court relating to the determination of hereditary estates and titles, it shall be lawful for either party thereto to appeal to the Privy Council which shall rehear the case and the judgement of the Privy Council shall be final.”

เกี่ยวเนื่องกับรัฐบาล หากแต่ทรงกระทำภายใต้คำแนะนำของรัฐบาล การดำเนินพระราชกรณียกิจของสมเด็จพระจักรพรรดิมิได้เป็นไปอย่างอิสระ พระราชกรณียกิจหลายด้านถูกควบคุมโดยรัฐสภา<sup>133</sup> ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญบับดังกล่าวจึงไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาองคมนตรีทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องสำคัญของประเทศเมื่อสมเด็จพระจักรพรรดิขอคำปรึกษา เพราะสมเด็จพระจักรพรรดิทรงมีพระราชสถานะเป็นแค่เพียงสัญลักษณ์ของประเทศ ประกอบกับข้อจำกัดของการใช้พระราชอำนาจและการประกอบพระราชกรณียกิจของสมเด็จพระจักรพรรดิ



---

<sup>133</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, “รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 52, 3 (2012): 303 – 328.

### บทที่ 3

#### แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยในอดีต

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทย หากสืบย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่าแนวความคิดดังกล่าวปรากฏมาตั้งแต่สมัยโบราณในลักษณะที่เรียกว่า “สภาการแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึง คณะบุคคลผู้มีหน้าที่หรือมีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือหรือในการชี้ขาดในกิจการของแผ่นดินหรือรัฐ<sup>1</sup> โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาการแผ่นดินในแต่ละยุคสมัยจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครองของประเทศไทยในขณะนั้น ๆ รวมทั้งบริบททางการเมืองการปกครองและสภาพสังคมในขณะนั้นประกอบด้วย แน่นนอนว่าแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ย่อมมีความแตกต่างกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

#### 3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคก่อนมีรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยได้มีมาตั้งแต่โบราณกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาตามคติพุทธศาสนา บุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์คือ สมณพราหมณ์ ดังที่ปรากฏในหลักจักรวรรดิวัตร 5 ซึ่งหมายถึงวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิหรือพระจริยาที่พระเจ้าจักรพรรดิพึงทรงบำเพ็ญสม่ำเสมอ ในข้อที่ว่า “ปริพฺจฉา” กล่าวคือ พระมหากษัตริย์พึงปรึกษาสอบถามปัญหาเกี่ยวกับสมณพราหมณ์ผู้ประพฤติปฏิบัติชอบอยู่เสมอตามกาลอันควร เพื่อให้รู้ชัดการอันดีชั่ว ควรประกอบหรือไม่ เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขหรือไม่ แล้วประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง โดยในปัจจุบันข้อนี้หมายความรวมถึงนักปราชญ์ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณธรรมด้วย<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 95..

<sup>2</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 34 (กรุงเทพฯ: มุลินนิการศึกษาศึกษาเพื่อสันติภาพ พระธรรมปิฎก (ป. อ. ปยุตโต), 2559), หน้า 251.

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ปรากฏสภาพการแผ่นดินในลักษณะของคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท คือ<sup>3</sup>

(1) ลูกขุน ณ ศาลา คือ บรรดาข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ในทางบริหารราชการแผ่นดิน หรือที่เรียกในสมัยต่อมาว่า “เสนาบดี”

(2) ลูกขุน ณ ศาลหลวง คือ บรรดาข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ในทางตุลาการคอยทำหน้าที่พิพากษาอรรถคดีให้กับราษฎร

ในการบัญญัติกฎหมายนั้นปรากฏว่า บางคราวลูกขุนทั้งสองจำพวกจะประชุมปรึกษาหารือกันเรียบเรียงพระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบและพระราชทานพระบรมราชานุมัติแล้ว บทกฎหมายนั้นก็ป็นอันใช้ได้ นอกจากลูกขุนทั้งสองจำพวกนี้แล้ว ในบางครั้งพระมหากษัตริย์ยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งได้บังคับบัญชาราชการไปเป็นประธานในการประชุมปรึกษานั้นด้วย<sup>4</sup>

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังปรากฏคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จากการที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาทำหน้าที่ตรวจชำระบทกฎหมายจากเอกสารกฎหมายต่าง ๆ ที่เหลือรอดจากการทำลายของข้าศึกในสมัยกรุงศรีอยุธยาและได้คัดลอกกันต่อ ๆ มาเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาล โดยคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวปรากฏในรูปของคณะกรรมการ ประกอบไปด้วย อาลักษณ์ 4 นาย ลูกขุน 3 นาย และราชบัณฑิต 4 นาย รวมเป็น 11 นาย มีหน้าที่ตรวจชำระสะสางบทกฎหมายเก่า จัดวางลำดับตัวบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เข้าระเบียบกับตัดทอนส่วนที่ซ้ำกันออก และคัดเลือกเอาส่วนที่บัญญัติข้อความขัดแย้งกันทิ้งเสีย แล้วรวบรวมเป็นประมวลกฎหมายขึ้นเรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง”<sup>5</sup> ดังนั้น คณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในสมัยดังกล่าวจึงประกอบไปด้วยบุคคล 3 ประเภท ได้แก่ อาลักษณ์ ลูกขุน และราชบัณฑิต

ทั้งนี้ องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการปกครองแผ่นดินนั้น องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์คงมีหน้าที่แต่เฉพาะในการถวายคำปรึกษา คำแนะนำ ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักแก่พระมหากษัตริย์เท่านั้น

<sup>3</sup> ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, หน้า 97.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>5</sup> โรแบร์ แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และวิวัลย์ พงศ์พินิตานนท์, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2553), หน้า 26-29.

มิได้มีอำนาจในการชี้ขาดข้อราชการแผ่นดินแต่อย่างใด<sup>6</sup> แต่อย่างน้อยที่สุดการได้อาศัยความคิดเห็นของบุคคลหลายคนช่วยกันคิด ช่วยกันตัดสินใจ ย่อมจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์เป็นไปด้วยความรอบคอบมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน “ประกาศที่ 3 ว่าด้วยตั้งเกาน์ซิล แลพระราชบัญญัติ” ซึ่งปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 วันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้น 2 ค่ำ ปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236 แผ่นที่ 1 หน้า 2 - 3 มีความว่า

“ครั้งนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่มีใครสำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญ ก็จะบังเกิดกับบ้านเมือง”

นอกจากนี้ ในคำปรารภของพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470<sup>7</sup> ซึ่งตราขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการปรึกษาข้อราชการว่า

“โดยที่ทรงมั่นพระราชหฤทัยว่า ในการปกครองย่อมมีปัญหาข้อราชการบางประเภท ซึ่งหากได้ปรึกษาฟังความเห็นของบุคคลผู้มีสติปัญญา มีความรู้หยั่งถึงสุขทุกข์ของประชาชนเป็นจำนวนมากคนด้วยกัน ก็ย่อมจะเป็นการดีมีคุณประโยชน์”

การศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) หรือในยุคก่อนมีรัฐธรรมนูญจะได้แบ่งแยกอธิบายตามยุคสมัย เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตลอดจนบทบาทขององค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทย หรือ “สภาการแผ่นดิน” ในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

<sup>6</sup> ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, หน้า 95

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470, ราชกิจจานุเบกษา 44 (5 กันยายน 2470): 205-216.

### 3.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### 3.1.1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปสถาบัน ทางการเมือง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสถาปนาระบบสภาการแผ่นดิน<sup>8</sup> ซึ่งได้แก่ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) เสนาบดีสภา องคมนตรีสภา และรัฐมนตรีสภา องค์กรเหล่านี้นับเป็นองค์กรทางการเมืองการปกครองที่มีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2433) ซึ่งเป็นระยะที่เริ่มมีการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย และนับเป็นก้าวแรกที่พระองค์ทรงริเริ่มนำเอาแบบอย่างทางการเมืองการปกครองตามแบบตะวันตกมาประยุกต์กับสภาวะทางการเมืองและสังคมไทยในระบายนั้น ด้วยเหตุนี้ ตลอดระยะเวลา 42 ปี ในรัชสมัยของพระองค์จึงเรียกได้ว่าเป็น “ยุคแห่งการปฏิรูป” อย่างแท้จริง เพราะงานปฏิรูปหลายอย่างในสมัยนี้ได้วางรากฐานทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในสมัยต่อมา อาทิ การปลดปล่อยลูกทาสซึ่งพระองค์ทรงกระทำในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป ไม่รวบรัดหรือหักโหม ด้วยวิธีการเช่นนี้จึงทำให้การปลดปล่อยลูกทาสเป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย และมีผลกระทบต่อเจ้าของทาสหรือนายเงินและบรรดาลูกทาสทั้งหลายน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในระยะแรกยังขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ จึงมีการว่าจ้างชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการเป็นจำนวนมาก โดยจ้างเข้ามาในรูปของที่ปรึกษาราชการ เช่น ที่ปรึกษาราชการทั่วไป (General Advisers) ที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2455 และยกเลิกเมื่อปี พ.ศ. 2458<sup>9</sup>

มูลเหตุสำคัญในการจัดตั้งสภาการแผ่นดิน (พ.ศ. 2417) มีดังนี้

#### 1) ปัจจัยทางด้านความต้องการที่จะลดอำนาจของขุนนางชั้นสูง

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411 นั้น ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษาเศษ และเป็นระยะเวลาที่ขุนนางแห่งตระกูลขุนนาง มีบทบาทและอำนาจในทางการเมืองมากที่สุดเพราะเป็นตระกูลที่มีความใกล้ชิดกับพระบรมราชจักรีวงศ์ ประกอบกับสมาชิกของตระกูลขุนนางสมรสกับขุนนางในตระกูลที่มีอำนาจ

<sup>8</sup> ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, หน้า 95.

<sup>9</sup> ชมพูนุช นาศิริรักษ์, "บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2453" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐศาสตร์ - ประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 17.

อื่น ๆ ตลอดจนรับราชการในตำแหน่งที่สำคัญสืบเนื่องติดต่อกันอย่างมั่นคง<sup>10</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงหนักพระทัยในอำนาจของขุนนางชั้นสูงตระกูลนี้ โดยเฉพาะสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เพราะสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นเสนาบดีที่มีทั้งความสามารถ ประสบการณ์ ตลอดจนมีอำนาจและความมั่งคั่ง เนื่องจากเคยว่าราชการในตำแหน่งที่สำคัญ ๆ มาก่อน ประกอบกับในสมัยนี้ (พ.ศ. 2417) ยังดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน และเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งนานที่สุด และประสบความสำเร็จมากที่สุด ในประวัติศาสตร์ไทย<sup>11</sup> นอกจากนั้น ในระยะแรกของการขึ้นครองราชย์ ขุนนางแห่งตระกูลบุนนาคยังได้ว่าราชการในตำแหน่งที่สำคัญ ๆ อีกหลายตำแหน่ง อาทิ กลาโหม (เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์) กรมท่า (เจ้าพระยาภาณุวงศ์) กรมนา (พระยาอาหารบริรักษ์) และราชเลขาณุกรฝ่ายภาษาอังกฤษของพระบาทสมเด็จพระจุลเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระยาภาสกรวงศ์) เป็นต้น แม้ผู้สำเร็จราชการจะมีได้ประสงคร้ายต่อราชบัลลังก์ก็ตาม แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นระยะที่อำนาจทางการบริหารอยู่กับผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและเสนาบดี เพราะมีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนให้เจ้านายที่มีความสามารถเหมาะสมเป็นพระเจ้าแผ่นดินมาหลายสมัยแล้ว รวมทั้งในรัชสมัยของพระองค์ด้วย อีกทั้งเนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในขณะนั้นยังทรงพระเยาว์ ฉะนั้น พระราชอำนาจของพระองค์ในระยะแรกที่เสด็จขึ้นครองราชย์ จึงเปรียบเสมือน “ว่าวที่ลอยจนหมดสายป่าน”<sup>12</sup> พระองค์จึงทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2417

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>10</sup> ปิยนาด บุนนาค, "บทบาทของเสนาบดีแห่งตระกูลบุนนาคในการปกครองประเทศสยามตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 แห่งรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - 2416 หรือ ค.ศ. 1782-1873)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะอักษรศาสตร์ 2516), หน้า 506-509. อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519), หน้า 11..

<sup>11</sup> Walter F. Vella, *The Impact of the Western on Government in Thailand*, (California : University of California, 1955), pp. 334 – 335, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 17.

<sup>12</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, *เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.1 ก/4* พระราชดำรัสสอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247 (พ.ศ. 104) อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 17.

## 2) ปัจจัยทางด้านความต้องการที่ปรึกษา

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ในขณะที่ยังทรงพระเยาว์ ดังนั้น จึงทำให้พระองค์ทรงตกอยู่ในสภาวะขาดความพร้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านประสบการณ์ เนื่องจากการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตาม ในระยะ 5 ปีแรกที่ทรงขึ้นครองราชย์ ยังไม่มีความจำเป็นมากนักที่จะมีที่ปรึกษาเนื่องจากเป็นระยะที่สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่างพระเนตรพระกรรณอยู่แล้ว อีกประการหนึ่ง สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ก็มีที่ปรึกษาส่วนตัวอยู่หลายคน และมีความชำนาญในด้านต่าง ๆ พระองค์จึงไม่ทรงตั้งที่ปรึกษา จนกระทั่งภายหลังที่ทรงมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2416 แล้ว พระองค์จึงเริ่มทรงบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่และแท้จริงด้วยพระองค์เอง<sup>13</sup>

## 3) ปัจจัยทางการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก

สำหรับประเทศไทยได้รับผลกระทบอันเกิดจากการคุกคามอธิปไตยของประเทศตะวันตกเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ตั้งแต่ช่วงรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2367 – 2441) รวมทั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย ฉะนั้น ทางที่จะรักษาเอกราชของชาติไว้ ก็คือ การเปิดประเทศรับชาวตะวันตกอย่างแท้จริง และยอมเสียส่วนน้อยเพื่อให้คงส่วนใหญ่ไว้ ตลอดจนปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับกาลสมัย แต่งานปรับปรุงของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทันบรรลุผลสำเร็จก็เสด็จสวรรคตเสียก่อน ด้วยเหตุนี้ พระราชภาระจึงตกแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉะนั้นเมื่อพระองค์ทรงบรรลุนิติภาวะแล้วก็เริ่มต้นปรับปรุงประเทศอย่างแท้จริง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่กำลังเปลี่ยนไป เพื่อความอยู่รอด และเป็นการโต้ตอบแรงกระทบที่เกิดขึ้นจากตะวันตกด้วย งานปรับปรุงประเทศที่สำคัญอย่างหนึ่ง ก็คือ การปรับปรุงทางการปกครอง ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทรงมีประกาศตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ในปี พ.ศ. 2417<sup>14</sup>

## 4) ปัจจัยทางด้านประสบการณ์จากต่างประเทศ

เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์เมื่อครั้งทรงพระเยาว์จึงมีประสบการณ์น้อย พระองค์จึงทรงพยายามเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้แก่ตนเองด้วยวิธีการเสด็จประพาสต่างประเทศโดยเริ่มต้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2413 โดยเสด็จประพาสสิงคโปร์ บัตตาเวีย (Djakarata) และสมารัง (Semarang) ซึ่งผู้ที่นับว่ามีบทบาทสำคัญที่ทำให้

<sup>13</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 22.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 25.



พระองค์ได้เสด็จต่างประเทศในคราวนี้คือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ทั้งนี้ เป็นเพราะท่านต้องการให้พระบาทสมเด็จพระจุลเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีโอกาสทอดพระเนตรวิธีการปกครองของอังกฤษที่สิงคโปร์ และฮอลันดาที่ปัตตาเวีย เพื่อที่จะได้ทรงนำเอาส่วนดีมาประยุกต์กับบ้านเมืองไทย เช่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้เลิกไว้ทรงหมมมทไทยในราชสำนักตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา นอกจากนั้นยังทรงปรับปรุงกรมทหารมหาดเล็ก พร้อมชักชวนให้บรรดาเชื้อพระวงศ์ ตลอดจนบรรดาลูกมหาดเล็กทั้งหลายเข้ารับราชการอีกด้วย<sup>15</sup>

ต่อมา ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2414 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสประเทศอินเดีย ซึ่งภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำเนินกลับจากประเทศอินเดียพระองค์ทรงโปรดให้ตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษแก่พระราชวงศ์และขุนนางข้าราชการ อย่างไรก็ตาม แม้ภายหลังจากเสด็จประพาสต่างประเทศถึง 2 ครั้ง ผลงานของพระองค์ที่ปรากฏส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงขนบธรรมเนียมประเพณีที่เกี่ยวกับราชสำนัก แต่ไม่ปรากฏว่ามีการปรับปรุงงานด้านการปกครองอย่างชัดเจน อาจจะเป็นเพราะพระองค์ยังไม่มีพระราชอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริงก็เป็นได้ ดังนั้น การปรับปรุงทางการปกครองจึงยังไม่เกิดขึ้นจนกระทั่งปี พ.ศ. 2417<sup>16</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยที่เป็นมูลเหตุในการทรงตั้งองค์กรที่ปรึกษาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผลรวมที่เกิดขึ้นเนื่องจากการผสมผสานของปัจจัยต่าง ๆ ทั้ง 4 ประการ แต่ที่นับว่ามีอิทธิพลมากที่สุด คือ ความต้องการที่จะลดอำนาจของขุนนางชั้นสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งความต้องการในข้อนี้มีลักษณะที่แฝงอยู่กับพระราชประสงค์ที่แท้จริงในการตั้งสภาการแผ่นดิน โดยภายหลังเมื่อพระองค์ทรงได้พระราชอำนาจกลับคืนมา บทบาทของสภาการแผ่นดินปี พ.ศ. 2417 ก็ลดน้อยลงและในที่สุดก็ไม่มีบทบาทอะไร<sup>17</sup>

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30.

### 3.1.1.2 องค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์

ในต้นปี จ.ศ. 1232 (พ.ศ. 2417) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งที่ปลุกขาราชการแผ่นดิน หรือ เคาน์ซิลเลอร์ ออฟ สเตต (Council of State) โดยเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริการสิ่งใดซึ่งเป็นราชการที่สำคัญและจะตั้งเป็นกฎหมาย และได้พระราชทานพระราชดำรินั้นมายังที่ปรึกษา ที่ปรึกษาจะต้องกราบทูลความเห็นของตน และให้โอกาสที่ปรึกษาตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีความเห็นในการแผ่นดินอย่างไรก็ให้นำเรื่องราวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อจะได้ทรงปรึกษาที่ปรึกษาทั้งปวง ต่อมา ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติเคาน์ซิลเลอร์ออฟสเตตคือที่ปลุกขาราชการแผ่นดิน จุลศักราช 1236 และพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปลุกขาในพระองค์ จุลศักราช 1236 พระราชบัญญัตินี้วางระเบียบแห่งสภาที่ปลุกขาราชการแผ่นดิน เช่น การแต่งตั้งที่ปลุกขาราชการแผ่นดิน ระเบียบการประชุม แต่หน้าที่ของสภาก็คงเป็นเพียงที่ปลุกขาราชการของพระมหากษัตริย์ ไม่มีสิทธิเด็ดขาดในการตัดสินใจแต่อย่างใด<sup>18</sup>

#### 3.1.1.2.1 สภาที่ปลุกขาราชการแผ่นดิน

สภาที่ปลุกขาราชการแผ่นดิน นับเป็นองค์กรทางการเมืององค์แรกทีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2417 ตามพระบรมราโชบายในการที่จะลดอำนาจของขุนนางชั้นสูง และปรับปรุงการปกครองประเทศให้ทันสมัย ภายหลังจากที่ทรงมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ 2 แล้ว ราว 1 เดือนเศษ พระราชประสงค์ในการตั้งสภานี้เท่าที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรคือ เพื่อให้สภานี้ช่วยคิดราชการแผ่นดิน ซึ่งจะให้มีคุณประโยชน์ทำนุบำรุงพระนครทั่วพระราชอาณาเขต ให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข

แนวพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับแนวความคิดมาจากการที่ได้ทอดพระเนตรงานเกี่ยวกับที่ประชุมปลุกขาราชการแผ่นดินที่เมืองบาดตาเวียของฮอลันดา เมื่อคราวเสด็จประพาสเมืองสิงคโปร์และบาดตาเวียในปี พ.ศ. 2413 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงตระหนักดีว่าในการบริหารประเทศนั้น หากมีผู้ช่วยคิดหลายปัญญาแล้ว ความเจริญก็ย่อมจะมีขึ้นแก่บ้านเมืองเป็นแน่<sup>19</sup> ด้วยเหตุนี้จึงทรงตั้งบรรดาข้าราชการซึ่งมีตระกูลและมีสติปัญญาเฉียบแหลม รอบรู้ใน

<sup>18</sup> ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, หน้า 97-98.

<sup>19</sup> ห้องสมุดวชิรญาณ หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ไม่ระบุ จ.ศ. เลขที่ 1528 มัดที่ 153 เล่ม 6 ประกาศตั้งเคาน์ซิล, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, หน้า 30.

ราชกิจต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 10 นาย และไม่เกิน 20 นาย<sup>20</sup> โดยให้ยศเป็นที่ 2 รองจากเสนาบดี ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่ทรงตั้งขึ้นในครั้งแรกมีทั้งสิ้น 12 นาย ดังนี้

- (1) พระยาราชนิกุล (เพ็ง เพ็ญกุล)
- (2) พระยาศรีพิพัฒน์ (แพ บุนนาค)
- (3) พระยาราชวราณุกุล (รอด กัลป์ยามิตร)
- (4) พระยาสาปณ์กิจโกศล (โหมต อมาตยกุล)
- (5) พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค)
- (6) พระยามหาอำมาตย์ (ชื่น กัลยาณมิตร)
- (7) พระยาอภัยรณฤทธิ์ (แย้ม บุญยรัตพันธุ์)
- (8) พระยาราไชย (จำเริญ บุรินศิริ)
- (9) พระยาพิพิธโกไคย (ทองคำ สุวรรณทัต)
- (10) พระยาเจริญราชไมตรี (ตาด อมาตยกุล)
- (11) พระยากระลาโหมราชเสนา (กรับ บุญยรัตพันธุ์)
- (12) พระยาราชโยธา (ทองอยู่ ภูมิรัตน)

#### องค์ประชุม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำรงตำแหน่งในฐานะองค์ประธานของที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งพระองค์จะเสด็จมาประชุมหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้มีรองประธาน 1 คน โดยเลือกจากบรรดาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั้งหลาย เพื่อทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุมทุกครั้งที่พระองค์ไม่ทรงเข้าประชุม นอกจากนี้ ยังมีตำแหน่ง “เสมียนใหญ่” (Clerk) และ “เสมียนผู้ช่วย” (Deputy Clerk) เพื่อทำหน้าที่ทางด้านหนังสือ เอกสาร เช่น จดและอ่านรายงานการประชุมสภา ออกหนังสือแจ้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั้งหลายให้มาประชุม โดยแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนเวลาประชุม 24 ชั่วโมง สำนักงานที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอยู่ภายในพระบรมมหาราชวัง

การประชุมของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จะต้องมีการประชุมร่วมกันตั้งแต่ 7 คน ขึ้นไป จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม พระบาทสมเด็จพระ

<sup>20</sup> ห้องสมุดวชิรญาณ หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ไม่ระบุ จ.ศ. เลขที่ 1526 มัดที่ 153 เล่ม 4 พ.ร.บ. สำหรับตัวแคนซิลลอร์ออฟสเตต, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 30.

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ต่างกรมอีก 6 พระองค์ ให้มีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ (ไม่นับว่าเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นแต่เพียงให้มีอำนาจเข้าร่วมประชุมที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้เท่านั้นเอง)<sup>21</sup> แต่ถ้าหากที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตั้งรังเกียจก็มีสิทธิที่จะเข้าชื่อกันตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป กล่าวโทษพระบรมวงศานุวงศ์ และเมื่อพระองค์เห็นชอบด้วยก็จะทรงห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ที่ถูกตั้งรังเกียจเข้าร่วมประชุมกับที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอีกต่อไป สำหรับกรณีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่เสด็จประทับเป็นองค์ประธานที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในที่ประชุม และรองประธานสภาที่ไม่อยู่ในที่ประชุม ให้เลือกสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมแทน ผลของการประชุมรองประธานสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ และถ้าหากพระองค์ทรงเห็นชอบด้วยคำปรึกษาหรือมติของที่ประชุมจึงจะมีผลใช้ได้

### การอภิปราย

ในการอภิปรายแสดงความเห็น พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จุลศักราช 1236 ได้ระบุนำสมาชิกอภิปรายเรื่องต่าง ๆ เรื่องใดเรื่องหนึ่งในวันเดียวกันเกินกว่า 2 คราว เว้นแต่รองประธานสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะเป็นผู้เชิญให้พูด ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกคนอื่น ๆ ได้มีโอกาสอภิปรายแสดงความเห็น สำหรับลำดับการอภิปรายให้ใช้ลำดับของการยื่นก่อนหลัง กรณีที่ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินยื่นขึ้นพร้อมกันเพื่ออภิปราย ผู้ที่มีชื่ออันดับแรก ๆ ในประกาศแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเดิม และผู้ที่ได้เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก่อนจะมีสิทธิได้พูดอภิปรายก่อน แต่ถ้ายื่นขึ้นพร้อมกันกับเสนาบดี ซึ่งได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมด้วย เสนาบดีมีสิทธิได้พูดอภิปรายก่อน เนื่องจากในสมัยนี้เสนาบดีมีงานราชการมากมาย ถ้าหากต้องรองจะทำให้เสียราชการ<sup>22</sup>

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

### การพ้นจากตำแหน่ง

ที่ปลุกราชการแผ่นดินที่จะลาออกจากตำแหน่งเพราะชรา หรือกำลังสติปัญญาลดถอยลง ถ้าหากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออก จะต้องออกจากราชการอื่น ๆ ด้วย โดยสามารถแบ่งได้เป็น<sup>23</sup>

- 1) กรณีที่ที่ปลุกราชการแผ่นดินผู้นั้นรับราชการมาด้วยความเรียบร้อย เป็นเวลาถึง 5 ปี จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญเลี้ยงชีพไม่ต่ำกว่าปีละ 30 ชั่ง
- 2) กรณีที่ที่ปลุกราชการแผ่นดินผู้นั้นรับราชการมาเป็นเวลาถึง 5 ปี แต่ถูกถอดถอนด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง แล้วแต่กรณี จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญเลี้ยงชีพได้ต่ำกว่าปีละ 15 ชั่ง

อย่างไรก็ตาม หากมีความชอบในระหว่างที่รับราชการเป็นที่ปลุกราชการแผ่นดินก็จะได้รับเบี้ยบำนาญเพิ่มขึ้นตามส่วน

### ภารกิจของสภาที่ปลุกราชการแผ่นดินในรัชสมัยรัชกาลที่ 5

ภายหลังจากที่สภาที่ปลุกราชการแผ่นดินทำพิธีสัตยาบันในวโรกาสในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2417 แล้ว ได้เริ่มต้นปฏิบัติงานตามพระราชประสงค์ทันที นั่นคือ การเริ่มประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ซึ่งปกติจะประชุมกันทุก ๆ 7 วัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านการปกครองนั้นย่อมจะสำเร็จลงมิได้ หากไม่ปรับปรุงโครงสร้างของสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะของพลเมืองให้เท่าเทียมกันเสียก่อน เพราะความแตกต่างกันในทางฐานะของพลเมืองได้ส่งผลกระทบต่อประเทศสยามในหลายด้าน เช่น ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น ฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนำปัญหาเกี่ยวกับพิกัดเกษียณอายุลูกทาสเข้าปรึกษาในที่ประชุมสภาที่ปลุกราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2417 ณ พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ ผลปรากฏว่าสภาที่ปลุกราชการแผ่นดินเห็นชอบด้วยกับพระราชดำริของพระองค์ ด้วยเหตุนี้ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2417 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติพิกัดเกษียณอายุลูกทาสลูกไทย พ.ศ. 2417 ขึ้น โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปลุกราชการแผ่นดินและเสนาบดี สารสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ได้กำหนดให้ลูกทาสทุกคนที่เกิดในปี พ.ศ. 2411 (จ.ศ. 1230) ซึ่งเป็นปีแรกที่พระบาทสมเด็จพระ

<sup>23</sup> หอสมุดวชิรญาณ, หอสมุดแห่งชาติ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ไม่ระบุ จ.ศ. เลขที่ 1525 มัดที่ 153 เล่มที่ 3 พ.ร.บ. สำหรับตัวคนชิลเลอร์ออฟสเตด, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 36.

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ ให้มีค่าตัวเต็มๆ เมื่ออายุ 8 ปี และเมื่ออายุ 21 ปี ก็ให้เกษียณอายุเป็นไทยแก่ตัว<sup>24</sup>

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับเรื่องทาสซึ่งเป็นพระราชกรณียกิจที่ยิ่งใหญ่ประการหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินยังได้ประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ โดยเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2417 จนกระทั่งวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระราชหัตถเลขากระแสรบพระราชนัดดาเกี่ยวกับเรื่องราวพระนางนาพิธภาณีที่เสนอให้ “บันดาภาษีอากรซึ่งขึ้นในกรมพระคลังสินค้าจะขอรับพระราชทานให้มีเงินสินบนจับผู้ลอบลัก<sup>25</sup>ภาษีอากรทุก ๆ ราย...”<sup>26</sup> มายังสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อพิจารณา ผลปรากฏว่า สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเห็นว่า ไม่เป็นการสมควรที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอของพระนางนาพิธภาณี เพราะจะเป็นการเปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายภาษีอากรและผู้หวังเงินรางวัลทั้งหลายคิดหาอุบายต่าง ๆ เพื่อที่จะเอาเงินสินบนให้ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวาย การให้เงินสินบนแต่เฉพาะภาษีฝิ่น ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีสุรา และอากรบ่อนเบี้ยเท่านั้น<sup>27</sup> ก็เพียงพอแล้ว

อย่างไรก็ดี นอกจากปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินยังทำหน้าที่ในด้านตุลาการด้วยโดยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชำระ โดยการชำระคดีความใด ๆ จะต้องถวายรายงานให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบ ว่า ใครมีความผิดข้อใดและจะต้องรับโทษสถานใด ทั้งนี้ เพื่อให้พระองค์จะได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่าการพิพากษาของที่ปรึกษาราชการแผ่นดินดังกล่าวถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงใด เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำรงฐานะเป็นกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยกเลิกคำพิพากษา หรือพิพากษาเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมด้วย<sup>28</sup> คดีที่เกี่ยวข้องแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในช่วง 12 ปีแรกแห่งการครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ผ่านการพิจารณา

<sup>24</sup> วิชัย เสวะมาตย์, การเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), หน้า 129 -131.

<sup>25</sup> คำว่า “ลอบลัก” ในที่นี้ อาจเทียบได้กับคำว่า “หลีกเลียง” ภาษีอากร ในปัจจุบัน

<sup>26</sup> สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชเพลิงศพ พลเอก หลวงสถิตยุทธการ (สถิต ยุทธการ) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514, หน้า 24, อ้างถึงใน ชาลนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 37.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

จากสภาที่ปลุกยาราชการแผ่นดิน คือ คดีพระปรีชาภการ (สำอานค์ อมาตยกุล)<sup>29</sup> คดีนี้เป็นผลงานของสภาที่ปลุกยาราชการแผ่นดินที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศสยามเป็นอย่างมาก ก่อนที่จะมีการยกเลิกสภาที่ปลุกยาราชการแผ่นดินอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2437 ด้วยสาเหตุ 2 ประการคือ<sup>30</sup>

ประการแรก เป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประสบความสำเร็จในการรวมพระราชอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้พระองค์ทรงเป็นประมุขของรัฐบาลที่มีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการปกครองแผ่นดินอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้พระองค์ไม่สมารถให้การสนับสนุนสภาที่ปลุกยาราชการแผ่นดินได้โดยตรงเหมือนดังในระยะเริ่มแรก เพราะพระราชภาระของพระองค์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว

ประการที่สอง เนื่องจากการขาดสมาชิกที่สำคัญของสภาที่ปลุกยาราชการแผ่นดิน และที่ปรึกษาส่วนพระองค์ เพราะสมาชิกบางท่านก็สิ้นพระชนม์ ถึงแก่อสัญกรรม ลาออกจากราชการ ไปรับราชการที่หัวเมือง และถูกไล่ออกจากราชการ เป็นต้น การขาดสมาชิกที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เช่นนี้ ย่อมกระทบกระเทือนต่องานทางด้านนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก

### 3.1.1.2 สภาที่ปลุกยาราชการในพระองค์

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาสภาที่ปลุกยาราชการแผ่นดินแล้ว 3 เดือนเศษ ก็ทรงตั้งสภาที่ปลุกยาราชการส่วนพระองค์ขึ้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2417 โดยมีพระราชประสงค์ในการก่อตั้ง คือ เพื่อ “ทรงไต่ถามการงาน... และปลุกยาราชการซึ่งทรงพระราชดำริ ขึ้นบางสิ่ง...”<sup>31</sup> หรืออาจจะทรงมอบหมายการงานบางอย่างให้สภาที่ปลุกยาราชการส่วนพระองค์ปฏิบัติ เช่น เมื่อมีราชการที่ต้องสืบสวนหาความจริง อาทิ การชำระความ เมื่อมีผู้ทูลเกล้าถวายฎีกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ภารกิจโดยทั่วไปของสภาที่ปลุกยาราชการส่วนพระองค์จะคล้ายคลึงกับสภาที่ปลุกยาราชการแผ่นดิน คือ ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณให้แก่

<sup>29</sup> ญัตติ สุธิสงคราม, สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เล่ม 2 (พระนคร: คลังวิทยา, 2505), หน้า 113.

<sup>30</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 62.

<sup>31</sup> สภาที่ปลุกยาราชการแผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชเพลิงศพ พลเอก หลวงสถิตยุทธการ (สถิต ยุทธการ) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514, หน้า 24, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 45.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ สภาที่ปลุกยาราชาการแผ่นดิน มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการประชุมพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ

ในทางประวัติศาสตร์ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า พระยาภาสกรวงศ์กับนายเฮนรี อาลาบาสเตอร์ ที่ปรึกษากฎหมายต่างประเทศชาวอังกฤษ ได้แปลและเรียบเรียงเรื่องราวเกี่ยวกับที่ปรึกษาส่วนพระองค์จากกฎหมายอังกฤษทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉะนั้น พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 จึงได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกี่ยวกับความมุ่งหมาย จำนวนที่ปรึกษาส่วนพระองค์ และวาระของการดำรงตำแหน่ง เป็นต้น<sup>32</sup> ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นครั้งแรกมีทั้งสิ้น 49 คน ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ 13 พระองค์ ขุนนางชั้นเจ้าพระยา 2 นาย และพระยาอีก 21 นาย ทั้งนี้ รวมทั้งที่ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินด้วย ส่วนที่เหลืออีก 13 นายเป็นขุนนางชั้นที่ต่ำกว่าระดับพระยาทั้งสิ้น อันเนื่องมาจากสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์เป็นสภาสำหรับพระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาเรื่องราวต่าง ๆ เป็นการส่วนพระองค์จริง ๆ ซึ่งจะทรงเรียกผู้ใดมาปรึกษาเรื่องใด เมื่อใดก็ได้ ถ้าหากทรงมีพระราชประสงค์ ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สภานี้จะต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากหลากหลายฝ่าย<sup>33</sup>

อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื้อเชิญให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์เช่นกัน แต่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ด้วยเหตุผล 3 ประการ ซึ่งเหตุดังกล่าวทั้งสามประการนี้ ปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2417 ที่พระราชทานมายังสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ดังนี้<sup>34</sup>

ประการแรก เพราะท่านรังเกียจที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ และทำการสาบานตัว เพราะอาจจะเห็นว่าในพระราชบัญญัติที่ปรึกษาส่วนพระองค์มีกฎเกณฑ์บางอย่างที่ไม่อาจสามารถปฏิบัติตามได้ นอกจากนั้น ในคำสาบานตัวของที่ปรึกษาส่วนพระองค์ยังได้

<sup>32</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประมวลพระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 31, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” หน้า 40.

<sup>33</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 41.

<sup>34</sup> ห้องสมุดวชิรญาณ หอสมุดแห่งชาติ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ไม่ระบุ จ.ศ. เลขที่ 1545 มัดที่ 154 เล่ม 11 ส่ง พ.ร.บ. ปรีวีเคาน์ซิลให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และขอให้ท่านยอมรับเป็นปรีวีเคาน์ซิลด้วย, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 49.



ระบุว่า “ที่ปรึกษาส่วนพระองค์จะต้องสู้ปกป้องพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถ้าหากมีผู้ประทุษร้ายต่อพระองค์” ซึ่งในลักษณะนี้ก็เท่ากับว่าที่ปรึกษาส่วนพระองค์จะต้องมีความจงรักภักดีอย่างยิ่ง แต่ในความเป็นจริงอาจจะปฏิบัติเช่นนั้นไม่ได้

ประการที่สอง สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ คงพูดว่าถึงจะเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์หรือไม่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะต้องทรงปรึกษาอย่างแน่นอน ซึ่งเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างวิกฤตการณ์วังหน้าในปี พ.ศ. 2417 เป็นต้น ฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะต้องเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ตามที่ทรงเชื่อเชิญ

ประการที่สาม เนื่องจากสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ เป็นเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ที่รับราชการสนองเบื้องบาทพระมหากษัตริย์หลายยุคหลายสมัย ซึ่งก็ย่อมมีสมัครพรรคพวกมาก และมีผลประโยชน์อยู่ทั่วไปในแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ การยอมรับตำแหน่งที่ปรึกษาส่วนพระองค์จึงเท่ากับการแสดงให้เห็นว่าอำนาจของสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ที่ได้สั่งสมมาเป็นเวลานานหลายรัชกาลได้จบสิ้นลง ฉะนั้น จึงเป็นการแสดงให้ถึงความพยายามในการที่จะย้าถึงความสำคัญ ศักดิ์ศรี เกียรติยศ และควมมีอำนาจของเสนาบดีนามว่า “สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์” เป็นอย่างดี

#### การประชุม

การประชุมของสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ สมาชิกจะมาประชุมได้ต่อเมื่อได้รับหนังสือเชิญจากเสนาบดีผู้ใหญ่เท่านั้น ผู้ที่มีได้รับเชิญจะเข้าร่วมประชุมด้วยมิได้ เว้นแต่เกิดเหตุการณ์ปัจจุบันทันด่วนขึ้นในแผ่นดิน ฉะนั้น องค์ประชุมจึงมีจำนวนสมาชิกมาประชุมอย่างต่ำไม่แน่นอน ซึ่งแตกต่างจากสภาที่พิจาราราชการแผ่นดิน<sup>35</sup>

ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ที่จะไปในที่ใด ๆ ก็ตาม ตั้งแต่ 7 วัน หรือ 15 วัน หรือ 1 เดือน จะต้องแจ้งให้เสนาบดีผู้ใหญ่ทราบ ถ้าไปมากกว่านี้จะต้องทูลลา และเมื่อกลับมาแล้วก็ต้องแจ้งให้เสนาบดีผู้ใหญ่ทราบเช่นกัน ผู้ใดที่ไปโดยมิได้ลาหรือลาไปเกินกำหนดที่แจ้งไว้ ซึ่งทำให้ไม่สามารถเชิญตัวมาพิจาราราชการได้ในกรณีที่มีราชการ ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ผู้นั้นจะต้องมีความผิด และได้รับโทษตามแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ<sup>36</sup>

เมื่อมีเรื่องราวที่จะขอคำปรึกษาจากที่ปรึกษาส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเรียกที่ปรึกษาส่วนพระองค์เพียง 2 หรือ 3 นาย หรือมากกว่านี้ก็ได้มาถวายคำปรึกษา ที่ปรึกษาส่วนพระองค์มีสิทธิที่จะกราบบังคมทูลในเรื่องต่าง ๆ ได้ อย่างเต็มที่ โดยมีต้องเกรงกลัวหรือระแวงว่าจะมีความผิดแต่ประการใด ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจโปรดเกล้าให้ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ 1 หรือ 2 นาย หรือมากกว่านั้นเป็น “ข้าหลวง” ไป

<sup>35</sup> ชาลวชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 52.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สืบราชการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์จะต้องปฏิบัติงานให้สำเร็จพร้อมทั้งรายงานการปฏิบัติงานต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในกรณีที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ทำงานเป็นคณะกรรมการเพื่อประชุมปรึกษาสอบสวนและชำระความเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ที่ประชุมเลือกหัวหน้าหรือประธานกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับเลือกดำรงตำแหน่งประธานต่อไปจนกว่าจะเสร็จภารกิจที่ได้ทรงมอบหมาย แต่หากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งผู้ใดเป็นประธานคณะกรรมการ ผู้นั้นจะต้องอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง การดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามธรรมเนียมของที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน<sup>37</sup>

### การพ้นจากตำแหน่ง

ที่ปรึกษาส่วนพระองค์จะอยู่ในตำแหน่งตลอดรัชกาลจนถึงหลังจกลิ้นรัชกาลแล้ว 6 เดือน อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยอมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งได้ ถ้าหากที่ปรึกษาส่วนพระองค์ผู้นั้นกระทำผิดจนไม่สามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้อีก เนื่องจากตำแหน่งที่ปรึกษาส่วนพระองค์เป็นตำแหน่งที่ไม่มีเงินเดือนและไม่ได้รับเบี้ยบำนาญเมื่อพ้นจากตำแหน่งดังเช่นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ฉะนั้น ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ผู้ใดที่รับราชการในตำแหน่งด้วยความเรียบร้อยเป็นเวลาถึง 10 ปี โดยได้รับเงินเบี้ยหวัดและเงินเดือนในตำแหน่งอื่นยังไม่ถึงปีละ 20 ชั่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็จะทรงพระราชทานเงินเบี้ยเลี้ยงและเงินอื่น ๆ ไม่ต่ำกว่าปีละ 20 ชั่งตลอดชีวิต แต่ถ้าที่ปรึกษาส่วนพระองค์ได้รับราชการในตำแหน่งอื่นด้วย และได้รับเบี้ยหวัดตั้งแต่ปีละ 20 ชั่ง ขึ้นไป พระองค์จะทรงพระราชทานเบี้ยเลี้ยงเพิ่มให้อีกหรือไม่ก็ได้ เพื่อเป็นเงินสำหรับรักษาเกียรติยศในตำแหน่งที่ปรึกษาส่วนพระองค์ตลอดชีวิต<sup>38</sup>

### ภารกิจของสภาที่ปรึกษาในพระองค์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปลุ่กษาราชการแผ่นดิน จุลศักราช 1236 แล้วจะพบว่า “สภาที่ปลุ่กษาในพระองค์” เป็นสภาที่มีหน้าที่และขอบเขตของการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นทั้งที่ปรึกษาส่วนองค์ของประมุขรัฐในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเรื่องที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานลงมา และที่สมาชิกสภาเสนอให้สภาพิจารณา นอกจากนี้ ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ยังเข้าร่วมประชุมกับ

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>38</sup> สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชเพลิงศพ พลเอก หลวงสฤติยุทธการ (สฤติ ยุทธการ) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514, หน้า 24, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 54.

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นครั้งคราว แต่มีความสัมพันธ์กับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและเสนาบดีอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเมื่อสภาที่ปรึกษาในพระองค์ประชุมพิจารณาเรื่องใด ๆ เสร็จแล้วจะต้องแจ้งผลการประชุมให้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและเสนาบดีทราบด้วย<sup>39</sup>

ผลงานสำคัญเท่าที่ปรากฏเป็นหลักฐานของสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ในปี พ.ศ. 2417 คือ การประชุมพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการทำกิจการเกี่ยวกับโทรคมนาคม (Telegraph) เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2417 ที่ประชุมได้ลงมติด้วยเสียงข้างมาก 45 ต่อ 3 ให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ<sup>40</sup>

สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ยังคงมีอยู่เรื่อยมา จนกระทั่ง พ.ศ. 2435 จึงได้มีการเปลี่ยนนาม “ที่ปรึกษาในพระองค์” เป็น “องคมนตรี” ดังปรากฏใน “ประกาศการพระราชพิธีศรีสังฆทานกาล พระราชทานพระไชยวัฒนองค์เล็กแลเครื่องราชอิสริยาภรณ์ แลตั้งองคมนตรี” รัตนโกสินทรศก 111<sup>41</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งองคมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2435 ซึ่งถือว่าองคมนตรีสภากำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในวันดังกล่าว และมีการตราพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 โดยวัตถุประสงค์และหลักการขององคมนตรีสภาก็คงเป็นไปตามพระราชบัญญัติปริวิเศาณชิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 เช่นเดิม นอกจากนั้น ผู้ที่เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์อยู่แล้วก็ต้องถือว่าเป็นองคมนตรีด้วย เพราะไม่ปรากฏว่าได้มีประกาศยกเลิกที่ปรึกษาส่วนพระองค์ เป็นแต่เพียงเปลี่ยนนาม “ที่ปรึกษาในพระองค์” เป็น “องคมนตรี” เท่านั้น องคมนตรีที่ทรงตั้งขึ้นครั้งแรกมีทั้งสิ้น 12 ท่าน และต่อมาในวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2435 ทรงแต่งตั้งเพิ่มเติมอีก 4 ท่าน และวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2437 ทรงแต่งตั้งเพิ่มเติมอีก 2 ท่าน

สำหรับผลงานส่วนใหญ่ขององคมนตรีสภา ได้แก่ การตัดสินความฎีกาต่าง ๆ ตามที่ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตัดสิน อาทิ ฎีกาหมื่นเพ็ชรไพสาร์ เรื่องกระปือ ฎีกานายจ้อย เรื่องที่สวน ฎีกาอำยปลั่ง เรื่องผู้ร้ายปล้น เป็นต้น แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าองคมนตรีสภามีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจจะด้วยในสมัยนั้นได้มีสภาที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว คือ เสนาบดีสภา และรัฐมนตรีสภา<sup>42</sup>

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

<sup>41</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2555), หน้า 13.

<sup>42</sup> ชาลวชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 69-71.

### 3.1.1.2.3 เสนาบดีสภา

สภาการแผ่นดินที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2435 เรียกว่า “เสนาบดีสภา” ปัจจัยสำคัญอันเป็นแรงผลักดันให้มีสภาการแผ่นดินประเภทนี้ สืบเนื่องมาจากการที่พระองค์ทรงปรับปรุงการปกครองครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435<sup>43</sup> โดยทรงมีประกาศตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น 12 กระทรวง ได้แก่

- (1) กระทรวงกลาโหม
- (2) กระทรวงการต่างประเทศ
- (3) กระทรวงเกษตรพินิจการ
- (4) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
- (5) กระทรวงธรรมการ
- (6) กระทรวงนครบาล
- (7) กระทรวงมหาดไทย
- (8) กระทรวงมุรธาธร
- (9) กระทรวงยุติธรรม
- (10) กระทรวงธนาธิการ
- (11) กระทรวงโยธาธิการ
- (12) กระทรวงวัง

เสนาบดีสภาหรือที่ประชุมเสนาบดีมีรากฐานมาจาก “ลูกขุน ณ ศาลา” ของสภาการแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งทำหน้าที่ในทางบริหารราชการแผ่นดิน<sup>44</sup> สมาชิกประกอบด้วย เสนาบดีที่ว่าการกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งนานตราบเท่าที่ทรงพอพระราชหฤทัย การพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีจึงเท่ากับขาดจากสมาชิกเสนาบดีสภานี้ด้วย ในกรณีที่เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมเสนาบดีสภา เสนาบดีเหล่านั้นย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะแต่งตั้งให้ผู้แทนเช่นรองเสนาบดี หรือผู้ช่วยเสนาบดี เข้าประชุมในเสนาบดีสภาได้โดยมีสิทธิทุกประการเช่นเสนาบดี

เรื่องราวที่นำเข้าไปประชุมเสนาบดีสภาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่ทรงพระราชทานลงมาหรือเป็นเรื่องที่

<sup>43</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 รล. 5/5 ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี 12 กระทรวง, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 64.

<sup>44</sup> เตือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม (พระนคร: นิตินาสน์, 2478), หน้า 9.

เสนาบดีกระทรวงนั้น ๆ นำเข้าที่ประชุมก็ได้ อย่างไรก็ตาม นับแต่ปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของเสนาบดีสภา คือ ประชุมพิจารณาพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ<sup>45</sup> เพราะทรงโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายการประชุมพิจารณาร่างพระราชกำหนดกฎหมายจากรัฐมนตรีสภามาเป็นงานของเสนาบดีสภาด้วย

### 3.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### 3.1.2.1 เสนาบดีสภา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงรูปแบบของเสนาบดีสภาเช่นเดิม แต่การตราพระราชกำหนดกฎหมายมักจะกระทำในอีกลักษณะหนึ่ง เนื่องจากไม่ค่อยจะมีการประชุมเสนาบดีสภา กล่าวคือ เสนาบดีเจ้ากระทรวงมักจะร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็จะพระราชทานไปปรึกษากับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เสียก่อน ก่อนที่จะประทับพระราชลัญจกรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ต่อมา เมื่อทรงตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้น เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ก็มักจะขอให้กรมร่างกฎหมายยกร่างกฎหมาย แล้วจึงส่งไปให้เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ พิจารณา ในกรณีที่เป็นกฎหมายซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อย่างเร่งด่วน ก็จะโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เลย ฉะนั้น ในบางครั้งจึงมิได้หารือกับเสนาบดีต่างกระทรวง จะเห็นได้ว่า เสนาบดีสภามีบทบาทในการตราพระราชกำหนดกฎหมายน้อยมากในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 แต่ก็ยังดำรงความเป็นสถาบันอยู่เรื่อยมากระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475<sup>46</sup>

#### 3.1.2.2 องคมนตรีสภา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แบบอย่างการแต่งตั้งองคมนตรียังคงเป็นไปตามเดิม ทรงแต่งตั้งองคมนตรีขึ้นใหม่ตามพระราชอัธยาศัย แต่ทั้งนี้ ทรงตั้งประเพณีไว้อย่างหนึ่ง คือ ในเดือนมีนาคม ให้กระทรวงมูรธาธรทำบัญชีผู้ที่ได้รับพระราชทานพานทองเครื่องยศในคราวพระราชพิธีฉัตรมงคลเดือนพฤศจิกายนขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงเลือกเป็นองคมนตรี แล้วจะทรงตั้งเป็นองคมนตรีในวันที่ 4 เมษายน เนื่องในพระราชพิธีศรีสัจปานกาล (พระราชพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา) ตลอดจวนรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้ง

<sup>45</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 52.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

องคมนตรีเพิ่มเติมเป็นประจำทุกปี เป็นผลให้จำนวนองคมนตรีในรัชกาลของพระองค์มีถึง 233 คน และอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นรัชกาล<sup>47</sup>

### 3.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### 3.1.3.1 อภิรัฐมนตรี

อภิรัฐมนตรี หรือที่ชาวอังกฤษบางคนซึ่งอยู่ในประเทศไทยขณะนั้น เรียกว่า “คณะรัฐมนตรีชั้นสูง” (Super Cabinet) เป็นสภาการแผ่นดินชั้นสูงที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้นอย่างเร่งด่วนภายหลังการเสด็จขึ้นครองราชย์ได้เพียง 2 วัน คือ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 โดยทรงมีพระราชประสงค์เพื่อให้ “พระเจ้าแผ่นดินทรงปรึกษา ราชการทั้งปวงเปนกิจ เพื่อจะได้เปนกำลังแก่การที่ทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง”<sup>48</sup> ซึ่งซึ่งได้แก่ ราชการแผ่นดินและราชการในพระองค์ ทั้งเพราะทรงตระหนักว่า “สมองคน ๆ เดียว จะคิดการให้ รอบคอบไปทุกอย่างนั้นไม่ได้”<sup>49</sup>

อิทธิพลที่ส่งผลต่อการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา ได้แก่

#### 1) ปัจจัยด้านความต้องการที่ปรึกษา

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 ในขณะที่ทรงมีพระชนมายุ 32 พรรษา โดยมีได้ทรงมีความมุ่งหวังหรือปรารถนามาก่อน ทำให้พระองค์ทรงขาดความพร้อมในการเตรียมพระองค์สำหรับตำแหน่งประมุขของประเทศ ฉะนั้น ภายหลังขึ้นครองราชย์ได้เพียง 2 วัน พระองค์จึงทรงสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น เพื่อเป็นที่ปรึกษาในราชการต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับทรงหาวิถีทางที่จะช่วยให้ทรงสามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจให้เป็นไปได้ด้วยดี

<sup>47</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2555), หน้า 17.

<sup>48</sup> กองจดหมายเหตุ, เอกสารรัชกาลที่ 7 รล.7/1 ร่างพระราชดำรัสทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภา และ Bangkok Times Vol.2 No.269. 30 November 1925. p.4, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของ อภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 116.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

## 2) ปัจจัยทางภาวะด้านการเมืองก่อนขึ้นครองราชย์

ภาวะด้านการเมืองก่อนที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจะขึ้นครองราชย์ คณะบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วยนายทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนเกือบ 100 คน ซึ่งรู้จักกันในนาม “คณะปฏิวัติ ร.ศ. 130”<sup>50</sup> ได้เตรียมการก่อการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ โดยมีเจ้านายชั้นสูงบางพระองค์ เช่น สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งเป็นที่รักใคร่ของบรรดานายทหารทั้งหลายและประชาชนจำนวนมาก เข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิวัติ ร.ศ. 130 ด้วย แม้การก่อการปฏิวัติครั้งนี้จะล้มเหลว แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความมั่นคงของราชบัลลังก์ของพระองค์ พระองค์จะไม่ทรงสามารถครองราชย์ด้วยความราบรื่นหากปราศจากการสนับสนุนจากสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต อย่างจริงจัง ฉะนั้น พระองค์จึงทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ในด้านต่าง ๆ แล้วทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต และเจ้านายชั้นสูงอื่น ๆ ให้ทรงดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรีอันเป็นการแก้ไขปัญหาการเมืองภายในได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้ว่าไม่เคยมีข่าวปรากฏว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต จะก่อการปฏิวัติอีกเลย<sup>51</sup>

## 3) ปัจจัยทางด้านความต้องการที่จะรักษาเสถียรภาพของราชบัลลังก์และพระราชวงศ์ชั้นสูง

ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นระยะที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งภายในของพระราชวงศ์ชั้นสูง การขัดแย้งดังกล่าวมีรากฐานมาจากความไม่ไว้วางพระทัยและความห่างเหินจากพระราชวงศ์ชั้นสูงของพระองค์เอง ฉะนั้น ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ ความขัดแย้งดังกล่าวย่อมสร้างความหนักพระทัยให้แก่พระองค์อย่างยิ่ง พระองค์จึงทรงพยายามสร้างความกลมเกลียวในกลุ่มพระราชวงศ์ชั้นสูง และสร้างศรัทธาต่อองค์กษัตริย์ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยเร็ว เพื่อที่จะได้อาศัยประชาชนเป็นฐานแห่งอำนาจในการรักษาเสถียรภาพของพระมหากษัตริย์และกลุ่มพระราชวงศ์ชั้นสูง พระองค์จึง

<sup>50</sup> ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ และ ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ เรื่องปฏิวัติครั้งแรกของไทยโดยสังเขป ร.ศ. 130 ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์อักษรไทย (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชเพลิงศพ ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ 6 พฤศจิกายน 2514), หน้า 9 และ 23, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 106.

<sup>51</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 109.

ทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น แล้วทูลเชิญพระราชวงศ์ที่ทรงอำนาจและเป็นที่เคารพนับถือของประชาชน  
ทั่วไปเข้าดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรี

แนวพระราชดำริเกี่ยวกับการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภานี้  
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยืนยันว่ามีมาก่อนที่จะเสด็จขึ้นครองราชย์ และทรงได้รับ  
การสนับสนุนจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ นอกจากนั้นพระองค์ยังได้ทรง  
ปรึกษากับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช และ  
สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธ์ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต อีกด้วย ฉะนั้น  
ภายหลังที่ทรงประกาศสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา ทรงมอบหมายให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา  
ดำรงราชานุภาพ อภิรัฐมนตรี ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทรงยกร่าง  
“ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา” การดำเนินการของอภิรัฐมนตรีสภาได้ยึดถือร่าง  
พระกฤษฎีกาดังนี้เป็นหลัก ด้วยเหตุนี้อภิรัฐมนตรีสภาจึงเป็นส่วนหนึ่งของราชประเพณีการปกครอง  
ของไทย

### การประชุม

การประชุมอภิรัฐมนตรีสภา จะต้องมียกมนตรีมาประชุมตั้งแต่  
3 คนขึ้นไปจึงจะนับว่าครบองค์ประชุม โดยปกติจะประชุมสัปดาห์ละครั้ง ซึ่งอาจจะเป็นวันใดก็ได้  
ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับความสะดวก แต่จากหลักฐานเท่าที่ปรากฏพบว่า จะประชุมกันในวันพุธเป็นส่วน  
ใหญ่ การประชุมในลักษณะดังกล่าวเรียกว่า “การประชุมสามัญ” แต่หากมีราชการเร่งด่วนเกิดขึ้น  
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมเมื่อใดก็ได้ ซึ่งเรียกว่า  
“การประชุมวิสามัญ”<sup>52</sup> ในการประชุมทุกครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะประทับเป็น  
องค์ประธานในที่ประชุม เว้นแต่ทรงไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ อาทิ เสด็จประพาสต่างประเทศ  
พระองค์ก็จะทรงแต่งตั้งให้อภิรัฐมนตรีบางพระองค์ ซึ่งได้แก่ สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงนครสวรรค์  
วรพินิต ประทับเป็นองค์ประธานในที่ประชุมแทน

ในการประชุมอภิรัฐมนตรีสภา อภิรัฐมนตรีสามารถอภิปรายแสดง  
ความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้น ยังสามารถกราบบังคมทูลแสดงความคิดเห็นที่จะเป็น  
ประโยชน์ในอภิรัฐมนตรีสภาได้ทุกเมื่อ จึงมีลักษณะของการประนีประนอมกันทางด้านความคิดอยู่  
มาก ดังนั้น มติของที่ประชุมจึงมีลักษณะเป็นการผสมแนวพระราชดำริของอภิรัฐมนตรีแต่ละพระองค์  
เป็นส่วนใหญ่ และมติของที่ประชุมของสภาเกือบทุกครั้ง อภิรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเห็นชอบพร้อมกัน

<sup>52</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5-7 เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ บ.1.3/1 No. 7 ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรี, อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 122.



จะมีเพียงช่วง พ.ศ. 2470 เพื่อเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยสืบแทนสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ซึ่งประชวร และกราบถวายบังคมลาเพื่อไปรักษาพระองค์ที่ยุโรปเท่านั้น ที่มีการลงมติจนถึงขนาดต้องนับจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายข้างมากข้างน้อย<sup>53</sup>

### ภารกิจของอภิรัฐมนตรีสภา

เนื่องจากอภิรัฐมนตรีสภาเป็นสภากาการแผ่นดินที่ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยเฉพาะ ฉะนั้น โดยทั่วไปเรื่องต่าง ๆ ที่นำเข้าสู่ประชุมปรึกษาสภาส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่งและเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลทั้งหมด เช่น ปัญหาทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การรักษาความมั่นคงของประเทศ ปัญหาทางด้านการคลัง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของทางราชการ อาทิ เสนาบดี อธิบดี ผู้รั้งตำแหน่งอธิบดี และสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการในมณฑลต่าง ๆ ที่มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในมณฑลนั้น ๆ ปัญหาโบราณราชประเพณีต่าง ๆ เป็นต้น<sup>54</sup>

#### 3.1.3.2 เสนาบดีสภา

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่หลายประการ เสนาบดีสภาในรัชสมัยนี้ไม่มีผลงานปรากฏชัดเจนดังเช่นรัชกาลที่ผ่านมา เนื่องจากเสนาบดีไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กลมเกลียวกันดังเช่นในรัชกาลก่อน ทำให้การประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ลดน้อยลงและเสนาบดีแสดงความคิดเห็นในข้อราชการน้อยลง ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะต้องเสด็จไปเป็นองค์ประธานและประสานความร่วมมือระหว่างเสนาบดีอยู่เสมอ พระองค์จึงทรงปรับปรุงระเบียบวาระและวัตถุประสงค์ของการประชุมเสียใหม่ โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของเสนาบดีให้เป็นฝ่ายรับนโยบายไปปฏิบัติอย่างเดียว ข้อราชการที่เสนาบดีเสนอจะนำเข้าสู่ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาก่อนแล้วจึงนำมาพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีสภา จากนั้นเมื่อทูลเกล้าฯ ถวายและทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดแล้ว เสนาบดีเจ้าของเรื่องแต่ละกระทรวงจึงรับไปดำเนินการได้

<sup>53</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 7 บ.1.3/99 No.47 เล่ม 4 ร่างลายพระหัตถ์ของ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2570 แจ้งความเจ้าพระยามหิธรราชเลขาธิการ, *อ้างถึงใน* ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 123.

<sup>54</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของ อภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 128.

### 3.1.3.3 สภากรรมการองคมนตรี

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยึดแบบอย่าง การแต่งตั้งองคมนตรีตามแบบเดิม และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีทั้งหมดในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นองคมนตรีในรัชกาลของพระองค์ แต่มีการเปลี่ยนแปลง บ้างเล็กน้อย คือ ทรงเลือกผู้ที่ไม่ได้รับพระราชทานเครื่องยศชั้นพานทองเป็นองคมนตรีด้วย องคมนตรีในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจัดสรรเป็นสัดส่วนระหว่างพระบรม วงศานุวงศ์และข้าราชการ กล่าวคือ อภิรัฐมนตรี เสนาบดี ราชเลขาธิการ พระบรมวงศานุวงศ์ เจ้าพระยา พระยา และราชครู รวมกัน โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งองคมนตรีในการพระราช พิธีศรีสังฆทานกาลในเดือนเมษายนของทุกปี จนถึงพุทธศักราช 2472 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ เปลี่ยนแปลงการตั้งองคมนตรีมาตั้งในการพระราชพิธีฉัตรมงคลในเดือนกุมภาพันธ์ ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับ แต่งตั้งเป็นองคมนตรีจะต้องเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณ และรับพระราชทานสัญญาบัตรองคมนตรี ก่อน จึงจะถือว่าเป็นองคมนตรีโดยสมบูรณ์<sup>55</sup>

เนื่องจากองคมนตรีในรัชสมัยนี้มีจำนวนมากไม่สะดวกในการเรียกประชุม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “สภากรรมการองคมนตรี” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นแทน พระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 และทรงคัดเลือกองคมนตรีที่ ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ จำนวน 40 คน เข้ามาเป็นกรรมการองคมนตรีเพื่อทำหน้าที่ “ประชุม ปรึกษาหารือข้อราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา” นอกจากนี้ ยังมีพระราชดำริให้สภากรรมการองคมนตรีเป็นที่ประชุมตัวอย่างสำหรับการแสดงความคิดเห็นใน เรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเสรี ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สภากรรมการ องคมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่และประชุมอย่างสม่ำเสมอจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจาก ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงได้ มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 เป็นผลให้องคมนตรีและสภากรรมการองคมนตรีที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 พ้นจากตำแหน่งและหมดหน้าที่ไป<sup>56</sup>

<sup>55</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2555), หน้า 20.

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

### 3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคหลังมีรัฐธรรมนูญ: รูปแบบองคมนตรี

3.2.1 การไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

เมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันแรกที่คณะราษฎรได้ตัดออกจากโครงสร้างอำนาจ และระบบการเมืองการปกครองของประเทศสยาม<sup>57</sup> โดยมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งต่อมาก็ได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 รวมทั้งสภากรรมการองคมนตรีที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น และให้ยกเลิกตำแหน่งองคมนตรีเสียทั้งสิ้น<sup>58</sup>

“โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า บัดนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ขึ้นแล้วสมควรจะยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 เสีย และทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศจงทราบโดยทั่วกันว่า

ตั้งแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นั้นเป็นต้นมา ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2475 รวมทั้งสภากรรมการองคมนตรีที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้น กับให้เพิกถอนตำแหน่งองคมนตรีเสียทั้งสิ้น”

<sup>57</sup> จีรวัดน์ ครองแก้ว, องคมนตรี ศักดิ์ศรีแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: ดี พอ โลห์, 2550), หน้า 119.

<sup>58</sup> พระบรมราชโองการ ประกาศ ยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470, ราชกิจจานุเบกษา 49 ก(17 กรกฎาคม พ.ศ. 2475): 200-201.

จะเห็นได้ว่า ในห้วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นการเริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยควบคู่ไปกับการสิ้นสุดลงของตำแหน่งที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 เนื้อหาของรัฐธรรมนูญก็ดำเนินไปในลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ไม่มีการบัญญัติถึงตำแหน่งที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ไว้แต่อย่างใด

### 3.2.1.1 แนวคิดการลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

นายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำกลุ่มนักปฏิวัติซึ่งได้รับการศึกษาวิชากฎหมายตามแนวคิดของฝรั่งเศส ได้เล็งเห็นความสำคัญของการกำหนดให้พระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ การประชุมที่กรุงปารีสของคณะราษฎรก่อนการปฏิวัติที่เมืองไทย คณะราษฎรกำหนดเป้าประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรก เปลี่ยนพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง ใช้อำนาจรัฐดำเนินนโยบายเพื่อความเจริญด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมผ่านหลักหกประการ ได้แก่ รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย รักษาความปลอดภัยในประเทศ บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ ให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน ให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ และให้การศึกษาอย่างเต็มที่<sup>59</sup>

แนวความคิดของคณะราษฎรในการลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองเริ่มต้นนับแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยการกล่าวหาตักเตือนถึงการปกครองของพระมหากษัตริย์ ดังปรากฏในประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1

*“กษัตริย์ทรงอำนาจเหนือกฎหมายอยู่ตามเดิม ทรงแต่งตั้งญาติวงศ์และคนสอพลอไร้คุณความรู้ ให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ๆ ไม่ทรงฟังเสียงราษฎร ปล่อยให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต รับสินบนในการก่อสร้างซื้อของ...ยกพวกเจ้าขึ้นให้สิทธิพิเศษมากกว่าราษฎร ปกครองโดยขาดหลักวิชา...ปล่อยให้บ้านเมืองเป็นไปตาม*

<sup>59</sup> อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2475 และ 1 ปีหลังการปฏิวัติ (กรุงเทพฯ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543), หน้า 33.

ยถากรรม ดังที่จะเห็นได้จากความตกต่ำในทาง  
เศรษฐกิจและความผิดเคืองในการทำมาหากิน...  
รัฐบาลของกษัตริย์เหนือกฎหมายมิสามารถแก้ไขให้  
ฟื้นขึ้นได้...ก็เพราะรัฐบาลของกษัตริย์มิได้ปกครอง  
ประเทศเพื่อราษฎร...รัฐบาลกษัตริย์ได้ถือเอาราษฎร  
เป็นทาส (ซึ่งเรียกว่า ไพร่บ้าง ข้าบ้าง) เป็นสัตว์  
เดียรัจฉาน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์”<sup>60</sup>

นอกจากนี้ แม้แต่ถ้อยคำในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน  
สยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ก็ยังใช้เพียงคำว่า “กษัตริย์” ทั้งสิ้น<sup>61</sup> อีกทั้งหนังสือพิมพ์หลายฉบับ  
พยายาม “สืบสวนนำจำนวนทรัพย์สินสมบัติ” ของเจ้ามาเปิดเผย เช่น หนังสือพิมพ์หลักเมือง อ้างว่า  
“ทรัพย์สินของเจ้าเมืองไทยเรานี้แต่ละองค์มากกว่าเงินทุนของสยาม” และในขณะเดียวกันนายปรีดีได้  
ร่างโครงการเศรษฐกิจซึ่งมีข้อเสนอชักชวนให้นำที่ดินทั้งหมดกลับมาเป็นของชาติโดยความสมัครใจ  
ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับถาวร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยืนยัน  
ว่าพระมหากษัตริย์ควรเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง และมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย  
แต่นายปรีดีต้านทานข้อเสนอนี้ได้สำเร็จ แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา ชักชวนให้คณะรัฐมนตรีปฏิเสธ  
เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมทำตามความเห็นของพระยามโน  
ปกรณนิติธาดา ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดาก็ยุบสภาด้วยเหตุผลที่ว่า  
โครงการเศรษฐกิจนั้นเป็น “ไปในทางอันมีลักษณะคอมมิวนิสต์...เป็นตรงกันข้ามแก่ขนบธรรมเนียม  
ประเพณีของชาวสยาม”<sup>62</sup> (ภายหลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์เมืองเมื่อ พ.ศ. 2476 เค้าโครงการเศรษฐกิจ  
ของนายปรีดีถูกล้มเลิกไป) การยึดอำนาจของพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นการยึดอำนาจโดย  
อาศัยกลไกทางกฎหมายโดยการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีถูกยุบ งัดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และแต่งตั้งพระยามโนปกรณ  
นิติธาดา (ตนเอง) เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ และให้มีอำนาจตรากฎหมายได้โดยไม่ต้องได้รับความ  
เห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้ อาจถือได้ว่าพระยามโนปกรณนิติธาดา คือ เผด็จการคนแรกของ  
สังคมไทย

<sup>60</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา กรรณสูต, เอกสารทางการเมือง - การปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477  
(กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 17.

<sup>61</sup> จีรวัดน์ ครองแก้ว, องคมนตรี ศักดิ์ศรีแผ่นดิน, หน้า 120.

<sup>62</sup> คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557), หน้า 190.

ต่อมา คณะราชกรรนาโดยพระยาพลพลพยุหเสนาได้ทำการยึดอำนาจคืนจากพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 และภายหลังได้เกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดช โดยบรรดาทหารหัวเมืองได้ร่วมมือกับบรรดาเจ้านายตลอดจนผู้ไม่พอใจผู้นำระบอบใหม่ยกกองทัพจากหัวเมืองเข้ามาตั้งมั่นที่ดอนเมือง แต่ในท้ายที่สุดรัฐบาลสามารถปราบปรามได้สำเร็จ ซึ่งเหตุการณ์กบฏครั้งนี้ส่งผลให้คณะราษฎรเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ในขณะที่อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์และกลุ่มเจ้านายลดน้อยถอยลง บรรดาเจ้านายและชนชั้นนำในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์บางส่วนหนีไปต่างประเทศ แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงพยายามต่อรองเพื่อเพิ่มพระราชอำนาจในรัฐธรรมนูญหลายประการ อาทิ การให้พระองค์แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง การเพิ่มพระราชอำนาจในการอภัยโทษแก่นักโทษการเมือง และพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความพ่ายแพ้ทางการเมืองของชนชั้นนำและการลดทอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบเก่าสะท้อนได้อย่างชัดเจนจากการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2478

### 3.2.1.2 ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

เนื่องจากภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง องคมนตรีถูกยกเลิกและสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ไปอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะราษฎรได้เตรียมยกวางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับถาวร) คณะที่ปรึกษาร่วมพระองค์ของพระมหากษัตริย์นี้เองที่เป็นผู้ทัดทานมิให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขที่คณะราษฎรต้องการ<sup>63</sup> พระองค์จึงทรงต่อรองพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์จนกระทั่งมีอาจทัดทานได้จึงสละราชสมบัติในที่สุด

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสละราชสมบัติ รัฐบาลได้เลือกพระองค์เจ้าอานันทมหิดล (พระภาติยะของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) เป็นผู้สืบราชสมบัติต่อไป ซึ่งขณะนั้นพระองค์เจ้าอานันทมหิดลทรงมีพระชนมายุเพียง 10 ชันษา และยังทรงศึกษาอยู่ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ นับแต่นั้นเป็นต้นมา กว่า 16 ปี ที่ประเทศไทยไม่มีพระมหากษัตริย์ทรงประทับอยู่ในราชอาณาจักร

ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลยังทรงพระเยาว์อยู่ ยังไม่บรรลุนิติภาวะ สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ลงมติตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น โดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกประกอบด้วย นายพันเอก พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น

<sup>63</sup> จีรวัดน์ ครองแก้ว, องคมนตรี ศักดิ์ศรีแผ่นดิน, หน้า 119.

อนุวัตน์จาตุรนต์ เป็นประธาน นายนาวาทรี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตยทิพอาภา และ เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>64</sup> ต่อมาเมื่อนายพันเอก พระเจ้า วรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ สิ้นพระชนม์ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติตั้งนายพลเอก เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน) เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้นายนาวาทรี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตยทิพอาภา เป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>65</sup> และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หลังจากที่เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) ถึงแก่อสัญกรรม<sup>66</sup> อนึ่ง เมื่อเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินถึงแก่อสัญกรรมในปี พ.ศ. 2485 พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตยทิพอาภา ทรงลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 และไม่ได้แต่งตั้งผู้ใดเพิ่ม ในท้ายที่สุดจึงมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่ผู้เดียวจนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

ทั้งนี้ ตามประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้กำหนดเงื่อนไข การปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ว่า

“...โดยมีข้อตกลงว่า ในการลงมติวินิจฉัยข้อ  
 ปรีक्षणัน ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ และ  
 ในการลงนามในเอกสารราชการันัน ให้ผู้สำเร็จ  
 ราชการแทนพระองค์ อย่างน้อย 2 ท่าน เป็นผู้ลง  
 นาม...”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่า ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล จึงเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ มีใช้องค์กรที่ปรึกษาที่เป็นทางการดังเช่นในอดีต และการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เสียเป็นส่วนใหญ่

<sup>64</sup> ประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา 51 (7 มีนาคม 2477): 1332.

<sup>65</sup> ประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และตั้งประธานคณะผู้สำเร็จราชการพระองค์ใหม่, ราชกิจจานุเบกษา 52 (21 สิงหาคม 2478): 1260.

<sup>66</sup> ประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา 58 (16 ธันวาคม 2484): 1821.

### 3.2.2 ช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ได้มีการเปลี่ยนแปลงบางประการเกิดขึ้นภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จสวรรคตอย่างกะทันหัน ในปี พ.ศ. 2489 โดยต่อมา ในปี พ.ศ. 2480 มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ นับเป็นการรัฐประหารครั้งแรกที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ร่ม” ซึ่งได้บัญญัติหมวดอภิรัฐมนตรี (มาตรา 13 – 20) เพิ่มขึ้น โดยนอกจากอภิรัฐมนตรีจะมีหน้าที่หลักในการถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว หากในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร อภิรัฐมนตรียังทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง โดยมีรายละเอียดดังที่บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 9 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสำหรับถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดิน”

“มาตรา 10 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที”

“มาตรา 13 อภิรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งประจำมีอำนาจเป็นผู้บริหารราชการในพระองค์ และถวายคำปรึกษาแด่พระมหากษัตริย์” และ

“มาตรา 14 อภิรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ด้วยการถวายความเห็นโดยชอบและถูกต้องเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทุกสาขา”



ทั้งนี้ นายหยุด แสงอุทัย เห็นว่า ทางผู้ร่างประสงศ์ให้คณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุม คณะรัฐมนตรีทำนองเดียวกันกับคณะผู้เผด็จการแต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญไม่ได้แสดงให้เห็นอำนาจเช่นนั้น<sup>67</sup>

ต่อมา วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับอภิรัฐมนตรี แต่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองคมนตรี ขึ้นทดแทน ดังปรากฏในมาตรา 13 ดังนี้

“มาตรา 13 พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง  
ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอีก  
ไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี  
คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อ  
พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์  
ทรงปรึกษาและมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

นับได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ แรกที่บัญญัติถึง “องคมนตรี” และหน้าที่ขององคมนตรี อันเป็นการวางรากฐานบทบาทและหน้าที่ ขององคมนตรีสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน<sup>68</sup> และนับแต่นั้นเป็นต้นมาก็ไม่ปรากฏถ้อยคำว่า “อภิรัฐมนตรี” ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ อีกต่อไป

### 3.2.2.1 แนวคิดการฟื้นฟูพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการเมือง

ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างยาวนานของประเทศไทย จุดเปลี่ยน ของประวัติศาสตร์ที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จุดเปลี่ยนที่ทำให้สิ้นสุด ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระบอบเก่าและเข้าสู่ระบอบใหม่ คือ ระบอบประชาธิปไตย การดำรง อยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์และองค์พระมหากษัตริย์บนพื้นฐานการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นเรื่องใหญ่พอสมควรแม้ว่าจะได้มีการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

<sup>67</sup> หยุด แสงอุทัย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 92.

<sup>68</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธี มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 21.

“มาตรา 3 องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ใน  
ฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”

แต่ในทางความเป็นจริงนั้นยังไม่อาจกำหนดขอบเขตพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ได้ชัด อาทิ การประกอบพิธีกรรมบางอย่างทำได้ในลักษณะใด หรือบทบาทบางอย่างที่สถาบันพระมหากษัตริย์สืบทอดต่อกันมาจากอดีต ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีกำหนดในรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ฉะนั้น คณะราษฎรจึงพยายามที่จะแสวงหาขอบเขตอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และประสบความสำเร็จในช่วงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการปิดกั้นความพยายามของนักการเมืองฝ่ายนิยมเจ้ามิให้นำพระราชอำนาจกลับคืนมาผ่านรัฐธรรมนูญ ตลอดทศวรรษของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จำกัดพระราชกรณียกิจของพระเจ้าอยู่หัวในกิจการสาธารณะ โดยเน้นการประกอบพิธีกรรมที่โยงกับสถาบันเป็นการเฉพาะ นอกจากนั้นแล้วพระมหากษัตริย์ทรงดำเนินพระราชกรณียกิจเป็นกิจกรรมส่วนพระองค์ เช่น ทรงวาดรูป ทรงถ่ายรูป ทรงเรือใบ และทรงดนตรีแจ๊ส<sup>69</sup> เท่านั้น

สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นเส้นแบ่งระหว่างยุคสมัยที่สำคัญ ความทรงจำเกี่ยวกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เลือนราง ตระกูลใหญ่แตกสลาย มหาอำนาจเจ้าอาณานิคมถอยออกไป แนวความคิดชาตินิยมโดยสามัญชนเมื่อทศวรรษ 2460 และ 2470 ถูกเบียดบัง ทดแทนด้วยชาตินิยมแนวทหารช่วงสงครามโลก และด้วยพลังของแรงต้านคอมมิวนิสต์ซึ่งมีโซเวียตรัสเซียและจีนเป็นผู้นำ ภายหลังเดือนกันยายน พ.ศ. 2492 หลังจากที่เหมาเจ๋อตุงปฏิบัติการเข้ายึดจีนได้สำเร็จ สหรัฐอเมริกาได้กั้นงบประมาณอย่างสูงเพื่อเกื้อหนุนมิตรในเอเชียซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ประเทศไทยจึงกลายเป็น “รัฐในอุปถัมภ์” ของสหรัฐอเมริกา<sup>70</sup> เปรียบเสมือนตั้งป้อมปราการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่เดียวกันก็ต้องรบกับแนวคิดชาตินิยมของคนจีนในเมืองไทยที่เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับเมื่อจีนรวมประเทศได้ในปี พ.ศ. 2492 แต่ผลพวง คือ ความแบ่งแยกในกลุ่มผู้ปกครองระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายตำรวจ อย่างไรก็ตาม จากทศวรรษ 2490 เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี ซึ่งนับว่าสูงในบรรดาประเทศกำลังพัฒนา แต่นักวิชาการอเมริกันให้ภาพเมืองไทยว่า เป็นสังคมไม่มีสีสันทางการเมือง ประชาชนอ่านอนสอนง่าย ระบบการปกครองเป็นแบบพ่อกับลูก (พ่อขุนอุปถัมภ์) และเป็นสังคมตามประเพณี (traditional) นักสังคมวิทยาพบว่า

<sup>69</sup> คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย, หน้า 267.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 228

สังคมไทยมี “โครงสร้างหลวม” (loosely structured) หมายความว่า ไร้สถาบันและไร้วิธีการผนึกกำลังกันเพื่อเปลี่ยนสังคม (collective action)<sup>71</sup>

จนกระทั่ง ต่อมาภายหลังการสิ้นอำนาจของคณะราษฎร พ.ศ. 2490 สถาบันพระมหากษัตริย์ก้าวสู่จุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกครั้ง เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 และในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยจอมพล สฤษดิ์และสหรัฐอเมริกาได้ร่วมกันฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นอีกครั้งหลังจากที่ถูกบดบังไปตั้งแต่ พ.ศ. 2475 โดยจอมพล สฤษดิ์และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเชื่อว่าสถาบันมีบทบาทเป็นศูนย์รวมความสามัคคี และมีความสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมือง ทั้งนี้ หลังการรัฐประหาร 1 วัน จอมพล สฤษดิ์ได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้การสนับสนุน หลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2501 จอมพล สฤษดิ์ประกาศว่า “ในการปฏิวัติครั้งนี้ ถึงหากจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถาบันแห่งชาติในทางหนึ่งทางใด แต่สิ่งหนึ่งซึ่งคณะปฏิวัติจะไม่ยอมเปลี่ยนแปลงคือ ระบอบที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข”<sup>72</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า จอมพล สฤษดิ์ถือเป็นกุญแจสำคัญ (Key Man) ของการฟื้นฟูพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ว่าได้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้เพิ่มมากขึ้นจากกระแสความพยายามฟื้นฟูพระราชอำนาจของบรรดากลุ่มอนุรักษนิยม อาทิ การรื้อฟื้นพิธีกรรมที่เคยยกเลิกหลังปี พ.ศ. 2475 เช่น พระราชพิธีจรดพระนังคัล<sup>73</sup> จอมพล สฤษดิ์ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่ดิน ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วย และเปลี่ยนวันชาติจากวันครบรอบปฏิวัติ 2475 เป็นวันพระราชสมภพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช จอมพล สฤษดิ์ ยังส่งเสริมให้มีการขยายบทบาทของพระมหากษัตริย์ ด้วยการส่งเสริมให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จพระราชดำเนินไปเยี่ยมเยียนราษฎรในจังหวัดต่าง ๆ จนกลายเป็น “พระราชกรณียกิจ” ที่ทรงกระทำสม่ำเสมอ และเสด็จพระราชดำเนินไปทั่วทุกภาคของประเทศ นอกจากนี้ ยังเสด็จพระราชดำเนินไปต่างประเทศในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศไทย จวบจนปัจจุบันพระราชกรณียกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนและประชาคมโลกเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากองทัพและรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูสถานะและพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย ส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นสัญลักษณ์และประเพณีของชาติ การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยมสมัยใหม่

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 254-255.

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 268.

<sup>73</sup> เป็นเอก รัตนเรือง และภาสกร ประมูลวงศ์, ประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557), หน้า 119.

ของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างก้าวกระโดดส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนและมีประชาชนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน พระมหากษัตริย์จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของการบริหารผู้ยากไร้ นอกจากนี้ การทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลทหารและพวกพ้องได้เปิดโอกาสให้สถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นสัญลักษณ์ด้านคุณธรรมและจริยธรรม และเกิดการฟื้นฟูพระราชอำนาจในทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้ให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการตั้งวุฒิสมาชิก มีตำแหน่งองคมนตรีเป็นคนกลางระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นผู้ถวายความเห็นในเรื่องต่างๆ แก่พระมหากษัตริย์แทนอภิรัฐมนตรีซึ่งถูกยกเลิกไป

### 3.2.2.2 การจัดตั้งคณะอภิรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

ใน พ.ศ. 2490 มีการรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ โดยได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับอภิรัฐมนตรี ในหมวด 2 มาตรา 13 – 20 โดยอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงทำหน้าที่ได้ โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้

“มาตรา 10 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที”

“มาตรา 11 ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 11 ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว จนกว่าจะได้ประกาศแต่งตั้งผู้สืบสันตติวงศ์ในหน้าที่พระมหากษัตริย์ต่อไป” และ

“มาตรา 13 อภิรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งประจำ  
มีทำนาย เป็นผู้บริหารราชการในพระองค์ และถวาย  
คำปรึกษาแต่พระมหากษัตริย์”

### 3.2.2.2.1 เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะอภิรัฐมนตรี

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีฉายาเรียกขานกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่ม” เนื่องจากก่อนหน้านั้น พลโท หลวงกาจสงคราม (กาจ เก่งระดมยิง) หนึ่งในคณะรัฐประหาร ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นแล้วนำไปซ่อนไว้ใต้ตุ่มน้ำ เพราะเกรงว่าความจะแตกหากมีใครมาพบเข้า<sup>74</sup> ด้วยเหตุนี้เอง ภายหลังจากที่รัฐประหารสำเร็จคณะรัฐประหารได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ในวันรุ่งขึ้นทันที (วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490) ดังนั้นจึงไม่อาจหยั่งรู้ถึงเจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยอภิรัฐมนตรีได้โดยชัดแจ้ง แต่จากการศึกษาและการไต่เรียงประวัติศาสตร์แล้วพบว่า แต่เดิมภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นผลให้องคมนตรีและสภากรรมการองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป ต่อมา วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 กองทัพภาคใต้ยึดอำนาจด้วยการรัฐประหารโดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้นำ แต่คนวางแผนคนสำคัญ คือ พลโท ผิน ชุณหะวัณ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ลูกเขย และพลเอก สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายทหารคนสนิท โดยการรัฐประหารครั้งนี้ พลโท ผิน อ้างว่าทำรัฐประหารเพราะฝ่ายเสรีไทยของนายปรีดีกำลังจะปฏิวัติเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบสาธารณรัฐ คณะรัฐประหารประกาศว่ากระทำการเพื่อศักดิ์ศรีของกองทัพ เพื่อให้ชัดแจ้งเรื่องการปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และเพื่อจัดตั้งรัฐบาลที่ “จะยึดมั่นในหลักการชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์”<sup>75</sup> แต่เอกอัครราชทูตอังกฤษรายงานว่า การรัฐประหารครั้งนี้เป็นกระบวนการฝ่ายขวาที่ได้รับการสนับสนุนจากราชวงศ์<sup>76</sup> ด้วยเหตุนี้ อาจเป็นเหตุผลประการหนึ่งในการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับอภิรัฐมนตรีในฐานะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ

<sup>74</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ตาปลา พับลิเคชั่น, 2555), หน้า 43.

<sup>75</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ล.ประกาศทอง สิริสุข และอรรังศักดิ์ เพชรเลิศอนันท์, ผู้แปล, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 52..

<sup>76</sup> Kobkua, Thailand's Durable Premier, p. 23 อ้างถึงใน คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย, หน้า 223.

เพื่อฟื้นฟูพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังเป็นช่วงวิกฤตในพระราชวังเนื่องจากการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองฝ่ายนิยมเจ้าซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อนายปรีดีและต่อต้านเสรีนิยมทางการเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมบริหารราชการแผ่นดินในคณะรัฐมนตรีจึงมีแนวคิดต้องการฟื้นฟูระบอบการปกครองและระบบสังคมแบบเดิม

### 3.2.2.2.2 โครงสร้างของคณะอภิรัฐมนตรี

#### จำนวนอภิรัฐมนตรีในคณะอภิรัฐมนตรี

1) ประกอบด้วยอภิรัฐมนตรี จำนวน 5 นาย (มาตรา

13) คณะอภิรัฐมนตรี จำนวน 5 นาย ชุดแรกประกอบด้วย

- (1) พระบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร
- (2) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ
- (3) พลโท พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองกภู
- (4) พระยามานวราชเสวี
- (5) พลตำรวจเอก อดุล อดุลเดชจรัส

2) มีประธานคณะอภิรัฐมนตรี 1 นาย โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้อาวุโสสูงสุดในคณะ

#### คุณสมบัติของคณะอภิรัฐมนตรี (มาตรา 17)

- 1) เป็นผู้รับราชการประจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 25 ปี และ
- 2) เคยรับราชการอย่างต่ำตำแหน่งอธิบดี หรือ เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี

#### การพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 16)

- 1) ลาออก
- 2) พุพพลภาพ
- 3) ตาย

### 3.2.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 สามารถแยกเป็น

- 1) อภิรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ด้วยการถวายความเห็นโดยชอบและถูกต้องเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทุกสาขาแต่พระมหากษัตริย์ (มาตรา 13 และมาตรา 14)

2) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งอันทำให้พระองค์ไม่สามารถบริหารพระราชภาระได้ตามปกติ (มาตรา 10)

3) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและมีได้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 10 (มาตรา 11)

### 3.2.2.3 การเปลี่ยนจากคณะอภิรัฐมนตรีเป็นคณะองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยอภิรัฐมนตรี หากแต่ได้บัญญัติต้องมนตรีขึ้นทดแทนในหมวดพระมหากษัตริย์ นับจากนั้นเป็นต้นมาก็ไม่เคยปรากฏคำว่า “อภิรัฐมนตรี” ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ อีกต่อไป ฉะนั้น ย่อมถือได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2492 เป็นการปรากฏตัวขึ้นครั้งแรกภายใต้ระบอบประชาธิปไตยภายหลังจากถูกยกเลิกไปเมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การกำเนิดใหม่ในรัฐธรรมนูญย่อมสะท้อนถึงการให้ความหมายและบทบาทขององคมนตรีที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ องคมนตรีที่ถือกำเนิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ มิใช่เป็น “ที่ปรึกษาในพระองค์” ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หากแต่เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>77</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### 3.2.2.3.1 เจตนารมณ์ในการร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะองคมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นฉบับที่ร่างขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2) บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในหมวดพระมหากษัตริย์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มบทบาทและพระราชอำนาจที่แตกต่างและกว้างขวางไปจากรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้ก่อนหน้า จึงทำให้มีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการจัดวางสถานะและบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางที่

<sup>77</sup> สมชาย ปรีชาศิลปกุล, "จากองคมนตรีสู่สภาที่ปรึกษาในพระองค์จำแลง," ฟ้าเดียวกัน 13, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558): 14.

เพิ่มขึ้น<sup>78</sup> ทั้งนี้ ประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญจนอาจละเลยได้เช่นกัน คือ องคมนตรี ซึ่งปรากฏขึ้นครั้งแรกภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ประเด็นสำคัญในการโต้แย้ง คือ องคมนตรีเป็นองค์กรที่มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ ประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงถึง “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์” ว่า

“ตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่มี  
อภิรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง  
ยิ่งกว่าองคมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญนี้  
สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นสมควรเปลี่ยน  
อภิรัฐมนตรีเป็นองคมนตรี ให้คงหน้าที่  
เฉพาะเป็นผู้ถวายคำปรึกษาในส่วน  
พระองค์เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้  
พระมหากษัตริย์ย่อมทรงตั้งและถอดถอน  
โดยพระราชอัธยาศัยได้ เพราะถือว่าเป็น  
เรื่องเกี่ยวกับพระองค์โดยเฉพาะ”<sup>79</sup>

หลวงประกอบนิติสาร สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาร่าง  
รัฐธรรมนูญ ก็ได้ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า

“ข้อนี้ขอชี้แจงว่าเดิมหรือ ณ บัดนี้  
เรามีอภิรัฐมนตรี อภิรัฐมนตรีก็มีโดย  
หน้าที่โดยปกติคือ ถวายความเห็นแก่  
พระมหากษัตริย์เหมือนกัน และ  
นอกจากนั้นยังมีอำนาจกว้างขวางกว่าที่  
รัฐธรรมนูญได้มอบหมายองคมนตรีอีก  
มากมาย เราลดอำนาจอภิรัฐมนตรีลงโดย

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>79</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 (วันศุกร์ ที่ 14 มกราคม พุทธศักราช 2492) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2492), หน้า 64.



ตั้งองคมนตรีขึ้นแทนให้เป็นแต่เพียงที่  
 ปรีชาของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ไม่มี  
 อำนาจอะไรกว้างขวางไปนั้นนอกจากการ  
 รับสนองพระบรมราชโองการในบางกรณี  
 ซึ่งประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ชี้แจง  
 แล้วว่าเป็นการสมควรจะมอบให้แก  
 องคมนตรีในบางกรณีนั้น เพราะฉะนั้นมี  
 องคมนตรีความจริงจะว่าเป็นของใหม่แท้  
 ที่จริงก็ไม่ใหม่ที่เดียว เป็นแต่ว่าเรียกชื่อ  
 เสียใหม่ เอาหน้าที่ของอภิรัฐมนตรี  
 บางส่วนคงไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ท่านเป็นที่  
 ปรีชาของพระมหากษัตริย์แล้วมอบให้  
 เป็นผู้ถวายคำปรึกษาและเรียกชื่อใหม่ว่า  
 องคมนตรี เป็นเรื่องเฉพาะ  
 พระมหากษัตริย์”<sup>80</sup>

หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ  
 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นว่าการใช้อำนาจ “ตามธรรมดา” ของระบอบประชาธิปไตย  
 ที่ดีควรต้องมีการปรึกษาหารือ บทบาทขององคมนตรีในการให้คำปรึกษาต่อพระมหากษัตริย์จึงควร  
 ยอมรับนับถือว่าเป็นของดี

“แล้วท่านถามว่าองคมนตรีมี  
 ทำไม ท่านจะเห็นได้ว่า เทียบเคียงกับ  
 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแตกต่างกัน เดิม  
 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว อภิรัฐมนตรีตาม  
 ความหมายของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมี  
 อำนาจที่จะว่ากระทรวงได้ ออกพระราช  
 กฤษฎีกาได้ อันนี้เราตัดอำนาจหมดไม่มี  
 เหลือแม้แต่น้อย เป็นแต่เพียงที่ปรึกษา

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

เท่านั้นเอง เพราะธรรมดาประชาธิปไตยที่ดีต้องปรึกษา ไม่ว่าใครจะใช้อำนาจอะไร ควรปรึกษาเสียก่อน เพราะฉะนั้นการที่เรากำหนดอำนาจขององคมนตรีให้เป็นที่ปรึกษาของในหลวง ซึ่งน่าจะรับนับถืออยู่ว่าเป็นของดี”<sup>81</sup>

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เจตนารมณ์ในการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับองคมนตรี เกิดจากความต้องการลดอำนาจของ “อภิรัฐมนตรี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์แล้ว ในบางกรณีอภิรัฐมนตรียังต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตลอดจนมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยราชการที่ขึ้นต่อคณะอภิรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกา ไปสู่การตั้ง “องคมนตรี” โดยจำกัดแต่เพียงเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เท่านั้น

### 3.2.2.3.2 โครงสร้างของคณะองคมนตรี

#### จำนวนองคมนตรีในคณะองคมนตรี (มาตรา 13)

คณะองคมนตรี ประกอบด้วย

- 1) ประธานองคมนตรี 1 คน
- 2) องคมนตรี ไม่มากกว่า 8 คน

ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง

<sup>81</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 18 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 (วันพฤหัสบดี ที่ 20 มกราคม พุทธศักราช 2492) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2492), หน้า 411.

### คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี (มาตรา 15)

- 1) ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ
- 2) ต้องไม่เป็นรัฐมนตรี
- 3) ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมืองอื่น
- 4) ต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 5) ต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ

### การเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่ขององคมนตรี

ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องปฏิญาณตนเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 16)

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ)  
ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า  
ข้าพระพุทธเจ้าจะซื่อสัตย์สุจริต  
และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์  
(พระบรมนามาภิไธย) และจะ  
ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของ  
ประเทศและประชาชน ทั้งจะ  
รักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่ง  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
ทุกประการ”

### การพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรี

- 1) ตาย
- 2) ลาออก หรือ
- 3) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง

### 3.2.2.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี

- 1) ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 13)
- 2) ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 หรือมาตรา 20 อย่างไรก็ดี หากประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว (มาตรา 21)
- 3) ให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ (มาตรา 18)

### 3.2.3 ช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ไม่ปรากฏว่ามีการถกเถียงในประเด็นเกี่ยวกับองคมนตรีหรือสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยอีกเลย จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 โดยคณะนายทหารที่เคยก่อรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2490 เพื่อตอบโต้กับกลุ่มกษัตริย์นิยมที่มีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญกษัตริย์นิยม” การรัฐประหารในครั้งนี้ได้ส่งผลให้มีการยกเลิกคณะองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ตามที่คณะรัฐมนตรีชั่วคราวได้ถืออำนาจแทนพระมหากษัตริย์ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คณะองคมนตรีได้ขาดหายไปเป็นเวลา 99 วัน ภายใต้อำนาจปกครองของ “คณะบริหารประเทศชั่วคราว” คณะองคมนตรีกลับมาปรากฏอีกครั้งหนึ่งโดยยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่อยู่เช่นเดิมเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495<sup>82</sup> โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นการนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีมาแก้ไขโดยรับเอาบทบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาบัญญัติเพิ่มเติม ดังปรากฏในมาตรา 11 – 15

เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก่อรัฐประหารครั้งแรกเพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

<sup>82</sup> เพลิง ภูผา, 13 รัฐประหารยึดอำนาจ บทเรียนประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: สยามความรู้, 2559), หน้า 154-161.

2475 แก้วไข่มุกเพิ่มเติ่ม พุทธศักราช 2495 ไม่ได้ถูกยกเลิก เพียงแต่มีการยกเลิกสภาผู้แทนราษฎรและแต่งตั้งนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดการเลือกตั้งใหม่ คณะองคมนตรีจึงไม่ได้ถูกยกเลิกและดำรงอยู่สืบเนื่องมาด้วย<sup>83</sup> อย่างไรก็ตาม หลังจากการเลือกตั้งในปลายปี พ.ศ. 2500 พลโท ถนอม กิตติขจร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทว่าหลังจากนั้นไม่นาน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อรัฐประหารเช้าในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 การรัฐประหารครั้งนี้ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้วไข่มุกเพิ่มเติ่ม พุทธศักราช 2495<sup>84</sup> ส่งผลให้สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งคณะองคมนตรีถูกยกเลิกไปด้วย การปกครองประเทศดำเนินไปภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติ คณะองคมนตรีกลับมาปรากฏอีกครั้งหนึ่งหลังจากขาดหายไปเป็นเวลา 100 วัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและเป็นสภานิติบัญญัติไปพร้อมกัน และแม้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 จะถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพื่อรอการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สั้นที่สุดคือมีเพียง 20 มาตราเท่านั้น แต่ได้กลายมาเป็นรัฐธรรมนูญที่มีอายุการใช้บังคับยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน 23 วัน (ยาวนานที่สุด เป็นอันดับที่ 3 จากจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งหมดทุกฉบับของประเทศไทย) ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ปรากฏอยู่ในมาตรา 4

*“มาตรา 4 ให้มีคณะองคมนตรีคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกินเก้าคน การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งองคมนตรีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”*

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีในด้านการแต่งตั้งประธานองคมนตรีชั่วคราวขึ้นทำหน้าที่แทนในกรณีที่ประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากในร่างรัฐธรรมนูญที่เข้าสู่การประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประธานองคมนตรีต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และในระหว่างนั้นก็ได้มีการกำหนดให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่เลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรี

<sup>83</sup> ธนาพล อิวสกุล และชัยวัช ตุลาธน, "ใครเป็นใครในองคมนตรีแห่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข," *ฟ้าเดียวกัน* 13, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558): 57.

<sup>84</sup> เพลิง ภูผา, *13 รัฐประหารยึดอำนาจ บทเรียนประชาธิปไตยไทย*, หน้า 187-199.

ชั่วคราว<sup>85</sup> บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวได้ถูกโต้แย้งว่าอาจเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้การแต่งตั้งประธานองคมนตรีต้องเป็นไปตาม “พระราชอัธยาศัย” กล่าวคือ การแต่งตั้งประธานองคมนตรีต้องเป็นไปตามพระราชประสงค์หรือความต้องการของพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์ หรือระเบียบต่าง ๆ เป็นการทั่วไป ในกรณีนี้ นายสมภพ โทตระกิตย์ จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แสดงความเห็นคัดค้านที่จะให้คณะองคมนตรีเลือกประธานองคมนตรีแม้จะเป็นการดำรงตำแหน่งชั่วคราวก็ตาม ด้วยเหตุผลว่าอำนาจในลักษณะเช่นนี้ถือว่าขัดกับพระราชอัธยาศัย<sup>86</sup>

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการยืนยันว่า ความประสงค์ของคณะกรรมาธิการ คือให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งเป็นประธานชั่วคราว เฉพาะในกรณีที่ประธานองคมนตรีต้องไปทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรืออีกนัยหนึ่งไปทำหน้าที่ของพระมหากษัตริย์เสีย เมื่อไปทำหน้าที่ของพระมหากษัตริย์แล้วก็จะมาทำหน้าที่ประธานองคมนตรีด้วยก็ย่อมไม่ได้อยู่นั่นเอง เฉพาะแต่ในกรณีนี้เท่านั้น<sup>87</sup> ซึ่งในที่สุดได้มีการลงมติในประเด็นของการแต่งตั้งประธานองคมนตรีชั่วคราวด้วยคะแนน 94 ต่อ 37 โดยที่ประชุมให้ความเห็นชอบแก้ไขตามที่คณะกรรมาธิการเสนอมา

ข้อสังเกตของการถกเถียงถึงการเลือกประธานองคมนตรีโดยคณะองคมนตรีในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นำมาซึ่งปัญหาว่าอาจขัดแย้งต่อความหมายของคำว่า “พระราชอัธยาศัย” นับว่าเป็นการให้เหตุผลต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งองคมนตรีที่มีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้นและควรเป็นอำนาจที่เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ การกระทำใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวจำเป็นต้องถูกจำกัด<sup>88</sup>

คณะองคมนตรีถูกยกเลิกอีกครั้งหนึ่งเมื่อจอมพล ถนอม กิตติขจร ก่อรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 การกระทำรัฐประหารในครั้งนี้ของจอมพล ถนอม ส่วนหนึ่งได้หยิบยกเอาสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นข้ออ้างสำคัญในการกระทำการ โดยคณะปฏิวัติได้กล่าวอ้างถึงภัยคุกคามราชบัลลังก์ และความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองไปสู่ระบอบอื่นที่มีใช้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนภัยคุกคามจากต่างประเทศที่เข้ามาแทรกแซงและยุยงส่งเสริมผู้ก่อการร้ายภายในประเทศ ประกอบกับสถานการณ์ภายในประเทศ

<sup>85</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, "ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511," ใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 58 (วันพฤหัสบดีที่ 5 ตุลาคม พุทธศักราช 2510), (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 493-494.

<sup>86</sup> สมชาย ปรีชาศิลปปะกุล, "จากองคมนตรีสู่สภาที่ปรึกษาในพระองค์เจ้าเลง," ฟ้าเดียวกัน: 26.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

ก็เต็มไปด้วยความยุ่งเหยิงนานาประการ หากปล่อยไว้ให้มีการแก้ไขตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญแล้วจะเป็นการล่าช้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่<sup>89</sup> ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร คณะองคมนตรีขาดหายไปนานถึง 393 วัน แล้วจึงกลับมาปรากฏอีกครั้งหนึ่งในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 คณะองคมนตรีชุดก่อนเกิดการรัฐประหารได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีต่อทันทีในวันที่ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง ในขณะที่จอมพล ถนอม ได้เปลี่ยนสถานะจากหัวหน้าคณะปฏิวัติมาเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา<sup>90</sup> โดยมาตรา 5 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ให้มีคณะองคมนตรีคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินเก้าคน  
การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งองคมนตรีให้เป็นไปตาม  
พระราชอัธยาศัย”

อย่างไรก็ตาม เหตุผลในการกระทำรัฐประหารของจอมพล ถนอม ถูกตั้งข้อสงสัยเป็นอย่างมากจากประชาชนที่มีความรู้ เช่น อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นิสิต นักศึกษา และครูอาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จนกระทั่งเกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มนิสิตนักศึกษาต่อต้านการกระทำของรัฐบาลจอมพล ถนอม และเกิดการลุกฮือของนิสิตนักศึกษาและประชาชนในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่กำลังสลายตัวได้เกิดการปะทะกับกลุ่มตำรวจ จนทำให้สถานการณ์เข้าขั้นวิกฤต รัฐบาลได้ออกคำสั่งปราบปรามกลุ่มผู้ประท้วงด้วยกำลังอาวุธอย่างรุนแรง และประชาชนบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมากในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516<sup>91</sup> จากเหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นชัยชนะของฝ่ายนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่สามารถโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการทหารลงไปได้ แต่ขณะเดียวกันก็นับเป็นการก้าวสู่การเมืองยุคใหม่ของสถาบันพระมหากษัตริย์หลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อีกด้วย<sup>92</sup>

<sup>89</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระเจ้าอยู่หัวปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, หน้า 111-112.

<sup>90</sup> ธนาพล อิวสกุล และชัยธวัช ตุลาธน, “ใครเป็นใครในองคมนตรีแห่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข,” ฟ้าเดียวกัน: 60.

<sup>91</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระเจ้าอยู่หัวปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, หน้า 112 – 114.

<sup>92</sup> ธนาพล อิวสกุล และชัยธวัช ตุลาธน, “ใครเป็นใครในองคมนตรีแห่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข,” ฟ้าเดียวกัน: 60.

ในคืนวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 หลังจอมพล ถนอม ได้ลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีนั่นเอง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งองคมนตรี ได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยจากที่ประทับ ณ หอสมุดจักรวรรดิในพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อเวลา 19.40 นาฬิกา ความว่า

“วันนี้เป็นวันมหาวิปโยค ที่น่าเศร้าสลดใจ  
อย่างยิ่งในประวัติศาสตร์ชาติไทย ตลอดระยะเวลา 6 -7 วันที่  
ผ่านมา ได้มีการเรียกร้องและเจรจากัน จนกระทั่งนักศึกษา  
และรัฐบาลทำข้อตกลงกันได้ แต่แล้วก็มี การขว้างระเบิดขวด  
และยิงแก๊สน้ำตาขึ้น ทำให้เกิดปะทะกัน และมีคนได้รับ  
บาดเจ็บหลายคน ความรุนแรงได้ทวีขึ้นทั้งพระนคร ถึงขั้น  
จลาจล และยังไม่สิ้นสุด มีคนไทยด้วยกันต้องเสียชีวิตนับร้อย  
ขอให้ทุกฝ่ายทุกคนจงระงับเหตุแห่งความรุนแรงด้วยการตั้งสติ  
ยับยั้ง เพื่อให้สภาพบ้านเมืองคืนสู่สภาพปกติเร็วที่สุด

อนึ่ง เพื่อขจัดเหตุร้ายนั้น จอมพล ถนอม กิตติขจร  
ได้ขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อค่ำวันนี้ ข้าพเจ้าจึง  
แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ขอให้ทุกฝ่าย  
ร่วมกันสนับสนุน เพื่อให้คณะรัฐบาลใหม่สามารถบริหาร  
แผ่นดินโดยมีประสิทธิภาพเต็มเปี่ยม และแก้ไขสถานการณ์ให้  
คืนสู่สภาพเรียบร้อยได้โดยเร็ว ยังความสงบสุข ความ  
เจริญรุ่งเรืองให้บังเกิดแก่ประเทศ และประชาชนชาวไทยโดย  
ทั่วกัน”<sup>93</sup>

ทั้งนี้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เล่าเบื้องหลังพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ในครั้ง  
นั้นให้ฟังแต่เพียงว่า

<sup>93</sup> วิมลพรรณ ปิตะวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: กองทุน  
ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, 2546), หน้า 215-216.



“เข้าใจว่าพระองค์ท่านทรงเลือกผมด้วยพระองค์เอง ไม่ได้ทราบเลยว่าทรงปรึกษาใครบ้างหรือเปล่า และไม่ได้ตรวจสอบผมก่อนแม้แต่คำเดียว ผมมารู้เอาพร้อม ๆ กับคนอื่น เมื่อท่านประกาศทางโทรทัศน์นั่นเอง...ผมไม่ได้เฉลียวใจอะไรที่คุณทวี แรงขำ ซึ่งเป็นรองประธานสภาอยู่ถูกเรียกตัวเข้าวังในวันนั้น เพื่อรับสนองพระบรมราชโองการ ตอนนั้นประธานสภาคือ พล.ต.ศิริ ศิริโยธิน แต่อยู่เมืองนอก”<sup>94</sup>

ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีคือ การเร่งดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จ และเพื่อที่จะบรรลุภารกิจนี้ได้สะดวก นอกจากจะมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประกอบ หุตะสิงห์<sup>95</sup> เป็นประธานกรรมการแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงใช้พระราชอำนาจตั้ง “สมัชชาแห่งชาติ” ขึ้นมาซ้อนทับกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม<sup>96</sup> สมัชชานี้มีสมาชิกจำนวน 2,347 คน และมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลในสมัชชาเพื่อนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ด้วยเหตุที่สมัชชาแห่งชาติประชุมกันที่สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม จึงเรียกกันโดยทั่วไปว่า “สภาสนามม้า” ทั้งนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธานสมัชชา และให้พระยามานวราชเสวี ซึ่งดำรงตำแหน่งองคมนตรีอยู่ด้วยเป็นรองประธานสมัชชา คนที่หนึ่ง

เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ของฝ่ายกษัตริย์นิยม มาใช้เป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยหมวดที่มีการอภิปรายถกเถียงกันมากที่สุด คือ หมวดว่าด้วยรัฐสภา ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นมานั้น กำหนดให้องคมนตรีซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้คัดเลือกบุคคล 300 คน แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกให้เหลือ 100 คน เพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประเด็นดังกล่าวเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากจนสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญโดยเปลี่ยนเป็นให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

<sup>95</sup> ต่อมาได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นองคมนตรีเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2518 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 70 หน้า 81 ลงวันที่ 1 เมษายน 2518).

<sup>96</sup> จันทนา ไชยนาเคนทร์, "ความเป็นมาและสถานะทางกฎหมายของ 'สภาสนามม้า,'" ชุมนุมทางอินโดจีน : เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปริทัศน์ 4, 7 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558): 51-64.

สมาชิกวุฒิสภา และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้ประกาศใช้ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 แต่ทันทีที่มีการประชุมสภานิติบัญญัติครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อัญเชิญพระราชกระแสที่ไม่ทรงเห็นด้วยกับการให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะจะส่งผลให้ประธานองคมนตรีซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยนั้นอยู่ในสถานะที่เป็นเสมือนองค์กรทางการเมือง อันขัดกับหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยเปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>97</sup> นอกจากนี้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ยังมีการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นการเสนอให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งองคมนตรีนอกจากจะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณแล้วยังจะต้องกระทำพิธีตีม้นำพิพัฒน์สัตยาต่อหน้าพระพักตร์เพิ่มเติมด้วย<sup>98</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้องคมนตรีมีความจงรักภักดีอย่างแนบแน่นต่อพระมหากษัตริย์ แม้จะมีโต้เถียงกันในหลักการจนสำเร็จเป็นประเด็นที่ต้องบัญญัติลงในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ได้สะท้อนให้เห็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในช่วงเวลานี้ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด เพราะได้ยกฐานะขึ้นหลังจากการโค่นล้มระบอบเผด็จการทหารโดยประชาชนในเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยนอกจากจะเป็นชัยชนะของเสรีประชาธิปไตยโดยประชาชนแล้ว อีกนัยหนึ่งยังทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กลับเพิ่มสูงขึ้นด้วย แม้จะไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีเพิ่มขึ้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้เพิ่มจำนวนขององคมนตรีแบบก้าวกระโดด กล่าวคือ บัญญัติให้คณะองคมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 15 คน จากเดิมที่กำหนดให้คณะองคมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 9 คน

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 คณะองคมนตรีชุดเก่าภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ได้สิ้นสุดลงไปด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ไม่มีบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้คณะองคมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นคณะองคมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อไป คณะองคมนตรีจึงขาดหายไปเป็นเวลา 170 วัน หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

<sup>97</sup> ธนาพล อิวสกุล และชัยธวัช ตุลาธน, "ใครเป็นใครในองคมนตรีแห่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข," ฟ้าเดียวกัน: 51-64.

<sup>98</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 52 (วันพฤหัสบดีที่ 15 สิงหาคม พุทธศักราช 2517) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2517), หน้า 582.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนกระทั่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2518<sup>99</sup> และหลังจากนั้นเป็นต้นมาคณะองคมนตรีจะไม่มี การขาดช่วงอีกเลยไม่ว่าจะเป็นหลังการรัฐประหารหรือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่ง ลักษณะดังกล่าวนี้ได้สะท้อนลักษณะบางประการของการเมืองการปกครองไทยหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ในการรัฐประหารนับตั้งแต่บัดนี้ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หรือการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะรัฐประหารแม้จะได้มีประกาศยกเลิก รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองต่าง ๆ แต่จะยกเว้นองคมนตรีให้ยังคงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ อยู่ต่อไปทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ข้อ 1 ในการ รัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้กำหนดให้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สิ้นสุดลง เว้นแต่องคมนตรียังคงดำรง ตำแหน่ง และปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป”<sup>100</sup> และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ข้อ 3 ในการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ซึ่งคณะปฏิวัติได้กำหนดให้ “องคมนตรี คงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ อยู่ต่อไป”<sup>101</sup>

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาการโต้เถียงเกี่ยวกับสถานะขององคมนตรีไม่มีการอภิปรายหรือถกเถียงอย่างกว้างขวาง จนกระทั่ง ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีประเด็นข้อถกเถียงกันอย่างมากเกี่ยวกับการแต่งตั้งองคมนตรีให้เป็นไปตาม “พระราชอัธยาศัย” ซึ่งแม้จะได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การแต่งตั้งองคมนตรีเป็นไปตามพระราช อัธยาศัย แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งองคมนตรีเอาไว้<sup>102</sup> เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีมาก่อนหน้านั้นมักมีการบัญญัติห้ามมิ ให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง การไม่มีข้อกำหนดเรื่อง คุณสมบัติขององคมนตรีนำมาซึ่งคำถามต่อบทบัญญัติที่เปิดกว้างตาม “พระราชอัธยาศัย” ประเด็น ดังกล่าวได้รับการถกเถียงกันอย่างมาก เมื่อเข้าสู่การพิจารณาอาระสอง คณะกรรมาธิการฯ ได้ปรับแก้

<sup>99</sup> ประกาศแต่งตั้งองคมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา 92, 70 (1 เมษายน 2518): 81.

<sup>100</sup> คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3, ราชกิจจานุเบกษา 93, 120 ฉบับพิเศษ (6 ตุลาคม 2519): 12.

<sup>101</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ตอนที่ หน้า ลงวันที่ 94, 98 ฉบับพิเศษ (20 ตุลาคม 2520): 10.

<sup>102</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 31 (วันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2521) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2521), หน้า 221-222.

เนื้อหาของมาตราดังกล่าวโดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติขององคมนตรีไว้<sup>103</sup> แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงกันอีกครั้งว่าอาจเป็นการขัดต่อพระราชอัธยาศัยได้ ในที่สุดที่ประชุมลงมติตามที่คณะกรรมการธิการเสนอด้วยคะแนน 116 ต่อ 6 เสียง โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นองคมนตรีเอาไว้อย่างชัดเจน

### 3.2.3.1 โครงสร้างของคณะองคมนตรี

#### จำนวนองคมนตรีในคณะองคมนตรี

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 จำนวนองคมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 9 คน โดยเป็นประธานองคมนตรี 1 คน และองคมนตรี ไม่เกิน 8 คน จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จำนวนองคมนตรีเพิ่มมากขึ้นเป็นไม่เกิน 15 คน โดยเป็นประธานองคมนตรี 1 คน และองคมนตรี ไม่เกิน 14 คน

#### คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี

ก่อนจะพิจารณาถึงคุณสมบัติขององคมนตรีในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้น จำต้องจำแนกรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ถาวร

1) รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ในที่นี้ หมายถึง รัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร โดยยังมีได้บัญญัติถึงอำนาจอธิปไตยครบทั้งสามส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญเหล่านี้จะมีบทบัญญัติสั้นๆ และบัญญัติถึงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อมอบอำนาจหรือแต่งตั้งองค์กร อาทิ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ถาวรใช้บังคับต่อไป รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ได้แก่

- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

<sup>103</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 57 (วันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2521) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2521), หน้า 69.

มาตรา 10 ทวิ องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ

ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นรัฐธรรมนูญที่มีจำนวน มาตราน้อย จึงไม่มีการบัญญัติถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) รัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณถาวร ในที่นี้ หมายถึง รัฐธรรมนูญที่ ประกาศใช้ในขณะประเทศอยู่ในภาวะที่สงบแล้ว เป็นฉบับสมบูรณ์ในด้านเนื้อและคาดหมายได้ว่าจะมี การใช้บังคับอย่างถาวร ยกเว้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งแม้จะมีใช้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์โดยเนื้อหาและถาวรในการบังคับใช้ แต่ได้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมยอมรับเอาบทบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญโดยสมบูรณถาวร ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475  
แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ องคมนตรีในรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว ล้วนแต่มีเนื้อหาไม่ได้แตกต่างกันมาก

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไข เพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2492 มา ใช้บังคับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY  
“องคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการ  
ประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น  
หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องไม่  
แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

“มาตรา 14 องคมนตรีต้องไม่เป็น  
ข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการ  
การเมืองอื่น สมาชิกวุฒิสภา  
สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่  
ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่  
ในพรรคการเมืองใด ๆ”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีเนื้อความเหมือนกัน ดังนี้

“องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้าราชการซึ่งมี  
ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ใน  
พรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ใน  
พรรคการเมืองใด ๆ”

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า โดยหลักแล้วองคมนตรีต้องไม่มีลักษณะ  
ต้องห้าม 5 ประการ คือ

- 1) ไม่เป็นข้าราชการประจำ
- 2) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นสภาเดียวจึงมิได้บัญญัติห้ามเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วย)
- 3) ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 4) ต้องไม่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ คำว่า “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และ
- 5) ต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ

#### การเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่ขององคมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน โดยก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอ  
ถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะ  
จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และจะปฏิบัติ

หน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์  
ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้  
และปฏิบัติ ตาม ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่ง  
ราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

### การพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไข  
เพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้  
บัญญัติไว้เช่นเดียวกันว่าการพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย นอกจากนี้  
รัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นยังได้กำหนดให้องคมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง  
3 ประการ คือ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง

### 3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี

อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้น มิได้  
บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ  
สมบูรณ์ถาวรนั้นได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีไว้เหมือนกัน ดังนี้

- 1) การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่  
พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ
- 2) การเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวของประธาน  
องคมนตรีในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่ไม่  
สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม หากประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใด  
เหตุหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราว

### 3.2.4 ช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อเกิดการรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยกลุ่มผู้นำทางทหารซึ่ง  
เรียกตนเองว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอก  
ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยอ้างเหตุผลว่ารัฐบาลทุจริต แทรกแซงข้าราชการ เผด็จการรัฐสภา ทำลาย

สถาบันทหาร กับลัทธิลอบสังหารบุคคลสำคัญ และคิดล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์<sup>104</sup> คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สิ้นสุดลง รวมทั้งวุฒิสภาสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี ให้สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แต่สำหรับองคมนตรีนั้นให้คงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป ตามข้อ 3 ของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 “*องคมนตรี คงดำรงตำแหน่ง และปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป*”<sup>105</sup>

สำหรับช่วงเวลาการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อย (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นห้วงเวลาที่ความสำคัญของการแต่งตั้งองคมนตรีตามพระราชอัธยาศัยได้กลายเป็นประเด็นอภิปรายโต้แย้งกันอีกครั้ง เนื่องจากในเบื้องต้นบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดจำนวนขององคมนตรีไว้ ซึ่งหมายความว่าพระมหากษัตริย์ทรงสามารถแต่งตั้งองคมนตรีได้โดยไม่มีการจำกัดจำนวน<sup>106</sup> บทบัญญัติเช่นนี้มีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งมีการกำหนดจำนวนสูงสุดขององคมนตรีเอาไว้อย่างชัดเจนนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 การที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดจำนวนขององคมนตรีไว้ได้ก่อให้เกิดคำถามถึงเหตุผลที่ไม่มีการกำหนดจำนวนสูงสุดเอาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ<sup>107</sup> อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวข้างต้นซึ่งไม่ได้กำหนดจำนวนขององคมนตรีไว้นั้น ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่อย่างใด ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญจากการอภิปรายของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระแรก ได้มีการกำหนดจำนวนองคมนตรีไว้อย่างชัดเจนในร่างรัฐธรรมนูญและก็ไม่มีการอภิปรายโต้แย้งจากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่อย่างใด จะมีก็แต่เพียงการซักถามถึงหลักเกณฑ์ของการกำหนด

<sup>104</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, หน้า 169-170.

<sup>105</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3, ราชกิจจานุเบกษา 108, 32 ฉบับพิเศษ (23 กุมภาพันธ์ 2534): 14.

<sup>106</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “ร่างรัฐธรรมนูญ,” ใน รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 22/2534 เป็นพิเศษ (วันจันทร์ที่ 26 สิงหาคม พุทธศักราช 2534), (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2534), หน้า 194.

มาตรา 10 พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นตามพระราชอัธยาศัย ประกอบเป็นคณะองคมนตรี

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 339-343.



จำนวนองคมนตรีไว้อย่างสั้น ๆ โดยไม่มีการอภิปราย โดยนายวิชัย โสสุวรรณจินดา ได้ตั้งคำถามถึงเหตุผลของการกำหนดจำนวนองคมนตรีอื่นไว้ไม่เกิน 18 คน ว่า

“มาตรานี้ทางคณะกรรมการได้เปลี่ยนข้อความจาก  
คำว่า ตามพระราชอัธยาศัย เป็นจำนวนไม่เกินสิบแปดคน ผม  
ใครจะขอทราบเหตุผลว่าสิบแปดคนนั้น ท่านยึดถือหลักเกณฑ์  
อะไร”<sup>108</sup>

นายโอสถ โกศิน กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้คำตอบสั้น ๆ ว่า “ท่านประธานที่  
เคารพ กรรมการถือหลักเกณฑ์ว่า เพิ่มขึ้นมาอีก 4 คน”<sup>109</sup> การชี้แจงของนายโอสถ โกศิน  
ดูเหมือนว่าจะไม่ได้มีการอธิบายอย่างชัดเจนถึงเหตุผลหรือความเหมาะสมของจำนวนองคมนตรีที่ได้  
กำหนดเพิ่มขึ้นต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมา ในท้ายที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้  
พิจารณาผ่านร่างมาตรดังกล่าวไปโดยไม่มีการอภิปรายหรือซักถามเพิ่มเติมแต่อย่างใด  
โดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้สรุปว่า “ถือหลักเกณฑ์ผ่านไปแล้วกัน”<sup>110</sup>

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะองคมนตรีมีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเมื่อมี  
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว  
นอกจากจะเพิ่มจำนวนองคมนตรีจากไม่เกิน 15 คน เป็นไม่เกิน 19 คนแล้ว ที่สำคัญกว่านั้นคือ การ  
เพิ่มอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์รวมทั้งองคมนตรีในกระบวนการสืบราชสันตติวงศ์ด้วย<sup>111</sup>  
จนกลายเป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ประเด็นแรก นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 หลักเกณฑ์ทั่วไป  
ของการสืบราชสันตติวงศ์คือให้เป็นไปตามกฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์  
พระพุทธศักราช 2467 ประกอบกับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น เจ้านายพระองค์ใด  
แม้จะมีสิทธิสืบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ตามกฏมณเฑียรบาล แต่หากไม่ได้รับความเห็นชอบจาก  
รัฐสภาแล้วก็ไม่อาจสืบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม

<sup>108</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 37/2534 เป็นพิเศษ (วัน  
อังคารที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2534) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2534), หน้า 562..

<sup>109</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 562.

<sup>111</sup> สมชาย ปรีชาศิลปปะกุล, "เนื้อแท้ของรัฐธรรมนูญฉบับหมกเม็ด," ฟ้าเดียวกัน 11, 2 (กรกฎาคม -  
กันยายน 2556): 113-130.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งรัชทายาทตามกฎหมายแต่ยืบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ไว้แล้ว รัฐสภาจะมีบทบาทเพียงแต่รับทราบในการสืบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น มิได้มีอำนาจเห็นชอบอีกต่อไป

ประเด็นต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายยืบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ดังปรากฏในมาตรา 20 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้นหมายความว่า ต่อจากนี้ไปหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์หากจะมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะเป็นสิทธิขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งมีคณะองคมนตรีเป็นกลไกสำคัญในการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายยืบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

ในช่วงเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญสำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์และคณะองคมนตรี คือ กรณีเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งในท้ายที่สุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรี ได้นำพลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และพลตรี จำลอง ศรีเมือง ผู้นำการชุมนุมประท้วงเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในโอกาสนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสแก่คณะผู้เข้าเฝ้าฯ เพื่อยุติความขัดแย้งทางการเมืองและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง จากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้ส่งผลให้ “พระราชอำนาจนำ” ของพระมหากษัตริย์สูงเด่นขึ้นอีกในฐานะผู้ขจัดความขัดแย้ง ดังนั้น เมื่อสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์เฟื่องฟูขึ้น สถานะขององคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จึงสูงขึ้นไปตามด้วย<sup>112</sup>

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์และคณะองคมนตรียังคงมีสาระสำคัญเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี เพื่อให้สอดคล้องต่อการขยายตัวของโครงสร้างอำนาจรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบัญญัติที่สำคัญ คือ

*“มาตรา 14 องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน*

<sup>112</sup> ธนาพล อิวสกุล และชัยวัช ตุลาธน, “ใครเป็นใครในองคมนตรีแห่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข,” *ฟ้าเดียวกัน*: 66.

ของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาล  
รัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ  
เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง  
และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”

เดิมรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เคยมีมามุ่งประสงค์ไปที่การกำหนดข้อห้ามสำหรับ  
องคมนตรีโดยต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงทาง  
การเมือง แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ขยายขอบเขตไปถึงการ  
ห้ามดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้น อาทิ กรรมการการเลือกตั้ง  
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มี  
อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ทั้งนี้ นายชงทอง จันทรางศุ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญด้าน  
กฎหมายมหาชน ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์ของการห้ามบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ มาดำรงตำแหน่ง  
องคมนตรีว่า “เพื่อไม่ให้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนหรือขัดขวางกัน ชัดแย้งกันระหว่างการปฏิบัติ  
หน้าที่องคมนตรีซึ่งเป็นที่ปรึกษาในองค์พระมหากษัตริย์กับการปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหารซึ่งจะให้คุณ  
ให้โทษกับผู้อื่นได้ ก็จำเป็นที่จะต้องเติมบทบัญญัติในส่วนนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น”<sup>113</sup> นอกจากนี้  
ประเด็นเรื่องข้อกำหนดห้ามบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งองคมนตรีแล้ว ยังมีประเด็นอื่นอีก ได้แก่  
ขอบเขตของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งนายชงทอง ก็ได้อธิบายถึงความหมายของถ้อยคำว่า  
ครอบคลุมกว้างขวางเพียงใดจึงไม่มีประเด็นถกเถียงกันต่อไป และประเด็นของนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ  
ที่เห็นว่าจำเป็นต้องห้ามไม่ให้องคมนตรีฝักใฝ่การเมืองเพิ่มขึ้นมากกว่าการฝักใฝ่ในพรรคการเมือง  
แต่ปรากฏว่าไม่มีบุคคลใดได้ทำการอภิปรายในประเด็นนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงยังคงปรากฏถ้อยคำ “ต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรค  
การเมืองใด” เช่นเดิมเท่านั้น

สำหรับประเด็นเรื่องข้อกำหนดห้ามของบุคคลผู้ที่ จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง  
ตำแหน่งองคมนตรีนั้น ได้มีการอภิปรายถกเถียงกันอีกครั้งในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยนายเกษม ให้วฒนานุกุล สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>113</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่  
สอง วันศุกร์ที่ 5 กันยายน พุทธศักราช 2540) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 32.

ได้เสนอให้มีข้อกำหนดห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งกรรมการและนายกสภามหาวิทยาลัยด้วย โดยเห็นว่าตำแหน่งดังกล่าวจะต้องมีการให้คุณให้โทษ รวมทั้งมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เกิดขึ้นด้วย<sup>114</sup> อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีหลายคนในขณะนั้น เนื่องจากมีองคมนตรีหลายคนที่ยังดำรงตำแหน่ง รวมทั้งเคยดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยพร้อมไปกับการดำรงตำแหน่งองคมนตรี<sup>115</sup> แต่ในทางพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่ปรากฏว่ามีการอภิปรายสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวแต่อย่างใด ในท้ายที่สุดมีการลงมติเห็นชอบด้วยร่างของกรรมาธิการด้วยคะแนน 54 เสียง ไม่เห็นด้วย 23 เสียง และงดออกเสียง 4 เสียง ทั้งนี้ โดยไม่มีการเพิ่ม “กรรมการและนายกสภามหาวิทยาลัย” ลงไปแต่อย่างใด

ประเด็นสุดท้ายสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการโต้แย้งกันเรื่องความเหมาะสมของถ้อยคำในการกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณ ตามมาตรา 15

“มาตรา 15 ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์  
ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณ  
ว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะ  
ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของ  
ประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่ง  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

โดยมีผู้เห็นว่า คำว่า “จะ” ให้ความหมายที่ไม่ค่อยงามในความรู้สึก นายสมเกียรติ รอดเจริญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงเสนอให้มีการเปลี่ยนถ้อยคำใหม่เป็นคำว่า “จัก” ที่มีความหมายงามกว่า แต่นายชงทอง จันทรางศุ มีความเห็นว่าทั้งสองคำนี้มีน้ำหนักไม่แตกต่างกัน รวมทั้งเป็นแนวปฏิบัติที่ผ่านมาซึ่งไม่ได้มีปัญหาอะไร ในท้ายที่สุดในการลงคะแนนเสียงสมาชิกในที่

<sup>114</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 (วันจันทร์ที่ 11 มิถุนายน พุทธศักราช 2550) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 112-113.

<sup>115</sup> เช่น นายแพทย์เกษม วัฒนชัย ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2558) นายอำพล เสนาณรงค์ ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (พ.ศ. 2539-2549) พล.อ.อ.กำธน สินธวานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยรังสิต เป็นต้น.

ประชุมให้ความเห็นชอบกับร่างเดิม ด้วยคะแนน 50 เสียง ไม่เห็นด้วย 31 เสียง แลงงดออกเสียง 1 เสียง ทำให้ไม่มีการปรับถ้อยคำว่า “จะ” เป็น “จัก” แต่อย่างไร<sup>116</sup>

ทั้งนี้ มีประเด็นที่น่าสังเกตว่าในการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งมีพลเอก สุนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ล้มรัฐบาลของรักษาการนายกรัฐมนตรีนพคุณ พันธ์ดำรงโท ทักษิณ ชินวัตร<sup>117</sup> ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ข้อ 3 ได้กำหนดให้ “องคมนตรี คงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป”<sup>118</sup> ซึ่งสอดคล้องกับหลักปฏิบัติที่ผ่าน ๆ มาว่าในการรัฐประหารแม้จะได้มีประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองต่าง ๆ แต่จะยกเว้นองคมนตรีให้ยังคงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปทั้งสิ้น แต่ในการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อ 1 ได้กำหนดให้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว เว้น หมวด 2 พระมหากษัตริย์”<sup>119</sup> ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดาคำสั่งหรือประกาศของคณะรัฐประหารที่ให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงเหล่านั้น จะมีเพียงคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เท่านั้น ที่ให้ยกเว้นหมวด 2 ในส่วนของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด มิใช่ยกเว้นเฉพาะองคมนตรีที่ให้คงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเท่านั้น

### 3.2.4.1 โครงสร้างของคณะองคมนตรี

#### จำนวนองคมนตรีในคณะองคมนตรี

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นต้นมา จำนวนองคมนตรีเปลี่ยนแปลงไปเป็นจำนวนไม่เกิน 19 คน โดยเป็นประธานองคมนตรี 1 คน และองคมนตรี ไม่เกิน 18 คน

<sup>116</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 (วันจันทร์ที่ 11 มิถุนายน พุทธศักราช 2550) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 118-119.

<sup>117</sup> เพลิง ภูผา, 13 รัฐประหารยึดอำนาจ บทเรียนประชาธิปไตยไทย, หน้า 247-255.

<sup>118</sup> ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3, ราชกิจจานุเบกษา 123, 95 ก (20 กันยายน 2549): 5.

<sup>119</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา 131, ตอนพิเศษ 84 ง (26 พฤษภาคม 2557): 4

### คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดห้ามบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งองคมนตรี นอกจากข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองโดยตรง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ซึ่งแต่เดิมมีบัญญัติอยู่แล้ว ยังให้รวมไปถึงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษ ในมาตรา 12

“มาตรา 12 องคมนตรีต้องไม่เป็นตุลาการ รัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเพิ่มเติมห้ามมิให้องคมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอันเป็นองค์กรของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงอาจสรุปได้ว่าปัจจุบัน องคมนตรีจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม 7 ประการ ดังนี้

- 1) ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ
- 2) ต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา
- 3) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 4) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งตุลาการ ไม่ว่าจะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง
- 5) ต้องไม่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- 6) ต้องไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
- 7) ต้องไม่เป็นบุคคลที่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ

### การเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่ขององคมนตรี

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้เช่นเดียวกันโดยก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์

### การพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรี

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน คือ การพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นยังได้กำหนดให้องคมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง 3 ประการ คือ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง

#### 3.2.4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี

อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี<sup>120</sup> ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน คือ

- 1) ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้
- 2) ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม หากประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว
- 3) เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริประการใดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายระเบียบฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อมีพระปรมาภิไธย แล้วให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลง

<sup>120</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 65-73.

นามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

4) ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง โดยที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้ว ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีและให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป ในการนี้จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญพระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป

5) ในระหว่างยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาท หรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ หากมิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการไว้หรือทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการไว้ แต่ผู้สำเร็จราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราว แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่าง ลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วหรือระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่แล้ว ก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นเป็นต่อไป จนกว่าผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ในระหว่างนี้ ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีไม่ได้ กรณีเช่นนี้ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราว

6) ในกรณีที่คณะองคมนตรีจะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา หรือเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ หรือประธานองคมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นหรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และอยู่ในระหว่างที่ไม่มีประธานองคมนตรีหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้องคมนตรีที่เหลืออยู่เลือกองคมนตรีคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประธานองคมนตรีหรือปฏิบัติหน้าที่เป็นหรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวแล้วแต่กรณี

### 3.3 การเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยระหว่างก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยได้มีมาแต่โบราณกาล อันสะท้อนผ่านแนวคิดตามคติพุทธศาสนา จนกระทั่งองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ปรากฏเป็นสถาบันทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และปรากฏเรื่อยมาตลอดสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย



อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แม้ในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะไม่ปรากฏองค์กร ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ในภายหลังองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ได้กลับมา ปรากฏอีกครั้งหนึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กร ที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยระหว่างก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### 3.3.1 ลักษณะขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์

ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 องค์กรที่ปรึกษาของ พระมหากษัตริย์ในสมัยโบราณสะท้อนผ่านคติทางพุทธศาสนา โดยบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ พระมหากษัตริย์ คือ สมณพราหมณ์ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาปรากฏที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ใน ลักษณะคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอีก 2 ประเภท คือ ลูกขุน ณ ศาลา และลูกขุน ณ ศาลหลวง ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ปรากฏคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จากการที่ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้คณะ ที่ปรึกษาทำหน้าที่ตรวจชำระระบบกฎหมายจากเอกสารกฎหมายต่าง ๆ เพื่อรวบรวมเป็นประมวล กฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย อาลักษณ์ ลูกขุน และราชบัณฑิต

องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ปรากฏเป็นสถาบันทางการเมืองขึ้นในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการจัดตั้ง องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์อย่างเป็นทางการ ดังปรากฏจากพระราชบัญญัติเคาน์ ซิลออฟสเตตคือที่ปลุกษาราชการแผ่นดิน จุลศักราช 1236 และพระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิลคือ ที่ปลุกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 เพื่อจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในลักษณะเป็น สถาบันทางการเมืองขึ้น ประกอบไปด้วยสภาที่ปลุกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และ สภาที่ปลุกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) โดยที่สภาที่ปลุกษาส่วนพระองค์ได้ดำเนินมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2435 จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น “องคมนตรี” ทั้งนี้ ในการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาของ พระมหากษัตริย์ดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความมุ่งหมายที่จะลด อำนาจของขุนนางชั้นสูงในราชสำนักและปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยตามแบบอย่างประเทศแถบ ตะวันตกเพื่อความอยู่รอดของประเทศจากภัยคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ต่อมาในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) แบบอย่างการแต่งตั้งองคมนตรียังคงเป็นไป ตามเดิม ทรงแต่งตั้งองคมนตรีขึ้นใหม่ตามพระราชอัธยาศัย ตลอดรัชสมัยของพระองค์ทรงตั้ง องคมนตรีขึ้นใหม่จากผู้ที่ได้รับพระราชทานพานทองเครื่องยศเป็นประจำทุกปี ส่งผลให้จำนวน

องคมนตรีในรัชกาลนี้มีเป็นจำนวนมาก ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) เนื่องจากองคมนตรีในรัชสมัยนี้มีจำนวนมากไม่สะดวกในการเรียกประชุม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “สภากรรมการองคมนตรี” ขึ้นตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นแทนพระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 และทรงคัดเลือกองคมนตรีที่ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ จำนวน 40 คน เข้ามาเป็นกรรมการองคมนตรีเพื่อทำหน้าที่ “ประชุมปรึกษาหารือข้อราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา” ทั้งนี้ พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้สภากรรมการองคมนตรีเป็นที่ประชุมตัวอย่างสำหรับการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ได้อย่างเสรีตามแบบอย่างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นอกจากนี้ ยังปรากฏองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์อีกรูปแบบหนึ่งคือ คณะอภิรัฐมนตรี ประกอบไปด้วยพระบรมวงศ์ชั้นสูง โดยทรงมีพระราชประสงค์เพื่อให้เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ในเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งต่อบ้านเมือง

จะเห็นได้ว่าลักษณะขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในช่วงนี้จึงมีรูปแบบที่หลากหลายแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทหรือหลายองค์กรตามแต่พระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์เพื่อช่วยแบ่งเบาพระราชภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การดำรงอยู่ขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยในช่วงต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้มีประกาศยกเลิกตำแหน่งองคมนตรี และนับตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด แต่หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในรูปแบบของคณะที่ปรึกษาที่เรียกว่า “คณะอภิรัฐมนตรี” โดยปรากฏอยู่ในหมวดอภิรัฐมนตรีแยกต่างหากจากหมวดพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้อภิรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จากเดิมคือ “อภิรัฐมนตรี” ถูกแทนที่ด้วยชื่อใหม่ว่า “องคมนตรี” ซึ่งถือ

กำหนดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญในหมวดพระมหากษัตริย์ โดยมีใช้เป็น “ที่ปรึกษาในพระองค์” ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หากแต่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และหลังจากนั้นเป็นต้นมาองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในลักษณะที่เรียกว่า “คณะองคมนตรี” ก็ได้ปรากฏเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

จะเห็นได้ว่าลักษณะขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จะมีลักษณะที่แน่นอนเพียงองค์กรเดียว และจะมีลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เช่นไรก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

### 3.3.2 โครงสร้างขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์

#### (1) จำนวนองคมนตรีในคณะองคมนตรี

ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไม่ปรากฏกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับจำนวนที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ โดยถือว่าเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ทั้งนี้ “พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน จะทรงเลือกจัดตั้งพระบรมวงศานุวงษ แลข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยตามแต่จะทรงเห็นควรขึ้นไว้เปนปรีวีเคาน์ซิลลอร์สำหรับปรึกษาราชการในพระองค์”<sup>121</sup> และโดยที่การแต่งตั้งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จำนวนของที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จะมีจำนวน “มากน้อยเท่าใดไม่มีกำหนดตามแต่พระราชประสงค์”<sup>122</sup> ของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ เช่นดังจะสังเกตได้จากตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งองคมนตรีเพิ่มเติมเป็นประจำทุกปี เป็นผลให้จำนวนองคมนตรีในรัชกาลนี้ มีถึง ๒๓๓ คน และอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นรัชกาล

ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้ “อภิรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งประจำมีห้านาย เป็นผู้บริหารราชการในพระองค์และถวายคำปรึกษาแต่พระมหากษัตริย์”<sup>123</sup> ต่อมา

<sup>121</sup> “พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 10 ค่ำ ปีมจ จศก จุลศักราช 1236 แผ่นที่ 17 หน้า 158, อ้างถึงใน คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 14.

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>123</sup> มาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกทีกล่าวถึงตำแหน่ง “องคมนตรี” โดยในมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดจำนวนองคมนตรีไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอีกไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี” กล่าวคือ ในการปรากฏตำแหน่งองคมนตรีขึ้นครั้งแรกภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะองคมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 9 คน และจำนวนดังกล่าวนี้ได้ถูกบัญญัติเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้เพิ่มจำนวนองคมนตรีจากไม่เกิน 9 คน มาเป็นไม่เกิน 15 คน โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 วรรคแรกว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินกว่าสิบสี่คน ประกอบเป็นคณะองคมนตรี” ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นช่วงเวลาการขยายตัวของจำนวนองคมนตรีที่สำคัญครั้งหนึ่ง<sup>124</sup> ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่าหลังจากกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อันเป็นการสลายการผูกขาดอำนาจของกลุ่มจอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพล ประภาส จารุเสถียรและพันเอก อดุลย์ กิตติขจร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีบทบาทอย่างสำคัญในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศ<sup>125</sup> และพระองค์ทรงมีแนวพระราชดำริในการปรับดุลยภาพทางการเมืองใหม่ให้มีความสมดุลพอที่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ จะสามารถแบ่งปันอำนาจทางการเมืองระหว่างกันได้แทนที่การกลับไปสู่การปกครองแบบเก่าที่อำนาจถูกครอบครองโดยผู้นำอย่างเบ็ดเสร็จและไม่มีดุลยภาพ ซึ่งทางออกหนึ่งในการปรับดุลยภาพให้เกิดความสมดุล คือ การร่างรัฐธรรมนูญ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเสนอให้มีการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติอันประกอบด้วยสมาชิกสองพันกว่าคนในฐานะตัวแทนประชาชนทั้งประเทศ มาจากกลุ่มทางการเมืองที่หลากหลาย ไม่ว่าจะป็นข้าราชการประจำ นักธุรกิจ นักวิชาการ กรรมการ เกษตรกร ตลอดจนนิสิตนักศึกษา กระบวนการดังกล่าวนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ถือว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย<sup>126</sup> ในความเป็นจริง พระราชดำริของ

<sup>124</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, "จากองคมนตรีสู่สภาที่ปรึกษาในพระองค์จำลอง," ฟ้าเดียวกัน: 38.

<sup>125</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, หน้า 215-216.

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการร่างรัฐธรรมนูญน่าจะถือเป็นแนวพระราชดำริทางการเมืองที่สำคัญของพระองค์และยังเป็นบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน จนมีบางทีคนมองว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญแบบ Royal – People<sup>127</sup> และอาจมีส่งผลต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และองคมนตรีเลยทีเดียว

การกำหนดจำนวนองคมนตรีในคณะองคมนตรีไม่เกิน 15 คนนี้ ได้รับการบัญญัติต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ความเปลี่ยนแปลงของจำนวนองคมนตรีได้เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนองคมนตรีในคณะองคมนตรีเป็นไม่เกิน 19 คน และจำนวนองคมนตรีดังกล่าวนี้ยังคงสืบทอดมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา 2 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา จำนวนองคมนตรีได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นใน 2 ช่วง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้เพิ่มจำนวนองคมนตรีจากจำนวนไม่เกิน 9 คน เป็นจำนวนไม่เกิน 15 คน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้เพิ่มจำนวนองคมนตรีเป็นจำนวนไม่เกิน 19 คน จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

<sup>127</sup> Kobkua Suwannathat - Pian, King, Country and Constitution : Thailand's Political Development 1932 - 2000 (London: Routledge Curzon, 2003), p. 170.

ตารางที่ 1 ตารางแสดงจำนวนอภิรัฐมนตรี/องคมนตรี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญ	จำนวน
<b>คณะอภิรัฐมนตรี</b>	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	5 คน
<b>คณะองคมนตรี</b>	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	ไม่เกิน 9 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	ไม่เกิน 9 คน
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	ไม่เกิน 9 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	ไม่เกิน 9 คน
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	ไม่เกิน 9 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	ไม่เกิน 15 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	ไม่เกิน 15 คน
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	ไม่เกิน 15 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	ไม่เกิน 15 คน
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	ไม่เกิน 15 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	ไม่เกิน 19 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	ไม่เกิน 19 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	ไม่เกิน 19 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	ไม่เกิน 19 คน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	ไม่เกิน 19 คน

## (2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี

ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า “พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน จะทรงเลือกจัดตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าทูลลอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยตามแต่จะทรงเห็นควรขึ้นไว้เป็นปรีวีเคาน์ซิลลอร์สำหรับปรึกษาราชการในพระองค์”<sup>128</sup> ส่วนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงตั้งประเพณีไว้อย่างหนึ่ง คือในเดือนมีนาคม ให้กระทรวงมุรธาธรทำบัญชีผู้ที่ได้รับพระราชทานพานทองเครื่องยศ ในคราวพระราชพิธีฉัตรมงคลเดือนพฤศจิกายนขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงเลือกเป็นองคมนตรีแล้วจะทรงตั้งเป็นองคมนตรีในวันที่ ๔ เมษายน เนื่องในพระราชพิธีศรีสัจปานกาล (พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา)<sup>129</sup> ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 มาตรา 4 ได้กำหนดไว้ว่า “จะทรงเลือกสรรบุคคลใด ๆ ซึ่งมีสัญชาติเป็นไทยและซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสามารถ และทรงคุณธรรมสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย”<sup>130</sup> นอกจากนี้ พระองค์ยังทรงเปลี่ยนแปลงประเพณีเล็กน้อย คือทรงเลือกผู้ที่ไม่ได้รับพระราชทานเครื่องยศชั้นพานทองเป็นองคมนตรีด้วยองคมนตรีในรัชกาลนี้จัดสรรเป็นสัดส่วนระหว่างพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ คือ อภิรัฐมนตรี เสนาบดี ราชเลขาธิการ พระบรมวงศานุวงศ์ เจ้าพระยา พระยา และราชครู รวมกัน<sup>131</sup>

ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรีจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ได้กำหนดไว้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>128</sup> “พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 10 ค่ำ ปีมจ ๑๓๐๖ จุลศักราช 1236 แผ่นที่ 17 หน้า 158, *อ้างถึงใน* คณะองคมนตรี, *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*, หน้า 14.

<sup>129</sup> คณะองคมนตรี, *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*, หน้า 17.

<sup>130</sup> พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470, *ราชกิจจานุเบกษา* 44 (5 กันยายน 2470): 205.

<sup>131</sup> คณะองคมนตรี, *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*, หน้า 18.

**ตารางที่ 2** ตารางเปรียบเทียบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของอภิรัฐมนตรี/องคมนตรี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญ	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	เป็นผู้รับราชการประจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 25 ปี และเคยรับราชการอย่างต่ำตำแหน่งอธิบดี หรือเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	- ไม่เป็นข้าราชการประจำ - ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น - ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	- ไม่เป็นข้าราชการประจำ - ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น - ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	- ไม่เป็นข้าราชการประจำ - ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น - ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	- ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ - ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	



รัฐธรรมนูญ	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ</li> <li>- ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ</li> </ul>
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ</li> <li>- ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ</li> <li>- ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ</li> </ul>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง</li> <li>- ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</li> <li>- ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการศาลปกครอง</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</li> <li>- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ</li> <li>- ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ</li> </ul>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง</li> <li>- ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</li> </ul>

รัฐธรรมนูญ	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการศาลปกครอง</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</li> <li>- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ</li> <li>- ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ</li> </ul>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	

### (3) การเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่ขององคมนตรี

ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ตามพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ได้กำหนดไว้ว่า “จะโปรดตั้งผู้ใดให้เป็นปรีวีเคาน์ซิลลอร์ดที่ปรึกษาในพระองค์ ต้องพระราชทานสัญญาบัตรประทับพระราชลัญจกรมีกำหนดศักดินาเพิ่มขึ้นในยศเดิมเป็นสำคัญ”<sup>132</sup> และ “ผู้ที่ได้รับตำแหน่งที่ปรึกษาในพระองค์ แม้ถึงได้สัญญาบัตรแล้ว ถ้ายังไม่ได้ถือน้ำพระพิพัฒน์ถวายสัตยानุสตัยตามข้อสาบาลสำหรับที่ปรึกษาในพระองค์ก่อน ก็ยังนับว่าเป็นที่ปรึกษาไม่ได้ ต่อได้ถือน้ำพระพิพัฒน์ทำสัตยानุสตัยสาบาลตัวถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินแล้ว จึงนับว่าผู้นั้นเป็นที่ปรึกษาได้”<sup>133</sup> ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 มาตรา 5 ได้กำหนดไว้ว่า “ถ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะโปรดตั้งผู้ใดเป็นองคมนตรี จะพระราชทานสัญญาบัตร และผู้ที่ได้รับตำแหน่งเป็นองคมนตรีนั้น ต้องถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาสาบาลถวายตามแบบสำหรับองคมนตรีก่อน จึงจะนับว่าการทรงตั้งนั้นสมบูรณ์”<sup>134</sup> จะเห็นได้ว่าการเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่ของที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สำคัญจะอยู่ที่ผู้นั้นจะต้องได้รับพระราชทานสัญญาบัตร

<sup>132</sup> “พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 10 ค่ำ ปีมจ จศก จุลศักราช 1236 แผ่นที่ 17 หน้า 158, อ้างถึงใน คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 14.

<sup>133</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>134</sup> พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470, ราชกิจจานุเบกษา 44 (5 กันยายน 2470): 205.

และการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาสาบานถวายต่อองค์พระมหากษัตริย์ก่อนจึงจะถือว่าผู้นั้นเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่อย่างสมบูรณ์

ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีแต่เพียงว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสำหรับถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดิน” อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่าการเข้าดำรงตำแหน่งขององคมนตรีจะเป็นไปตามที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย และก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์

#### (4) การพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรี

การพ้นจากตำแหน่งของที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ทั้งในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีลักษณะที่เหมือนกันประการหนึ่งคือการพ้นจากตำแหน่งย่อมเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย นอกจากนี้ ยังมีเหตุอื่น ๆ ที่จะส่งผลให้องคมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งอีก เช่น การลาออก การเสียชีวิต และเหตุอื่น ๆ

ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่ปลุกษาราชการแผ่นดิน ลาออกจากตำแหน่งเพราะชรา หรือสติปัญญาถดถอยลง ส่วนที่ปลุกษาในพระองค์จะอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นรัชกาลแล้วมีกำหนดอยู่ได้อีก 6 เดือน รวมทั้ง หากที่ปลุกษาผู้หนึ่งผู้ใดทำความผิดความชั่วหยาบช้ำไม่สมควรแก่ยศศักดิ์ ก็เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน<sup>135</sup> ตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 นอกจากจะได้กำหนดไว้เช่นเดียวกันว่าผู้ที่เป็นองคมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งไปจนสิ้นรัชกาล และมีกำหนดอยู่ได้อีก 6 เดือนจึงจะพ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกันแล้ว ยังได้กำหนดไว้อีกว่าองคมนตรีคนใดผิดคำสาบานหรือประพฤติดนให้เป็นที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ไม่สมควรจะอยู่ในตำแหน่งก็เป็นเหตุให้มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งด้วย<sup>136</sup>

ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์นอกจากจะกำหนดให้การพ้นจากตำแหน่งให้

<sup>135</sup> “พระราชบัญญัติปริวีโคาน์ซิลคือที่ปลุกษาในพระองค์,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 10 ค่ำ ปีมจ อศก จุลศักราช 1236 แผ่นที่ 17 หน้า 158, อ้างถึงใน คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 15.

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470, ราชกิจจานุเบกษา 44 (5 กันยายน 2470): 205.

เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ยังได้กำหนดไว้ว่า “อภิรัฐมนตรีจะพ้นหน้าที่ต่อเมื่อ ลาออก ทุพพลภาพ หรือตาย”<sup>137</sup> ส่วนรัฐธรรมนูญต่อ ๆ มาทุกฉบับได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่าองคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง

### 3.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะเป็นในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หรือในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บทบาทและอำนาจหน้าที่หลักคือการถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา ในขณะที่การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย โดยในสมัยโบราณการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จะเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ที่สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ มอบหมาย ส่วนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์นอกจากจะเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แล้ว ส่วนหนึ่งยังเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรที่ปรึกษานั้น ๆ ด้วย ส่วนบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของอภิรัฐมนตรีหรือกรณีขององคมนตรีย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และได้กลายเป็นแนวปฏิบัติในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะในหมวดพระมหากษัตริย์ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีในปัจจุบันสามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้
- 2) ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม หากประธานองคมนตรีไม่

<sup>137</sup> มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.

สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว

3) เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริประการใดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อมีพระปรมาภิไธย แล้วให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

4) ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง โดยที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้ว ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีและให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป ในการนี้ จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญพระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป

5) ในระหว่างยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาท หรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ หากมิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการไว้หรือทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการไว้ แต่ผู้สำเร็จราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นหรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราว แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วหรือระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่แล้ว ก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นเป็นต่อไปจนกว่าผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ในระหว่างนี้ ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีไม่ได้ กรณีเช่นนี้ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราว

6) ในกรณีที่คณะองคมนตรีจะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา หรือเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ หรือประธานองคมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นหรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และอยู่ในระหว่างที่ไม่มีประธานองคมนตรีหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้องคมนตรีที่เหลืออยู่เลือกองคมนตรีคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประธานองคมนตรีหรือปฏิบัติหน้าที่เป็นหรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว แล้วแต่กรณี

## บทที่ 4

### องค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยในปัจจุบัน

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยปรากฏมาตั้งแต่อดีตโดยมีวัตถุประสงค์และรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จึงเริ่มเข้ารูปเข้ารอยมากขึ้น องค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์ โดยมีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ซึ่งมาตรา 2 วรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงรับรองให้บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะองคมนตรีใน หมวด 2 พระมหากษัตริย์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ อย่างไรก็ตาม นอกจากคณะองคมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ในทางปฏิบัติคณะองคมนตรียังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่มีอยู่ในทางข้อเท็จจริงอยู่อีก โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้

#### 4.1 โครงสร้างของคณะองคมนตรี

โครงสร้างของคณะองคมนตรีในปัจจุบันปรากฏในบทบัญญัติ หมวด 2 พระมหากษัตริย์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา 2 วรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยพิจารณาได้ดังนี้

##### 4.1.1 จำนวนองคมนตรีในคณะองคมนตรี

ตามมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ  
เป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินสิบ  
แปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี

<sup>1</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 365-366.

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อ  
พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์  
ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

คณะองคมนตรีจึงประกอบไปด้วยประธานองคมนตรี 1 คน และองคมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 18 คน รวมเป็นไม่เกิน 19 คน ซึ่งจำนวนองคมนตรีดังกล่าวนี้ถูกบัญญัติรับรองเรื่อยมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รายนามคณะองคมนตรีชุดปัจจุบัน ประกอบด้วย

(1) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	ประธานองคมนตรี
(2) นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	องคมนตรี
(3) พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	องคมนตรี
(4) นายเชาวน์ ฅศีลวันต์	องคมนตรี
(5) พลอากาศเอก กำธน สินธวานนท์	องคมนตรี
(6) พลเอก พิจิตร กุลละวณิชย์	องคมนตรี
(7) นายอำพล เสนาณรงค์	องคมนตรี
(8) พลเรือเอก หม่อมหลวงอัศนี ปราโมช	องคมนตรี
(9) หม่อมราชวงศ์เทพกมล เทวกุล	องคมนตรี
(10) นายเกษม วัฒนชัย	องคมนตรี
(11) นายพลากร สุวรรณรัฐ	องคมนตรี
(12) พลเรือเอก ชุมพล ปัจจุสานนท์	องคมนตรี
(13) นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ	องคมนตรี
(14) นายศุภชัย ภู่งาม	องคมนตรี
(15) นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ	องคมนตรี
(16) พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข	องคมนตรี

ทั้งนี้ คณะองคมนตรีจะมีการประชุมประจำสัปดาห์ทุกวันอังคาร โดยใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: หกศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 407.

#### 4.1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี

ตามมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการเลือกและทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นประกอบเป็นคณะองคมนตรี โดย “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเลือกและทรงแต่งตั้งดังกล่าว หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในสาขาวิชาการต่าง ๆ ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะองคมนตรี ในโอกาสที่เสด็จฯ ไปทรงเปิดอาคารทำเนียบองคมนตรี ณ พระราชอุทยานสราญรมย์ วันอังคารที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2547 ความตอนหนึ่งว่า

“...เป็นในฐานะผู้ที่ได้ปฏิบัติงานมานานมาแล้วจึงได้รับเลือกเป็นองคมนตรี คือหมายความว่า เป็นผู้ที่มีชื่อเสียงดี มีความรู้ดี ... เป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ และเป็นผู้ที่พิจารณาถ่องแท้โดยตรงไปตรงมาและอย่างซื่อสัตย์สุจริต ฉะนั้นก็หน้าที่ของท่านก็คือทำตัวให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ผู้มีความสามารถในวิชาการทั้งหมดในชีวิตราชการและในชีวิตธรรมดา...”<sup>3</sup>

นอกจากองคมนตรีจะต้องเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเลือกและทรงแต่งตั้งแล้ว ตามมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติขององคมนตรีไว้ว่า

“องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือ

<sup>3</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 15.



สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการ  
ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”

ตารางที่ 3 ตารางแสดงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขององคมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง</li> <li>- ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</li> <li>- ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการศาลปกครอง</li> <li>- ไม่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</li> <li>- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ</li> <li>- ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ</li> </ul>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	

สาเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ เนื่องจากผู้ที่จะดำรงตำแหน่งองคมนตรีต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับในทางการเมืองไม่ว่าในทางใด ๆ เพื่อให้การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ใจและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลหรือพรรคการเมืองหรือหน่วยงานของรัฐอื่นใด<sup>4</sup> ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติตำแหน่งต่าง ๆ ที่ห้ามมิให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>4</sup> วิชชุ วุฒมานุรักษ์, "บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์," หน้า 352.

นอกจากนี้ ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายใด ๆ ห้ามมิให้องค์มนตรีดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทเอกชน แต่นายเกษม วัฒนชัย อดีตรองนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวว่ามี “สัญญาสุภาพบุรุษ” ระหว่างองคมนตรีด้วยกันจะไม่กระทำเช่นนั้น<sup>5</sup> เนื่องจาก ในอดีตปรากฏว่ามีองคมนตรีบางคนดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หรือเป็นกรรมการบริษัทที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นอยู่ เช่น เครือซิเมนต์ไทย หรือธนาคารไทยพาณิชย์ ทั้งนี้ ธนาคารไทยพาณิชย์ได้เลิกแนวทางปฏิบัติที่ให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ประกอบกับมีข้อเท็จจริงที่ว่า มีองคมนตรีบางคนรับตำแหน่งเป็นกรรมการของบริษัทขนาดใหญ่ด้วย ทำให้คณะองคมนตรีถูกวิพากษ์วิจารณ์<sup>6</sup> นอกจากนี้จะไม่มีกฎหมายใด ๆ ห้ามมิให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทเอกชนแล้ว ยังปรากฏว่าไม่มีกฎหมายใด ๆ กำหนดให้องคมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และองคมนตรีก็ไม่ได้รับการปกป้องทางกฎหมายเป็นพิเศษใด ๆ จากการถวายงานรับใช้เบื้องพระยุคลบาท<sup>7</sup>

สำหรับประเด็นที่องคมนตรีบางคนเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กรธุรกิจเอกชนนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดห้ามมิให้องคมนตรีเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กรธุรกิจเอกชน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะกรรมการบริหารที่ดีหรือที่ปรึกษาที่ดี และแม้ว่าองคมนตรีจะได้กระทำการดังกล่าวไปในฐานะส่วนตัวก็ตาม แต่ด้วยสถานะตำแหน่งองคมนตรีย่อมสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบทางธุรกิจให้แก่องค์กรธุรกิจเอกชนที่ตนเข้าไปมีบทบาทอยู่ไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะบริษัทเอกชนที่มีนิติสัมพันธ์กับส่วนราชการ เช่น การรับสัมปทานจากรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ ฯลฯ เหตุดังกล่าวอาจส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกดึงเข้ามาสู่ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ในทางธุรกิจ เนื่องจากองคมนตรีเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังนั้น เมื่อได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีแล้ว ก็ควรอย่างยิ่งที่องคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตรง

<sup>5</sup> บทสัมภาษณ์ เกษม วัฒนชัย, องคมนตรี, 1 กุมภาพันธ์ 2554, อ้างถึงใน Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน, หน้า 408.

<sup>6</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน, หน้า 409.

<sup>7</sup> ในคราวร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายกันถึงแนวความคิดการให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่องคมนตรีในกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ แต่แนวความคิดดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะกรรมการเอง อ้างถึงใน Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน, หน้า 409.

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ และวางตนให้สมกับที่ได้รับคามไว้วางพระราชหฤทัย

ในรัชกาลปัจจุบัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งองคมนตรีมาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 52 คน โดยทั้งหมดเป็นผู้ชาย ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในสาขาวิชาชีพที่หลากหลายและมีภูมิหลังที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ สามารถพิจารณาแยกองคมนตรีตามกลุ่มวิชาชีพและชาติกำเนิดได้อย่างคร่าว ๆ ได้ดังต่อไปนี้<sup>8</sup> ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าองคมนตรีบางคนมีสถานะที่ซ้อนทับกัน

1) สมาชิกราชสกุล มีสมาชิกราชสกุลดำรงตำแหน่งองคมนตรีรวมทั้งสิ้นจำนวน 14 คน

- 1.1) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร
- 1.2) พระองค์เจ้าอลองกภู กรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์
- 1.3) พระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ กรมพระยาชัยนาทนเรนทร
- 1.4) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้านักขัตรมงคล กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ
- 1.5) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย
- 1.6) หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์
- 1.7) พลตรี หม่อมทวีวงศ์ถวัลย์ศักดิ์
- 1.8) หม่อมเจ้าวงศานุวัตร เทวกุล
- 1.9) พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ
- 1.10) หม่อมหลวงจิรายุ นพวงศ์
- 1.11) พลเรือเอก หม่อมหลวงอัศนี ปราโมช
- 1.12) หม่อมราชวงศ์อดุลกิติ์ กิติยากร
- 1.13) หม่อมหลวงทวีสันต์ ลดาวัลย์
- 1.14) หม่อมราชวงศ์เทพกมล เทวกุล

องคมนตรีที่เป็นสมาชิกราชสกุลมีพระยศตั้งแต่หม่อมเจ้าขึ้นไป 7 พระองค์ โดยที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ เป็นสมาชิกราชสกุลชั้นสูงคนสุดท้ายที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีในปี พ.ศ. 2518 ในขณะที่พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้านักขัตรมงคล กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ กับหม่อมราชวงศ์อดุลกิติ์ กิติยากร เป็นพ่อลูกกัน และเป็นพระราชบิดาและพระเชษฐาในสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถตามลำดับ ในปัจจุบันมีสมาชิก

<sup>8</sup> ธนาพล อิวสกุล, "ภูมิหลังองคมนตรีใต้พระบรมโพธิสมภาร," ฟ้าเดียวกัน 13, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558): 82.

ราชสกุลชั้นหม่อมราชวงศ์เพียง 2 คนเท่านั้นที่ยังคงดำรงตำแหน่งองคมนตรี คือ พลเรือเอก หม่อมหลวงอัศนี ปราโมช และหม่อมราชวงศ์เทพกมล เทวกุล

2) นายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรี 4 คนที่มาดำรงตำแหน่งองคมนตรี

- 2.1) นายสัญญา ธรรมศักดิ์
- 2.2) นายธานินทร์ กรัยวิเชียร
- 2.3) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์
- 2.4) พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

ทั้งนี้ มีข้อสงสัยว่าในกรณีของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นองคมนตรีหลังจากที่พ้นจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแล้ว แต่ในกรณีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่ง องคมนตรีอยู่ก่อนที่จะมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นั้นถือว่าเป็น “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” ภายหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเกิดความขัดแย้ง ระหว่างรัฐบาลจอมพล ถนอม กับบรรดานิสิตนักศึกษา โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งเป็น อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อยู่ในขณะนั้นด้วย<sup>9</sup> ส่วนพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ขอ พระราชทานลาออกจากการเป็นองคมนตรีเพื่อมาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยทั้งสองคนได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นองคมนตรีอีกครั้งหนึ่งหลังจากพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว

3) นักกฎหมาย ผู้สำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมายและใช้วิชาชีพด้าน กฎหมายเป็นอาชีพหลักนั้นเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งองคมนตรีมากที่สุด ประกอบด้วย

- 3.1) พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา)
- 3.2) เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ
- 3.3) พระยาศรีวิสารวาจา
- 3.4) นายสัญญา ธรรมศักดิ์
- 3.5) นายประกอบ หุตะสิงห์
- 3.6) นายจินตา บุญยอาคม
- 3.7) นายกิตติ สีหนนนท์
- 3.8) นายธานินทร์ กรัยวิเชียร
- 3.9) นายจิตติ ติงศภักดิ์
- 3.10) พลเรือเอก หม่อมหลวงอัศนี ปราโมช

<sup>9</sup> วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: กองทุน ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, 2546), หน้า 199-225.

3.11) หม่อมราชวงศ์อดุลกิติ์ กิติยากร

3.12) นายจำรัส เขมะจารุ

3.13) นายศักดิ์ โมกขมรรคกุล

3.14) นายสวัสดิ์ วัฒนายากร

3.15) นายสันติ ทักกราล

3.16) นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ

3.17) นายศุภชัย ภู่งาม

3.18) นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ

ทั้งนี้ มีองค์มนตรีถึง 10 คน ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายตุลาการ

4) นายทหาร ผู้ที่มียศทางการทหารโดยเฉพาะทหารบกเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในคณะองคมนตรีมากที่สุด

4.1) พระองค์เจ้าอลองกภู กรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์

4.2) พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส

4.3) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้านักขัตตมงคล กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ

4.4) พลเอก หลวงเสนาณรงค์

4.5) พลเอก หลวงกัมปนาทแสนยากร

4.6) พลเอก หลวงสุรณรงค์

4.7) พลตรี หม่อมทวีวงศ์ถวัลย์ศักดิ์

4.8) พลเอก สำราญ แพทยกุล

4.9) พลเรือเอก หม่อมหลวงอัศนี ปราโมช

4.10) พลอากาศเอก กำธน สินธวานนท์

4.11) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

4.12) พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา

4.13) พลเอก พิจิตร กุลละวณิช

4.14) พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

4.15) พลเรือเอก ชุมพล ปัจจุสานนท์

4.16) พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข

ทั้งนี้ มีองค์มนตรีถึง 16 คน ที่เป็นนายทหารโดยมีอดีตผู้บัญชาการทหารบก 3 คน คือ พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และพลเอก สุรยุทธ์

จูลานนท์ มือดีดีผู้บัญชาการทหารเรือ คือ พลเรือเอก ชุมพล ปัจจุสานนท์ มือดีดีผู้บัญชาการทหารอากาศ คือ พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุก

5) ผู้ว่าราชการจังหวัด

5.1) พลตำรวจเอก อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร

5.2) นายพลากร สุวรรณรัฐ

โดยพลตำรวจเอก อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ในขณะที่นายพลากร สุวรรณรัฐ เคยเป็นอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดปัตตานี ดำรงตำแหน่งสุดท้ายคือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายกิจการพิเศษ และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

6) แพทย์ แม้ว่าวิชาชีพแพทย์จะมีความสำคัญแต่ปรากฏว่ามีองคมนตรีเพียง 2 คนเท่านั้นที่จบการศึกษาทางการแพทย์และประกอบวิชาชีพแพทย์โดยตรง

6.1) พระยาบริรักษ์เวชการ

6.2) นายเกษม วัฒนชัย

7) เกษตรกรรมและชลประทาน เป็นที่รับทราบเป็นอย่างดีว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับการเกษตรและการชลประทานเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงปรากฏจำนวนองคมนตรีที่มีภูมิหลังเกี่ยวข้องกับการเกษตรและการชลประทาน จำนวน 5 คน

7.1) หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์

7.2) พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ

7.3) นายจูลนภ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

7.4) นายอำพล เสนาณรงค์

7.5) นายสวัสดิ์ วัฒนายากร

กรณีหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ถือว่าเป็นผู้วางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การกสิกรรม และกิจการสหกรณ์ของไทย ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นหลวงเดชสหกรณ์ ขณะที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ เคยดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมการข้าวและอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นายจูลนภ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา เคยเป็นนายช่างพิเศษกรมชลประทาน นายอำพล เสนาณรงค์ เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมวิชาการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนนายสวัสดิ์ วัฒนายากร เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมชลประทาน

8) การต่างประเทศ มีนักการทูตที่ดำรงตำแหน่งองคมนตรีจำนวน 8 คน

- 8.1) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้านักขัตรมงคล กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ
- 8.2) พระยาศรีวิสารวาจา
- 8.3) พระยาศรีเสนา (ศรีเสนา สมบัติศิริ)
- 8.4) หม่อมเจ้าวงศานุวัตร เทวกุล
- 8.5) นายจรูญพันธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
- 8.6) พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา
- 8.7) หม่อมหลวงทวีสันต์ ลดาวัลย์
- 8.8) หม่อมราชวงศ์เทพกมล เทวกุล

ในจำนวนดังกล่าวมีองคมนตรีที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จำนวน 4 คน คือ พระยาศรีวิสารวาจา พระยาศรีเสนา (ศรีเสนา สมบัติศิริ) นายจรูญพันธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และพลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา

นอกจากนี้ เป็นที่สังเกตว่าราชเลขาธิการในพระองค์ในรัชกาลปัจจุบัน ล้วนเป็นผู้มีภูมิหลังและประสบการณ์เกี่ยวกับการต่างประเทศทั้งสิ้น ได้แก่

- หม่อมเจ้านิกรเทวัญ เทวกุล (15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 - 18 กันยายน พ.ศ. 2512)<sup>10</sup> เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

- หม่อมหลวงทวีสันต์ ลดาวัลย์ (18 กันยายน พ.ศ. 2512 - 1 ตุลาคม พ.ศ. 2538)<sup>11</sup> เคยดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมพิธีการทูต ต่อมาดำรงตำแหน่งรองราชเลขาธิการ และราชเลขาธิการ ตามลำดับ ก่อนได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรี

- หม่อมหลวงพีระพงศ์ เกษมศรี (1 ตุลาคม พ.ศ. 2538 - 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543)<sup>12</sup> อดีตเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำองค์การสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก อดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น และอดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>10</sup> "ประกาศสำนักราชเลขาธิการ เรื่อง ตั้งราชเลขาธิการ," ราชกิจจานุเบกษา 67, 13 (28 กุมภาพันธ์ 2493): 907.

<sup>11</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา 86, 85 ง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2512): 1 และ "ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง (หม่อมหลวงทวีสันต์ ลดาวัลย์)," ราชกิจจานุเบกษา 112, 83 ง (17 ตุลาคม 2538): 1.

<sup>12</sup> "ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์ (หม่อมหลวงพีระพงศ์ เกษมศรี)," ราชกิจจานุเบกษา 112, 85 ง (24 ตุลาคม 2538): 2.

- นายอาสา สารสิน (1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 - 30 กันยายน พ.ศ. 2555)<sup>13</sup> อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

- ฤกษ์ กัญจนกฤษ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 - ปัจจุบัน)<sup>14</sup> อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และอดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 9) การคลังและการธนาคาร

9.1) พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา)

9.2) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย

9.3) เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ

9.4) พระยาศรีวิสารวาจา

9.5) หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์

9.6) นายจิตติ ติงศภัทย์

ในจำนวนดังกล่าวมีองคมนตรีที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จำนวน 4 คน ได้แก่ พระยามานวราชเสวี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ และพระยาศรีวิสารวาจา และเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 2 คน คือ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย และหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ส่วนนายจิตติ ติงศภัทย์ เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (ปัจจุบันคือ ายกฎหมาย) ธนาคารแห่งประเทศไทย จนเกษียณอายุราชการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะองคมนตรีในปัจจุบันไม่มีองคมนตรีที่มีภูมิหลังหรือประสบการณ์เกี่ยวกับการคลังและการธนาคาร

10) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์/ทรัพย์สินส่วนพระองค์  
องคมนตรี 5 คนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์/ทรัพย์สินส่วนพระองค์

10.1) พลตรี หม่อมทวีวงศ์ถวัลย์ศักดิ์

10.2) นายเชาวน์ ฅศลวันต์

10.3) พลเรือเอก หม่อมหลวงอัศนี ปราโมช

<sup>13</sup> "ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์ (นายอาสา สารสิน)," ราชกิจจานุเบกษา 117, 78 ง (28 กันยายน 2543): 1.

<sup>14</sup> "ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์ [นายฤกษ์ กัญจนกฤษ]," ราชกิจจานุเบกษา 129, 149 ง (1 ตุลาคม 2555): 12.



10.4) หม่อมหลวงทวีสันต์ ลดาวัลย์

10.5) นายเกษม วัฒนชัย

พลตรี หม่อมทวีวงศ์ถวัลย์ศักดิ์ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พ.ศ. 2491- 2531) หม่อมหลวงทวีสันต์ ลดาวัลย์ กรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พ.ศ. 2542- 2549) พลเรือเอก หม่อมหลวงอัศนี ปราโมช ดำรงตำแหน่งผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ สำนักงานจัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 มาจนถึงปัจจุบัน นายเชาวน์ ฅศีลวันต์ ดำรงตำแหน่งกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 มาจนถึงปัจจุบัน ส่วนนายเกษม วัฒนชัย ดำรงตำแหน่งกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน

11) อาจารย์/นักการศึกษา/ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในคณะองคมนตรี มีอาจารย์/นักการศึกษา/ผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ดำรงตำแหน่งองคมนตรี ได้แก่

11.1) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร

11.2) นายสัญญา ธรรมศักดิ์

11.3) พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ

11.4) หม่อมหลวงจิรายุ นพวงศ์

11.5) นายกัลย์ อิศรเสนา ณ อยุธยา

11.6) นายจิตติ ดิงศภัทย์

11.7) นายเกษม วัฒนชัย

โดยมีอธิการบดีมหาวิทยาลัย 3 คน ได้แก่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และนายเกษม วัฒนชัย เคยดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อธิการบดีมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และปัจจุบันยังมีบทบาทเกี่ยวกับด้านการศึกษาโดยดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยหลายแห่ง หม่อมหลวงจิรายุ นพวงศ์ เคยดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม นายจิตติ ดิงศภัทย์ เคยดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ส่วนนายกัลย์ อิศรเสนา ณ อยุธยา เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับการโรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัย

12) วิศวกร องค์กรที่จบการศึกษาทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ประกอบด้วย

- 12.1) นายเชาวน์ ฌศิลาวันต์
- 12.2) พลอากาศเอก กำธน สินธวานนท์
- 12.3) พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา
- 12.4) นายจุลนภ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา
- 12.5) นายสวัสดิ์ วัฒนายากร

นายเชาวน์ ฌศิลาวันต์ เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และเคยดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ในขณะที่ พลอากาศเอก กำธน สินธวานนท์ ได้ลาออกจากราชการทหารอากาศขณะมียศเป็นนาวาอากาศตรี เมื่อปี พ.ศ. 2503 เพื่อไปทำงานที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ขณะนั้นเป็นการไฟฟ้าอันฮิ) และดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2528 – 2530 และเคยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ส่วนนายจุลนภ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และนายสวัสดิ์ วัฒนายากร เป็นวิศวกรที่ดูแลเกี่ยวกับระบบชลประทาน และโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับด้านแหล่งน้ำ สำหรับพลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา แม้จบการศึกษาทางด้านวิศวกรรมศาสตร์แต่ทำงานด้านความมั่นคงและนโยบายการต่างประเทศ

#### 4.1.3 การเข้าดำรงตำแหน่งและการเข้ารับหน้าที่ขององคมนตรี

การเข้าดำรงตำแหน่งขององคมนตรีจะเป็นไปตามที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งตามมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า

“การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรี  
พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้น  
จากตำแหน่ง

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจาก  
ตำแหน่ง”

คำว่า “ตามพระราชอัธยาศัย” มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะใช้อำนาจในการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีได้หรือไม่ ในกรณีดังกล่าวนี้หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมกระทำการซึ่งเป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ได้ทุกประการ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวจะไม่ใช้อำนาจในการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีแต่อย่างใด<sup>15</sup>

สำหรับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีนั้น ตามมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรี ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สาเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีนี้ เนื่องจากคณะองคมนตรีมิใช่ผู้บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนเหตุผลที่กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนที่จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็เนื่องมาจากพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ และการกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าการแต่งตั้งประธานองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชสิทธิโดยแท้ที่จะทรงใช้พระบรมราชวินิจฉัยแต่งตั้งผู้ใดเป็นประธานองคมนตรีก็ได้ ไม่ว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานองคมนตรีนั้นจะเป็นที่พอใจของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ตาม ส่วนกรณีที่สอง การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรี ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การเลือกและการแต่งตั้งองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยอย่างแท้จริงมากยิ่งขึ้นนั่นเอง<sup>16</sup>

การเลือกและการแต่งตั้งองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยโดยแท้ดังจะสังเกตเห็นได้จากสัดส่วนสาขาวิชาชีพและภูมิหลังขององคมนตรีในคณะองคมนตรีที่แปรผันไปตามพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ ดังเช่น การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีปฏิสัมพันธ์กับทหารอยู่บ่อยครั้งขณะเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนราษฎรทั่วประเทศ โดยเฉพาะในสมัย

<sup>15</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 50.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

สงครามเวียดนาม อาจเป็นสาเหตุให้อธิบายได้ว่าเหตุใดจึงมีนายทหารได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นองคมนตรีในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง<sup>17</sup> หรือในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2530 – 2545 พระราชกรณียกิจส่วนใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารักษาทรัพยากรธรรมชาติ น้ำ ดิน และป่า<sup>18</sup> เช่น โครงการปรับปรุงบึงมักกะสันตามแนวพระราชดำริ โครงการบรรเทาอุทกภัยหาดใหญ่อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดสงขลา โครงการแก่งดิน โครงการแก้มลิง โครงการศึกษาวิธีการฟื้นฟูดินเสื่อมโทรมเขาชะงุ้มอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการพัฒนาและรณรงค์การใช้หญ้าแฝกอันเนื่องมาจากพระราชดำริในช่วงดังกล่าวนี้จึงเริ่มปรากฏการแต่งตั้งองคมนตรีที่มีภูมิหลังเกี่ยวข้องกับการเกษตร การชลประทาน ตลอดจนวิศวกรรม ในสัดส่วนที่มากขึ้น<sup>19</sup>

อนึ่ง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมเข้าดำรงตำแหน่งองคมนตรีเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งองคมนตรีและมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีนั้นแล้ว แต่ก่อนที่องคมนตรีผู้นั้นจะเข้ารับหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและหน้าที่อื่นตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ตามมาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำว่า “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” ทั้งนี้ เนื่องจากองคมนตรีมีบทบาทและภารกิจหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด ในการที่องคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ก็ตีปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ดี หรือปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายก็ดี องคมนตรีจะได้ระลึกถึงคำปฏิญาณของตนอยู่เสมอที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน<sup>20</sup> ซึ่งในที่สุดการปฏิบัติหน้าที่ขององคมนตรีก็เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งพระเกียรติยศของพระมหากษัตริย์

<sup>17</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 410.

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, ประมวลภาพการทรงงาน “80 พรรษา ปวงประชาเป็นสุขสานต์”, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2550), หน้า 206-299.

<sup>19</sup> ธนาพล อิวสกุล, "ภูมิหลังองคมนตรีได้พระบรมโพธิสมภาร," ฟ้าเดียวกัน: 70-82.

<sup>20</sup> วิชชุ วุฒานุกรักษ์, "บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์," หน้า 352.

#### 4.1.4 การพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 16 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีการพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรีไว้ว่า

*“องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือมีพระ  
บรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง”*

กล่าวคือ การพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรีนั้น ตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แบ่งออกเป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ซึ่งกรณีนี้เป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติโดยไม่ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด กรณีที่สอง องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยกรณีนี้เป็นความสมัครใจของผู้ที่ดำรงตำแหน่งองคมนตรีเองที่ต้องการพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง และกรณีที่สาม องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีนี้เป็นการใช้พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยที่จะให้องคมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดพ้นจากตำแหน่งโดยการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ถ้าหากเป็นกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่หากเป็นกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ประธานองคมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นอกจากนี้ โดยหลักแล้วเมื่อผู้ใดได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีแล้วผู้นั้นย่อมดำรงตำแหน่งองคมนตรีนี้ตลอดไปตราบเท่าที่องคมนตรีผู้นั้นยังเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย ซึ่งรัฐธรรมนูญเองก็มีได้กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งองคมนตรีเอาไว้ ทั้งนี้ แม้จะมีการผลัดเปลี่ยนพระมหากษัตริย์ก็ไม่กระทบกับการดำรงตำแหน่งขององคมนตรี แต่พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่อาจมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางมารยาทแล้วประธานองคมนตรีจะลาออกเมื่อมีการเปลี่ยนรัชกาล และผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีอื่นอาจจะลาออกจากตำแหน่งเมื่อใดก็ได้<sup>21</sup>

<sup>21</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, หน้า 56.

#### 4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี

ตามมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะองคมนตรีประกอบด้วยประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 18 คน โดยคณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา เพื่อเป็นการช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในการประกอบพระราชกรณียกิจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้รอบคอบมากยิ่งขึ้น พระมหากษัตริย์จะทรงปรึกษาหรือไม่ทรงปรึกษาก็ได้แล้วแต่พระราชอัธยาศัย แต่ถ้าจะทรงปรึกษาจะต้องปรึกษาคณะองคมนตรีทั้งคณะ ในทางปฏิบัติเมื่อคณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำเรื่องใด ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าเรื่องนั้นไม่มีปัญหาที่อาจพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยไปได้ทีเดียวโดยไม่ต้องพระราชทานเรื่องนั้นผ่านคณะองคมนตรี แต่ถ้าทรงเห็นว่าเรื่องนั้นควรจะรับฟังความเห็นของคณะองคมนตรีก่อน ก็อาจทรงพระราชทานเรื่องนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะองคมนตรีเพื่อถวายคำปรึกษาได้ แต่พระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องทรงปฏิบัติตามความเห็นของคณะองคมนตรี<sup>22</sup> พระบรมราชวินิจฉัยในท้ายที่สุดเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบัน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่แล้วคณะองคมนตรีจะทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว<sup>23</sup> นอกเหนือไปจากการพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้คณะองคมนตรีเข้าเฝ้าฯ เป็นพิธีการ เช่น เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จฯ ไปทรงเปิดอาคารทำเนียบองคมนตรี ณ พระราชอุทยานสราญรมย์ เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2547 และการพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้คณะองคมนตรีเข้าเฝ้าฯ เป็นการส่วนพระองค์ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เข้าเฝ้าฯ เป็นการส่วนพระองค์ ณ ห้องประชุมสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ ชั้น 14 อาคารเฉลิมพระเกียรติ โรงพยาบาลศิริราช เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 และเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2554 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแทบไม่ได้ทรงพบปะกับคณะองคมนตรี<sup>24</sup>

นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะองคมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ยังได้สะท้อนผ่านพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่

<sup>22</sup> วิชชุ วุฒานันท์, "บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์," หน้า 350-351.

<sup>23</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 408.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

คณะองคมนตรี ในโอกาสที่เสด็จฯ ไปทรงเปิดอาคารทำเนียบองคมนตรี ณ พระราชอุทยานสราญรมย์  
วันอังคารที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2547 ความว่า

“องคมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ จึงมีหน้าที่ที่จะ  
ให้คำปรึกษาและก็เป็นสิ่งที่คนเขาสงสัยว่า องคมนตรีมีอำนาจมี  
หน้าที่อะไร ก็สรุปว่าเป็นผู้ที่ให้คำปรึกษาในทุกด้านทุกอย่าง  
พระมหากษัตริย์จะรับทราบ จะรับรู้ หรือไม่ ก็อย่าน้อยใจ เพราะว่า  
พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้ที่ตัดสินในเรื่องราวต่าง ๆ แต่ว่า  
คำปรึกษาของท่านองคมนตรีก็มีประโยชน์มาก เพราะว่าท่านเป็นผู้ที่มี  
ประสบการณ์มากในด้านต่าง ๆ จึงขอให้ท่านได้คิดดี ๆ แล้วก็ช่วยกัน  
แต่องคมนตรีก็ได้เป็นที่ปรึกษาของคนอื่น เป็นที่ปรึกษาของฝ่าย  
พระมหากษัตริย์เท่านั้นเอง ไม่ใช่จะต้องไปแนะนำคนอื่น ถ้าแนะนำ  
คนอื่น เป็นการแนะนำเป็นส่วนตัว ไม่ใช่ในฐานะองคมนตรี แต่ว่าเป็น  
ในฐานะผู้ที่ได้ปฏิบัติงานมานานแล้วจึงได้รับเลือกเป็นองคมนตรี คือ  
หมายความว่า เป็นผู้ที่มีชื่อเสียงดี มีความรู้ดี คนย่อมอยากฟังคำ  
วินิจฉัยของท่าน ฉะนั้นการวินิจฉัยใด ๆ ทั้งในคณะองคมนตรี ทั้งกับ  
คนอื่น มีความสำคัญมาก เพราะว่าคนเขาเชื่อว่าเป็นผู้ที่มีความรู้  
มีประสบการณ์ และเป็นผู้ที่พิจารณาถ่องแท้โดยตรงไปตรงมาและ  
อย่างซื่อสัตย์สุจริต ฉะนั้นก็หน้าที่ของท่านก็คือทำตัวให้เป็นผู้ที่มี  
ความรู้ ผู้มีความสามารถในวิชาการทั้งหมด ในชีวิตราชการและใน  
ชีวิตธรรมดา ฉะนั้นขอให้ท่านระมัดระวังในคำพูด ในคำวินิจฉัย  
ในความเห็นที่ให้ในที่ประชุมองคมนตรี และที่ข้างนอกด้วย  
หมายความว่ากับคนทั่ว ๆ ไป ข้าราชการ และประชาชนที่รอฟัง  
ความเห็นของท่าน แต่ที่พูดไม่ใช่ความเห็นขององคมนตรี เป็น  
ความเห็นของผู้ที่มีความรู้ แต่ในที่สุดก็ต้องสรุปว่า ท่านทุกท่านมีความ  
รับผิดชอบในตัวเองและในราชการชั้นสูงที่สุด ให้คนมีความไว้วางใจได้  
ให้คนมีความอุ่นใจว่ามีคนในประเทศที่มีความสามารถและมีความรู้  
ฉะนั้นก็ขอให้ท่านระมัดระวังในความคิด ในวาจา และการกระทำทุก  
อย่างให้เป็นตัวอย่าง และเป็นประโยชน์กับส่วนรวม เดียวนี้ท่านมีที่  
ประชุมที่สวยงามและสะดวก ท่านก็ควรจะปฏิบัติงานได้ดีที่สุด ก็ขอ  
ขอบใจที่ท่านได้ปฏิบัติงานมา ก็เป็นเวลาช้านาน เป็นประโยชน์แก่

ราชการ และขอให้ท่านสามารถที่จะปฏิบัติต่อไป ขอให้ทุกคนมี  
อนามัยแข็งแรง จิตใจเข้มแข็งเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยเรียบร้อย และ  
ขอขอบใจท่านทุกท่านที่ได้ปฏิบัติงานเช่นนี้”<sup>25</sup>

อนึ่ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ อดีตประธานองคมนตรี เคยได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการ  
ปฏิบัติหน้าที่ของคณะองคมนตรีไว้ว่า นอกจากองคมนตรีจะต้องช่วยผ่อนคลายพระราชภาระทั้งหลาย  
แล้ว การวางตัวเพื่อให้เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยอย่างชนิดที่ความในไม่ให้ออกความนอกไม่ให้เข้านั้น  
ก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ด้วยหลายครั้งที่เป็นปัญหาของบ้านเมือง หลายครั้งที่เป็นทุกข์ของแผ่นดินที่  
วิกฤตถึงขนาดต้องใช้พระบารมีปกเกล้าแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปโดยทันท่วงทีนั้น ความหนักแน่นมั่นคง  
ที่ถึงพร้อมด้วยวุฒิภาวะของผู้ที่อยู่ในฐานะองคมนตรีก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้การแก้ไข  
ปัญหานั้นยุติไปด้วยความเรียบร้อย เพราะหลายปัญหาที่เกิดขึ้นก็เป็นเรื่องคอขาดบาดตายที่บางทีไม่  
อาจจะแพร่พรายให้รำลือออกมาสู่สาธารณะได้ ดังนั้น คณะองคมนตรีจึงเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วาง  
พระราชหฤทัยอย่างยิ่งและก็ต้องประพฤติปฏิบัติตนให้สมกับที่ได้รับ ความไว้วางพระราชหฤทัย  
จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย<sup>26</sup>

#### 4.2.1 อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ  
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีไว้ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ  
เป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินสิบ  
แปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อ  
พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์  
ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

<sup>25</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธี  
มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 15.

<sup>26</sup> วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, หน้า 275-276.



อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถพิจารณาแบ่งออกได้เป็นอำนาจหน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

#### 4.2.1.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ทั่วไปของคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ถวายคำแนะนำตามที่พระมหากษัตริย์ทรงร้องขอหรือมีพระราชประสงค์ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชกรณียกิจในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>27</sup> โดยคณะกรรมการจะคอยรับสนองพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์โดยการถวายความเห็นในหน้าที่ต่าง ๆ เป็นประจำในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

##### (1) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

คณะกรรมการจะพิจารณาร่างกฎหมายและถวายความเห็นว่ามีข้อสังเกตหรือหักท้วงประการใดหรือไม่ประกอบร่างกฎหมายทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชกำหนด หรือร่างพระราชกฤษฎีกา ที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อขอพระราชทานทรงลงพระปรมาภิไธย<sup>28</sup> ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการประจำสัปดาห์ทุกวันอังคาร องค์กรที่มีภูมิหลังทางด้านกฎหมายจะทบทวนร่างกฎหมายทั้งหมด และอธิบายภาพรวม รวมทั้งให้ความเห็นขั้นต้นแก่คณะกรรมการ<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 398-399.

<sup>28</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 80.

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ เกษม วัฒนชัย, องคมนตรี, 1 กุมภาพันธ์ 2554, อ้างถึงใน Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 407.

## (2) การพิจารณาฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ

คณะองคมนตรีจะพิจารณาและถวายความเห็นประกอบเรื่องที่นักโทษหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ภายหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ถวายความเห็นในเบื้องต้นแล้ว<sup>30</sup> ในการพิจารณาฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของคณะองคมนตรีนี้มีการปฏิบัติเป็นระเบียบปกติคือ ประธานองคมนตรีเป็นผู้จ่ายฎีกาแต่ละเรื่องให้องคมนตรีที่เป็นนักกฎหมายเป็นเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณา แล้วทำร่างความเห็นมาเสนอในที่ประชุมองคมนตรีว่าควรพระราชทานยกโทษ อภัยโทษ หรือยกฎีกาแล้วแต่กรณี<sup>31</sup>

การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษในปัจจุบันจะเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมาย รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษนั้นจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ โดยการใช้พระราชอำนาจในกรณีนี้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยในการที่จะทรงพระกรุณาลดหย่อนโทษพระราชทานอภัยโทษ หรือยกฎีกา แล้วแต่กรณี โดยไม่ทรงผูกพันตามความเห็นหรือคำแนะนำของคณะองคมนตรีซึ่งได้กราบทูลรายละเอียดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเป็นเบื้องต้น<sup>32</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององคมนตรีเกี่ยวกับการพิจารณาฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ นายเกษม วัฒนชัย องคมนตรี ได้กล่าวว่า การพิจารณาฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษจากนักโทษที่ถูกจำคุกเป็นงานหลักของคณะองคมนตรี องคมนตรีแต่ละคนจะได้รับมอบหมายให้ดูแลคดีต่าง ๆ กัน ขณะที่องคมนตรีเริ่มกระบวนการขั้นต้น ๆ ของการพระราชทานอภัยโทษ คณะองคมนตรีทั้งคณะจะพิจารณาฎีกาสองถึงสามฎีกาในแต่ละสัปดาห์<sup>33</sup>

<sup>30</sup> คณะองคมนตรี. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554. หน้า 80.

<sup>31</sup> วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, หน้า 269.

<sup>32</sup> เพ็ญจันทร์ โชติบาล, "พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย," หน้า 355-367.

<sup>33</sup> สัมภาษณ์ เกษม วัฒนชัย, องคมนตรี, 1 กุมภาพันธ์ 2554, อ้างถึงใน Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 407-408.

### (3) การพิจารณาฎีการ้องทุกข์ของราษฎร

ในการถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงแก่พระมหากษัตริย์ ประชาชนยังคงอาศัยสิทธิที่ได้รับจากจารีตประเพณีในการถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงแก่พระมหากษัตริย์ได้ โดยไม่จำกัดว่าเนื้อหาของฎีการ้องทุกข์นั้นจะต้องเป็นความเดือดร้อนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้แต่ความเดือดร้อนเรื่องทรัพย์สินเงินทองความเป็นอยู่ของประชาชนก็สามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระบรมราชานุญาตเคราะห์ได้<sup>34</sup> ทั้งนี้ คณะองคมนตรีจะพิจารณาและถวายความเห็นประกอบเรื่องที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรมบางเรื่อง ตามที่สำนักราชเลขาธิการขอให้องคมนตรีช่วยพิจารณา<sup>35</sup> โดยจะพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ไม่ใช่ทุกเรื่อง ตามระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ของราษฎร ประธานองคมนตรีจะเป็นผู้จ่ายให้องคมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้พิจารณาถวายความเห็นโดยไม่ต้องผ่านที่ประชุมคณะองคมนตรีเหมือนกรณีการพิจารณาฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ เว้นแต่ผู้ตรวจสำนวนจะเห็นเป็นปัญหาและขอเสนอปรึกษาในที่ประชุมคณะองคมนตรี<sup>36</sup> และเมื่อความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว พระมหากษัตริย์มักจัดส่งฎีการ้องทุกข์จากประชาชนเหล่านี้ให้แก่รัฐบาลเพื่อสั่งการให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหตามที่มีการร้องทุกข์มา และในอีกทางหนึ่งส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของตนได้ว่าเกิดข้อบกพร่องผิดพลาดประการใดบ้าง จึงเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและการถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงแก่พระมหากษัตริย์เพื่อที่ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะได้ดำเนินการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น<sup>37</sup>

ในบางกรณีคณะองคมนตรีมีส่วนที่จะต้องเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนตามพระราชกระแสรับสั่ง เช่น การถวายฎีการ้องทุกข์ของราษฎร ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และอื่น ๆ ซึ่งบางเรื่องต้องไปสืบหาข้อมูล หาข้อเท็จจริง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย บางครั้งเป็นเรื่องของคนไข้ที่ทรงรับไว้ในพระบรมราชานุเคราะห์ซึ่งองคมนตรีอาจจะได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดูแล ดังนั้น ในแต่ละเรื่องที่องคมนตรีได้รับพระราชกระแสรับสั่งมอบหมาย องคมนตรีจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหให้สำเร็จ หรือหาแนวทางการแก้ไขปัญหต่าง ๆ เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายประกอบพระบรมราชวินิจฉัย<sup>38</sup>

<sup>34</sup> วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง, "พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์," หน้า 150-159.

<sup>35</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 80.

<sup>36</sup> วิมลพรรณ ปิตวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, หน้า 270.

<sup>37</sup> วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง, "พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์," หน้า 150-159.

<sup>38</sup> วิมลพรรณ ปิตวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, หน้า 272.

#### (4) การพิจารณาคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

คณะองคมนตรีจะพิจารณาและถวายความเห็นประกอบเรื่องทั้งหมดเกล้าฯ ถวายเพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ในตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และตำแหน่งบางตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>39</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะองคมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนี้ ส่วนใหญ่แล้วคณะองคมนตรีจะบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ฎีกา หรือคำสั่งแต่งตั้งใด ๆ ก็ตามที่ยื่นมา จากนั้นจะทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในบางกรณีเมื่อคณะองคมนตรีไม่เห็นพ้องต้องกัน ก็จะมีการทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นทั้งในส่วนที่เป็นความเห็นส่วนใหญ่และความคิดเห็นส่วนน้อย คณะองคมนตรีจะเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เท่านั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเป็นผู้ตัดสินพระทัยเอง<sup>40</sup> นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะองคมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว คณะองคมนตรียังทำหน้าที่ถวายความเห็นสนองพระราชกระแสในเรื่องอื่น ๆ ทุกเรื่องตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ด้วย<sup>41</sup> ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>39</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 80.

<sup>40</sup> Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 408.

<sup>41</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 80.

#### 4.2.1.2 อำนาจหน้าที่เฉพาะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่เฉพาะของคณะองคมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจหน้าที่บางประการของคณะองคมนตรีที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่ใช่หน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา โดยอำนาจหน้าที่เฉพาะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้พิจารณาแบ่งออกได้ ดังนี้

##### 4.2.1.2.1 กรณีเกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเพียงผู้เดียวเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นการริเริ่มใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เองโดยไม่ทรงต้องกระทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่อย่างใด และในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยประธานรัฐสภา<sup>42</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น คณะองคมนตรีทั้งคณะจะมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>43</sup>

ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ คณะองคมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญแทนองค์พระมหากษัตริย์ในการคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ แต่ทั้งนี้รายชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่คณะองคมนตรี

<sup>42</sup> มาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

<sup>43</sup> มาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

เสนอดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนปวงชน

#### 4.2.1.2.2 กรณีเกี่ยวกับการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวของประธานองคมนตรี

การเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวของประธานองคมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แบ่งออกได้เป็น 6 กรณี คือ

กรณีแรก เป็นกรณีที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม แต่ยังมีได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน จนกว่าพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>44</sup>

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นในระหว่างนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน จนกว่าคณะองคมนตรีจะได้เสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานรัฐสภาจะประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>45</sup>

กรณีที่สาม เป็นกรณีที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน จนกว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนใหม่<sup>46</sup>

กรณีที่สี่ เป็นกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงโดยไม่มี การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และยังไม่มีการเสนอชื่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทน

<sup>44</sup> มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>45</sup> มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>46</sup> มาตรา 20 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน จนกว่าประธานรัฐสภาจะได้อัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไปและประกาศให้ประชาชนทราบแล้ว<sup>47</sup>

กรณีที่ห้า เป็นกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงในระหว่างเวลาที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวในกรณีแรกหรือกรณีที่สอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป จนกว่าจะได้มีการประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์<sup>48</sup>

กรณีที่หก เป็นกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงในระหว่างเวลาที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน จนกว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนใหม่ หรือเมื่อได้มีการประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์<sup>49</sup>

ทั้งนี้ การเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวของประธานองคมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีประเด็นที่น่าสังเกต คือ ในกรณีที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามกรณีแรก กรณีที่สอง และกรณีที่สี่ รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานองคมนตรี “เป็น” ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในขณะที่กรณีที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ตามกรณีที่สาม และกรณีที่หก รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานองคมนตรี “ทำหน้าที่” ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน นอกจากนี้ ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีต่อไปไม่ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน<sup>50</sup> อย่างไรก็ตาม หากประธานองคมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราว แต่อยู่ในระหว่างที่ไม่มีประธานองคมนตรีหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติ

<sup>47</sup> มาตรา 24 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>48</sup> มาตรา 24 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>49</sup> มาตรา 24 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>50</sup> มาตรา 20 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หน้าที่ได้ ให้คณะองคมนตรีที่เหลืออยู่เลือกองคมนตรีคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประธานองคมนตรีในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>51</sup>

ดังนั้น การเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวของประธานองคมนตรีไม่ว่าในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้และยังมิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้ใดหนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ หรือในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ หรือในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็เพื่อให้มีผู้ที่คอยทำหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์ในการปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง “หลักความต่อเนื่องของราชบัลลังก์”

#### 4.2.1.2.3 กรณีเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ถูกตราขึ้นภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ปรากฏอำนาจหน้าที่ขององคมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ในมาตรา 20 ว่า

“ถ้าแม่เมื่อใดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่ามีเหตุจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือเพิกถอนข้อความใด ๆ แม้แต่ส่วนน้อยหนึ่งในกฎหมายเทียบบาลนี้ไซ้ท่านว่าให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนัดประชุมองคมนตรีสภา ให้มีองคมนตรีมาในที่ประชุมนั้นไม่น้อยกว่า 2 ส่วนใน 3 แห่งจำนวนองคมนตรีทั้งหมด แล้วและพระราชทานข้อความอันมีพระราชประสงค์จะให้แก้ไขหรือเพิกถอนนั้นให้สภาปรึกษากันและถวายเป็นความเห็นด้วย

<sup>51</sup> มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



ความจงรักภักดีซื่อสัตย์สุจริต ถ้าและ  
องคมนตรีมีจำนวนถึง 2 ส่วนใน 3 แห่งผู้  
ที่มาประชุมนั้นลงความเห็นว่าจะแก้ไข  
หรือเพิกถอนตามพระราชประสงค์ได้แล้ว  
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงค่อยมีพระบรม  
ราชโองการให้แก้ไขหรือเพิกถอน แต่ถ้า  
แม้ว่าองคมนตรีที่มาประชุมนั้นมีผู้เห็น  
ควรให้แก้ไขหรือเพิกถอนเป็นจำนวนไม่ถึง  
2 ใน 3 แล้วไซ้ ก็ขอให้สมเด็จพระ  
เจ้าอยู่หัวทรงมีพระชั้นตรีงับพระราชดำริ  
ที่จะทรงแก้ไขหรือเพิกถอนนั้นไว้เถิด”

นั่นคือ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราช  
สันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 สามารถกระทำได้โดยให้องคมนตรีสภาถวายความเห็น อย่างไรก็ตาม  
หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญในช่วงแรกมิกล่าวถึงประเด็น  
การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แต่อย่างไร  
จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงได้มีการกล่าวถึง  
ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ว่าการ  
ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467  
จะกระทำมิได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม  
ให้การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467  
ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นั่นคือ รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจ  
ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ด้วยวิธีการ  
เดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2534 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้หารือเป็นการภายในกับผู้ที่เกี่ยวข้องหลาย  
ฝ่ายและมีความเห็นว่าควรกลับไปใช้แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 20 แห่งกฎหมายระเบียบ  
ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 โดยอนุโลม และให้นำแนวทางการปกครองใน  
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในนานาประเทศมาใช้<sup>52</sup> การแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>52</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายระเบียบในระบบกฎหมายไทย, หน้า 83.

กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 จึงมีหลักการใหม่ตามมาตรา 20 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และหลักการนี้ยังคงได้รับการ บัญญัติต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 22 วรรคสอง ว่า

“การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบ  
บาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระ  
พุทธศักราช ๒๔๖๗ เป็นพระราชอำนาจ  
ของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมี  
พระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรี  
จัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติม  
กฎหมายเทียบบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าฯ  
ทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย  
เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระ  
ปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรี  
ดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้  
ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และ  
ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรม  
ราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราช  
กิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็น  
กฎหมายได้”

หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบ  
ราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ในปัจจุบันสามารถสรุปได้ ดังนี้<sup>53</sup>

- 1) วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราช  
สันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ สมาชิกรัฐสภา  
หรือคณะรัฐมนตรี จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้
- 2) เมื่อมีพระราชดำริแล้ว ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่าง  
กฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อมีพระบรมราชวินิจฉัย
- 3) เมื่อทรงเห็นชอบก็จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

- 4) ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภา
- 5) ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้าเหตุเกิดในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ ให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา
- 6) เมื่อรัฐสภาทราบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

#### 4.2.1.2.4 กรณีเกี่ยวกับการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์

หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อยู่ภายใต้หลักการทั่วไปที่ว่า “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467” ประกอบกับหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาในเรื่องการสืบราชสมบัติ นั่นคือ การแจ้งรัฐสภาเพื่อทราบในการขึ้นครองราชย์ และการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการขึ้นครองราชย์ โดยออกได้เป็น 2 กรณี<sup>54</sup> ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้แล้วตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบ แล้วให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระราชทายาทขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไป หลังจากนั้นจึงแจ้งให้ประชาชนทราบ กรณีดังกล่าวนี้รัฐสภาไม่ต้องให้ความเห็นชอบในการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งเท่ากับเป็นการเคารพความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงพระราชบุพเจตนาของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน<sup>55</sup>

กรณีที่สอง กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในกรณีนี้จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสมบัติขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไป และให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

<sup>54</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, "มุมมองสองวัย: ผลพระคุณ ธ. รักษา : กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467 (ต่อ)," เดลินิวส์ (21 ธันวาคม 2554): 8.

<sup>55</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายเถียรบาลในระบบกฎหมายไทย, หน้า 80.

จะสังเกตเห็นได้ว่าในกรณีที่สอง กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้นี้ คณะองคมนตรีจะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการสืบราชสันตติวงศ์โดยการเป็นผู้เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่าคณะองคมนตรีจะสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเลือกเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ใดก็ได้ หากแต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 กล่าวคือ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์สวรรคตลงโดยมิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ ให้คณะเสนาบดีอัญเชิญเจ้านายขึ้นรับราชสมบัติโดยเริ่มจากสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ (พระราชโอรสพระองค์ใหญ่ของพระมหากษัตริย์ที่ประสูติแต่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินี) ถ้าสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระราชโอรสพระองค์ใหญ่ของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอและพระอัครชายา ถ้าพระราชโอรสพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระราชโอรสพระองค์รอง ๆ ลงมาตามลำดับพระชนมายุ ถ้าไม่มีพระราชโอรสพระองค์รอง ๆ ลงมา ก็ให้อัญเชิญพระราชโอรสพระองค์ที่สองที่ของพระมหากษัตริย์ที่ประสูติแต่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินี (คือ พระราชอนุชาร่วมพระครรภ์ของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ) แต่ถ้าพระราชโอรสพระองค์ที่สองนี้หาพระองค์ไม่แล้วก็ให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันนี้ต่อไปตามสายตรงก่อนเสมอ ต่อไม่สามารถจะเลือกทางสายตรงได้แล้ว จึงให้เลือกตามเกณฑ์ที่สนิทมากและน้อย นอกจากนี้ พระคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้านายที่จะสืบราชสมบัติได้ คือ ควรเป็นที่นับถือของมหาชนโดยเต็มทีและเอาเป็นที่พึงได้โดยความสุจริต ถ้าชนหมู่มากเห็นว่าเป็นที่น่ารังเกียจก็ควรจะให้พ้นจากหนทางที่จะได้สืบราชสันตติวงศ์ และถ้ามีลักษณะดังต่อไปนี้ก็ให้ยกเว้นเสียจากลำดับการสืบราชสันตติวงศ์ ได้แก่ มีพระสัญญาวิปลาส ต้องราชทัณฑ์เพราะประพฤติผิดพระราชกำหนดกฎหมายในคดีมหันตโทษ ไม่สามารถทรงเป็นอัครพุทธศาสนูปถัมภก มีพระชายาเป็นนางต่างด้าวเป็นผู้ที่ได้ถูกถอนออกแล้วจากตำแหน่งพระราชทายาท และเป็นผู้ที่ได้ถูกประกาศยกเว้นออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์<sup>56</sup>

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะองคมนตรีสามารถเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้นี้เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 มาตรา 13 ที่ห้ามมิให้จัดเอา “ราชนารี” พระองค์ใด ๆ เข้าไว้ในลำดับการสืบราชสันตติวงศ์<sup>57</sup>

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-79.

<sup>57</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, "มุมมองสองวัย: ผลพระคุณ ธ. รักษา : กฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467 (ต่อ)," เดลินิวส์: 8.

ในปัจจุบันนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าวชิราลงกรณ ซึ่งเป็นพระราชโอรสเพียงพระองค์เดียวขึ้นเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2515<sup>58</sup> จึงไม่มีกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ ซึ่งคณะกรรมการจะเข้ามามีบทบาทในการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่เฉพาะของคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้มักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ของพระมหากษัตริย์อย่างยิ่ง ซึ่งเป็นพระราชอำนาจในส่วนที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถริเริ่มกระทำการได้ด้วยพระองค์เองตามพระราชอัธยาศัย ในกรณีที่หากไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจนั้นได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม อย่างเช่นกรณีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือหากจะทรงใช้พระราชอำนาจนั้นแต่ต้องมีผู้คอยถวายการช่วยเหลือ อย่างเช่นกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 คณะกรรมการจะเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะที่เป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์<sup>59</sup> นอกจากนี้ การที่องคมนตรีเองมาจากการเลือกและการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย องคมนตรีจึงย่อมเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ และย่อมมีอำนาจหน้าที่อย่างใกล้ชิดกับพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์พระมหากษัตริย์

<sup>58</sup> "ประกาศสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร," ราชกิจจานุเบกษา 89, 200 ก (ฉบับพิเศษ) (28 ธันวาคม 2515): 1-3.

<sup>59</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 365-366.

#### 4.2.2 การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของคณะองคมนตรีในทางข้อเท็จจริง

การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของคณะองคมนตรีในทางข้อเท็จจริงนี้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีช่วยปฏิบัติงานแบ่งเบาพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐซึ่งมีพระราชสถานะตามกฎหมายและตามราชันตีประเพณี ทั้งนี้ โดยทรงพิจารณาจากความรู้ความสามารถในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ และภูมิหลังขององคมนตรีแต่ละท่าน นอกจากนี้ คณะองคมนตรียังมีหน้าที่เฝ้าฯ ตามตำแหน่งหน้าที่ในงานพระราชพิธี รัฐพิธี และในโอกาสสำคัญต่าง ๆ<sup>60</sup> เช่น เฝ้าฯ ในพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา เฝ้าฯ ในโอกาสที่สถาปนารัฐธรรมนูญ สมามคมต่างประเทศ ทูลเกล้าฯ ถวายปริญญาบัตรคุณวุฒิบัณฑิตกิตติมศักดิ์ หรือรางวัลต่าง ๆ เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของคณะองคมนตรีในทางข้อเท็จจริงเพื่อแบ่งเบาพระราชภารกิจตามที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ นี้สามารถพิจารณาแบ่งออกได้ ดังนี้

##### 4.2.2.1 การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์

การปฏิบัติหน้าที่ขององคมนตรีเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ไปประกอบกิจการใด ๆ สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยมากจะเป็นงานที่เจ้าภาพกราบบังคมทูลฯ เชิญเสด็จพระราชดำเนิน<sup>61</sup> สามารถพิจารณาแบ่งออกได้ ดังนี้

##### (1) การปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนพระองค์ไปในงานพิธีต่าง ๆ

องคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนพระองค์ไปในงานพิธีต่าง ๆ ที่เป็นทางการ ตามที่ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีเป็นผู้แทนพระองค์ เช่น การปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนพระองค์ไปในการบำเพ็ญพระราชกุศลเนื่องในวันสำคัญทางศาสนา หรือเป็นผู้แทนพระองค์ไปมอบถ้วยรางวัลพระราชทานในการแข่งขันกีฬาต่าง ๆ เป็นต้น<sup>62</sup> โดยกรณีการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนพระองค์นี้อาจจะโปรดเกล้าฯ ลงมาโดยเฉพาะตัวองคมนตรีคนใดคนหนึ่งก็ได้ หรือโปรดเกล้าฯ ลงมาให้คณะองคมนตรีตกลงกันว่าผู้ใดจะเป็นผู้แทนพระองค์ และในระหว่างปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนพระองค์นี้ องคมนตรีจะสวมเครื่องแบบปกติขาวพร้อมด้วยหมวกเครื่องแบบ และ

<sup>60</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 82.

<sup>61</sup> วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, หน้า 270.

<sup>62</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 82.

หากต้องมีการเดินทางจะเดินทางโดยรถยนต์หลวงจากสำนักพระราชวังเป็นรถประเทียบ (รถยนต์หลวงสีเหลือง) พร้อมด้วยรถยนต์หลวงสีแดงตามรถประเทียบ มีรถสำนักงานเลขาธิการองคมนตรีและเจ้าหน้าที่ติดตามไปด้วยเสมอ พร้อมด้วยรถตำรวจนำหรือรถตามขบวน<sup>63</sup>

## (2) การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจส่วนพระองค์

การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจส่วนพระองค์นี้ องคมนตรีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนพระองค์ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีช่วยปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจส่วนพระองค์ เช่น การทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีเชิญพวงมาลาหลวงและพวงมาลาของพระบรมวงศานุวงศ์ไปวางที่หน้าโกศหรือหีบศพ การเชิญดอกไม้หรือสิ่งของพระราชทานไปมอบแก่บุคคลในโอกาสต่าง ๆ เป็นต้น<sup>64</sup> ในการนี้จะไม่ใช้รถประเทียบ เพราะไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนพระองค์ แต่จะใช้รถยนต์หลวง (ร.ย.ล.) โดยมีรถตำรวจนำ<sup>65</sup>

### 4.2.2.2 การเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารมูลนิธิอานันทมหิดลและกรรมการในมูลนิธิต่าง ๆ

#### (1) การเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารมูลนิธิอานันทมหิดล

มูลนิธิอานันทมหิดล (Anandamahidol Foundation) เป็นมูลนิธิที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น ในปี พ.ศ. 2498 โดยในระยะแรกทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งทุนการศึกษาขึ้นและพระราชทานนามว่า “ทุนอานันทมหิดล” เพื่อเป็นพระบรมราชานุสรณ์ในสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราช พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร และได้พระราชทานทุนเริ่มแรก จำนวน 20,000 บาท เนื่องจากทรงตระหนักว่าประเทศไทยยังขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญในวิทยาการต่าง ๆ ที่จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงมีพระราชดำริที่จะสนับสนุนให้นักศึกษาผู้มีความเป็นเลิศทางวิชาการสาขาต่าง ๆ ได้ไปเพิ่มพูนความรู้และพัฒนาทักษะความเชี่ยวชาญ ณ ต่างประเทศ จนถึงระดับสูงสุด เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะได้นำความรู้ความเชี่ยวชาญนั้นกลับมาพัฒนาประเทศชาติต่อไป โดยทรงเริ่มพระราชทานทุนในสาขาแพทยศาสตร์เป็นสาขาแรก เพื่อทรงเจริญรอยตามพระราชปณิธานในสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก ซึ่งทรงสำเร็จการศึกษาด้านแพทยศาสตร์ และ

<sup>63</sup> วิมลพรรณ ปิตวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, หน้า 270 - 271.

<sup>64</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 82.

<sup>65</sup> วิมลพรรณ ปิตวัชชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, หน้า 271.

ได้ทรงวางรากฐานด้านการแพทย์สมัยใหม่ขึ้นในประเทศสยาม ทั้งยังเคยทรงเอาพระทัยใส่พระราชทานทุนส่วนพระองค์ให้แก่นักศึกษาแพทย์ไปศึกษาต่ออย่างต่างประเทศ

ต่อมา ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยให้เปลี่ยนสถานภาพจากทุนเป็นมูลนิธิชื่อ “มูลนิธิอานันทมหิดล” และได้ขยายขอบเขตการพระราชทานทุนเพิ่มขึ้นในหลายสาขาคครอบคลุมทั้งสาขาวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ โดยแยกเป็นแผนกต่าง ๆ จำนวน 8 แผนก ได้แก่ แผนกแพทยศาสตร์ แผนกวิทยาศาสตร์ แผนกวิศวกรรมศาสตร์ แผนกเกษตรศาสตร์ แผนกธรรมศาสตร์ แผนกอักษรศาสตร์ แผนกทันตแพทยศาสตร์ แผนกสัตวแพทยศาสตร์<sup>66</sup>

โครงสร้างการบริหารมูลนิธิอานันทมหิดลประกอบไปด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้พระราชทานกำเนิดมูลนิธิฯ ทรงเป็นนายกกิตติมศักดิ์ และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้น เพื่อควบคุมนโยบายและบริหารกิจการทั่วไปภายใต้การควบคุมของนายกกิตติมศักดิ์ และมีคณะกรรมการของแต่ละแผนกวิชา<sup>67</sup> ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเพื่อดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ โดยปกติจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งองคมนตรีทุกคนเป็นกรรมการบริหารมูลนิธิอานันทมหิดล<sup>68</sup> ฉะนั้น งานของมูลนิธิอานันทมหิดลจึงถูกบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของคณะองคมนตรีในฐานะกรรมการบริหารอยู่แทบทุกคราวประชุม<sup>69</sup>

## (2) การเป็นกรรมการในมูลนิธิต่าง ๆ

นอกจากองคมนตรีทุกคนจะปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานของมูลนิธิอานันทมหิดลตามที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว องคมนตรีบางคนยังปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานมูลนิธิต่าง ๆ ตามที่ได้มีการนำความเห็นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระบรมราชานุมัติก่อนดำเนินการตามตราสารหรือข้อบังคับของมูลนิธิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในมูลนิธิต่าง ๆ ต่อไป<sup>70</sup> เช่น

1) มูลนิธิชัยพัฒนา ได้แก่ นายเชาวน์ ฌศีลวันต์ (กรรมการ) พลอากาศเอกกำธน สินธวานนท์ (กรรมการ) นายอำพล เสนาณรงค์ (กรรมการ) และนายพลากร สุวรรณรัฐ (กรรมการ)

<sup>66</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>68</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 82.

<sup>69</sup> วิมลพรรณ ปัตถวิชัย, สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน, หน้า 270.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 415-475.



2) มุลินธิแพทย์อาสาสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี (พอ.สว.) ได้แก่ พลเรือเอก หม่อมหลวงอัศนี ปราโมช (กรรมการ) นายเกษม วัฒนชัย<sup>71</sup> (ประธานกรรมการ) และนายพลอากาศ สุวรรณรัฐ (กรรมการ)

3) มุลินธิพระดาบส ได้แก่ พลอากาศเอก กำธน สินธวานนท์ (ประธานกรรมการ) นายเกษม วัฒนชัย (รองประธานกรรมการ) พลเรือเอก ชุมพล ปัจจุสานนท์ (กรรมการ)

#### 4.2.2.3 การดูแลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

จากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้จัดทำโครงการขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการทำมาหากินและปัญหาอื่น ๆ ที่กระทบถึงสภาพการดำรงชีวิตในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ<sup>72</sup> โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริดังกล่าวจึงมีหลายประเภท หลายสาขา และมีพื้นที่ดำเนินการครอบคลุมเกือบทุกจังหวัดของประเทศ โดยสามารถแบ่งประเภทของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริออกเป็น 4 ลักษณะ<sup>73</sup> ได้แก่ โครงการตามพระราชประสงค์ โครงการหลวง โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ และโครงการตามพระราชดำริ ทั้งนี้ การดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลได้รับพระราชทานแนวพระราชดำริแล้ว ก็จะไปศึกษาข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการจัดทำโครงการ หากมีกรณีที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่แน่ใจหรือยังไม่ชัดเจนในแนวพระราชดำรินั้น ก็อาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งก็เป็นได้ ภายหลังจากนั้น หากรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรที่จะสนองพระราชดำริ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็จะขออนุมัติจัดการโครงการโดยเสนอไปยังหัวหน้าส่วนราชการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเพื่อพิจารณาอนุมัติตามลำดับขั้นตอน เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถดำเนินการปฏิบัติงานได้ในทันที<sup>74</sup> โดยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงดำเนินการพัฒนาแข่งกับรัฐบาลหรือซ้ำซ้อนกับงานของรัฐบาล ตรงกันข้ามจะทรง

<sup>71</sup> สัมภาษณ์ เกษม วัฒนชัย, องคมนตรี, 1 กุมภาพันธ์ 2554, อ้างถึงใน Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 408.

<sup>72</sup> สุเมธ ตันติเวชกุล, บทบาทของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในการสนับสนุนความมั่นคงของชาติในพื้นที่ชนบทของประเทศ, หน้า 1.

<sup>73</sup> ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, หน้า 6-7.

<sup>74</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 78.

ดำเนินงานการพัฒนาผสมผสานควบคู่และร่วมมือสนับสนุนให้เกิดความกลมกลืนกันกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยตลอด<sup>75</sup> และจะทรงติดตามความก้าวหน้า และผลงานต่าง ๆ เป็นครั้งคราวสุดแล้วแต่พระราชอัธยาศัย<sup>76</sup>

ในการนี้ องคมนตรีแต่ละคนจะได้รับมอบหมายให้ดูแลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ กัน<sup>77</sup> เช่น พลอากาศเอก กำธน สินธวานนท์ ได้รับมอบหมายให้ดูแลโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โครงการหลวง นายอำพล เสนาณรงค์ ได้รับมอบหมายให้ดูแลโครงการพัฒนาและรณรงค์การใช้หญ้าแฝกอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ นายเกษม วัฒนชัย ได้รับมอบหมายให้ดูแลโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน นายพลการ สุวรรณรัฐ ได้รับมอบหมายให้ดูแลโครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น<sup>78</sup>

ดังนั้น ภารกิจอำนาจหน้าที่โดยรวมของคณะองคมนตรีที่ปฏิบัติถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นประจำนั้น อาจกล่าวได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการกลั่นกรองการทรงงานด้านต่าง ๆ ในเบื้องต้นถวายประกอบพระบรมราชวินิจฉัย ในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ขององคมนตรีเกี่ยวกับมูลนิธิและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ เป็นงานบริหารจัดการหรือดูแลกิจการต่างพระเนตรพระกรรณ สำหรับการปฏิบัติงานเป็นผู้แทนพระองค์หรือสนองพระราชกระแสเฉพาะเรื่องนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่แบ่งเบาพระราชภารกิจน้อยใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

<sup>75</sup> คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, อะไรคืออะไร อะไรเป็นอะไรในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, หน้า 17.

<sup>76</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 81.

<sup>77</sup> บทสัมภาษณ์ เกษม วัฒนชัย, องคมนตรี, 1 กุมภาพันธ์ 2554, อ้างถึงใน Dominic Faulder and Nicholas Grossman, กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน หน้า 408.

<sup>78</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 415-475.

## บทที่ 5

### บทสรุป

จากการศึกษาในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบคณะองคมนตรีมีความเกี่ยวเนื่องกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด และมีความสัมพันธ์กับการใช้พระราชอำนาจและพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์อย่างยิ่ง แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของประเทศไทยปรากฏมาตั้งแต่สมัยโบราณในลักษณะที่เรียกว่า “สภาการแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึง คณะบุคคลผู้มีหน้าที่หรือมีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือหรือในการชี้ขาดในกิจการของแผ่นดินหรือรัฐ โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาการแผ่นดินในแต่ละยุคสมัยจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครองของประเทศไทยในขณะนั้น ๆ รวมทั้งบริบททางการเมืองการปกครองและสภาพสังคมในขณะนั้นประกอบด้วย แน่นนอนว่าแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ย่อมมีความแตกต่างกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy)

ในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “อำนาจอธิปไตย” เป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์และทรงมีอำนาจล้นพ้นในการปกครองบ้านเมือง อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นแต่เพียงพระองค์เดียว พระองค์ทรงอยู่เหนือกฎหมายและไม่อาจทรงกระทำผิดใด ๆ (The King can do no wrong) การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเป็นไปตามพระราชประสงค์โดยแท้จริง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ที่พระมหากษัตริย์จะทรงสามารถบริหารพระราชภาระต่าง ๆ ได้ด้วยพระองค์เองตามลำพัง จำต้องมีองค์กรที่ปรึกษาซึ่งมักจะประกอบไปด้วยขุนนางและข้าราชการผู้ใกล้ชิดช่วยถวายคำแนะนำ คำปรึกษา และคอยบริหารพระราชภาระแทนพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การตรากฎหมาย และการพิจารณาตัดสินคดีความต่าง ๆ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีจึงเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์โดยแท้ ทั้งนี้แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยได้ปรากฏมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว โดยตามคติพุทธศาสนา บุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ คือ สมณพราหมณ์ ดังที่ปรากฏในข้อที่ว่า “ปริพุกฉา” ตามหลักจักรวรรดิวัตร 5 นอกจากนี้ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ปรากฏ

สภาการแผ่นดินในลักษณะของคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน อยู่ 2 ประเภท คือ ลูกขุน ณ ศาลา และลูกขุน ณ ศาลหลวง จนกระทั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ปรากฏคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคล 3 ประเภท ได้แก่ อาลักษณ์ ลูกขุน และราชบัณฑิต จากการที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาทำหน้าที่ตรวจชำระบทกฎหมายแล้วรวบรวมประมวลเป็นกฎหมายตราสามดวง ทั้งนี้ องค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยโบราณยังไม่มีลักษณะเป็นสถาบันทางการเมืองแต่อย่างใด

ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงปรากฏองค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่มีลักษณะเป็นสถาบันทางการเมือง โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) ในปี พ.ศ. 2417 ตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน จุลศักราช 1236 และพระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 โดยมีพระราชประสงค์สำคัญเพื่อลดอำนาจของขุนนางชั้นสูง โดยเฉพาะขุนนางจากตระกูลขุนนางอย่างสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งมีบทบาทและอำนาจในทางการเมืองมากที่สุดในสมัยดังกล่าว สภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การประชุมพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ การทำหน้าที่ในด้านตุลาการ ในขณะที่สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ มีหน้าที่เป็นสภาสำหรับพระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาเรื่องราวต่าง ๆ เป็นการส่วนพระองค์โดยแท้ ซึ่งจะทรงเรียกที่ปรึกษาส่วนพระองค์ผู้ใดมาปรึกษาเรื่องใด เมื่อใดก็ได้ หากทรงมีพระราชประสงค์ตลอดจนอาจทรงโปรดเกล้าฯ ให้ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ไปสืบราชการเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์จึงเป็นสภาที่มีอำนาจหน้าที่และขอบเขตของการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่หลากหลาย สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์คงมีอยู่เรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2435 จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก “ที่ปรึกษาส่วนพระองค์” เป็น “องคมนตรี” ทั้งนี้ ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พระองค์เรียบร้อยแล้ว บทบาทของสภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ก็ลดน้อยลงจนกระทั่งไม่มีบทบาทอะไรมากนัก

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การแต่งตั้งองคมนตรียังคงเป็นไปตามแบบอย่างเดิม โดยทรงแต่งตั้งองคมนตรีขึ้นตามพระราชอัธยาศัย นอกจากนี้ พระองค์ยังทรงตั้งประเพณีขึ้นใหม่ คือ ผู้ใดก็ตามที่ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จุลจอมเกล้าก็จะได้รับการโปรดเกล้าฯ เป็นองคมนตรีโดยอัตโนมัติ ส่งผลให้มีจำนวนองคมนตรีเพิ่มขึ้นเป็น 233 คน และอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นรัชกาล สภาองคมนตรีในสมัยนี้จึงดำรงอยู่ตามราชประเพณีมากกว่าจะมีบทบาทในการถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า สภาองคมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะองคมนตรีของประเทศอังกฤษในปัจจุบันซึ่งมีขนาดใหญ่ ประกอบไปด้วยบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งนักการเมืองหรือนักกฎหมายระดับสูง ขุนนาง พระผู้มีฐานันดรศักดิ์ และบุคคลผู้ซึ่งมีความโดดเด่นในวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยหนังสือตราตั้ง (Letters Patent) และมีอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เกี่ยวกับพิธีการต่าง ๆ เช่น การลงนามในประกาศพระบรมราชโองการการขึ้นเสวยราชสมบัติของพระประมุขของประเทศพระองค์ใหม่ การอภิเษกสมรสของพระประมุขของประเทศ เป็นต้น<sup>1</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติในปี พ.ศ. 2468 นั้น ได้มีเสียงเรียกร้องให้มีการจัดตั้งรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นผู้แทนประชาชนมากกว่าที่เป็นอยู่เพิ่มมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและความไม่พอใจของสาธารณชนที่เพิ่มมากขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระองค์จึงทรงตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นใหม่ 2 คณะ ในเดือนแรกหลังจากที่เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ พระองค์ทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น ประกอบด้วยพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงอำนาจหาพระองค์ โดยมีพระประสงค์ที่จะรักษาเสถียรภาพของราชบัลลังก์ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในพระบรมวงศ์ชั้นสูง และเพื่อเรียกความมั่นใจจากประชาชน ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ขึ้นแทนพระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 โดยให้ตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้น ประกอบด้วยองคมนตรีที่ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ตามที่ทรงคัดเลือกจำนวน 40 คน เข้ามาเป็นกรรมการองคมนตรีเพื่อทำหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือข้อราชการตามแต่จะทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากองคมนตรีในรัชสมัยนี้มีเป็นจำนวนมาก ไม่สะดวกในการเรียกประชุม ประกอบกับพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้สภากรรมการองคมนตรีเป็นที่ประชุมตัวอย่างสำหรับการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อันหลากหลายได้อย่างเสรี จึงไม่ทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง แต่โปรดเกล้าฯ ให้สภาดังกล่าวประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ระดับรอง ๆ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แทน อย่างไรก็ตาม ภายหลังระยะเวลาห้าปีนับแต่การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี สภาดังกล่าวก็ยังไม่พัฒนาเป็นที่ประชุมซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางและดูเหมือนจะไม่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จึงเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์โดยแท้

<sup>1</sup> Phillips, O. H. and P. Jackson, O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law, p. 334.

อย่างไรก็ดี เมื่อคณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ที่ทรงใช้ในฐานองค์อธิปัตย์แต่เดิมถูกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องทรงใช้ภายใต้คำแนะนำและยินยอมของสถาบันทางการเมืองทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น โดยมีหลักการการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยพ้นจากความรับผิดชอบในทางการเมือง และทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมือง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ แล้วแต่กรณี จะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของพระมหากษัตริย์และรับผิดชอบการใช้อำนาจนั้นแทนพระมหากษัตริย์ ตามหลักการที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not rules)” และ “หลักพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong)” ซึ่งส่งผลต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่จะแปรผันไปตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในช่วงต้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรมีความต้องการที่จะลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คณะราษฎรได้ยกเลิกองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ออกจากโครงสร้างอำนาจและระบบการเมืองการปกครองของไทย โดยมิได้ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด กระทั่งต่อมาจึงได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 รวมทั้งสภากรรณการองคมนตรีที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น และให้ยกเลิกตำแหน่งองคมนตรีเสียทั้งสิ้นในห้วงระยะเวลาของการเริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยของไทยจึงดำเนินไปควบคู่กับการสิ้นสุดลงของตำแหน่งที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ แม้ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เนื้อหาของรัฐธรรมนูญก็ดำเนินไปในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ไม่มีการบัญญัติถึงองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ร่ม” อันเป็นผลมาจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ได้ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในหมวดว่าด้วยอภิรัฐมนตรี โดยอภิรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ ตลอดจนสามารถจัดตั้ง

หน่วยงานราชการให้ขึ้นอยู่กับคณะอภิรัฐมนตรีโดยการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งได้ร่างและประกาศใช้ต่อมาในภายหลังกลับไม่ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยอภิรัฐมนตรี หากแต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะองคมนตรีขึ้นมาทดแทน และเป็นการปรากฏตัวครั้งแรกของคณะองคมนตรีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของกลุ่มผู้นำทางการเมืองในช่วงเวลานั้นที่ต้องการฟื้นฟูพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์หลังจากที่คณะราษฎรต้องการการลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองในห้วงระยะเวลาของการเริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยของไทย หลังจากนั้นเป็นต้นมา องค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบคณะองคมนตรีก็ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

อาจจะกล่าวได้ว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์จะแปรผันไปตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทนพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้แต่ต้องประกอบกับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ก็เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะปรึกษารื้อกันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น ซึ่งกรณีทั้งสองดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับการไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะองคมนตรี หากต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ภายใต้ความพยายามในการฟื้นฟูพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แต่เดิมรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แต่ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ คณะองคมนตรีจึงมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการเข้ามาสนองพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ในการจัดทำร่างกฎหมายระเบียบแก้ไขเพิ่มเติม

ในปัจจุบัน บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากคณะองคมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่ใน

การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการถวายความเห็นประกอบการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การถวายความเห็นประกอบร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย การถวายความเห็นประกอบฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ การถวายความเห็นประกอบคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงแล้ว คณะองคมนตรียังมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ กรณีเกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กรณีเกี่ยวกับการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวของประธานองคมนตรี กรณีเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ตลอดจนกรณีเกี่ยวกับการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ โดยจะสังเกตเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่เฉพาะของคณะองคมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้มักเป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ของพระมหากษัตริย์อย่างยิ่ง ซึ่งเป็นพระราชอำนาจในส่วนที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถริเริ่มกระทำการได้ด้วยพระองค์เองตามพระราชอัธยาศัย การที่องคมนตรีเองมาจากการเลือกและการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย ย่อมแสดงให้เห็นถึงการที่องคมนตรีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ และมีอำนาจหน้าที่อย่างใกล้ชิดกับพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์พระมหากษัตริย์

นอกจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ส่วนหนึ่งจะแปรผันไปตามพระราชอำนาจภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรียังสะท้อนผ่านพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีและพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ในอีกทางหนึ่งด้วย ดังจะสังเกตเห็นได้จากพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ตลอดจนพระราชกรณียกิจในการช่วยเหลือราษฎรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะการดำเนินการมูลนิธิและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งส่งเสริมให้คณะองคมนตรีในรัชกาลปัจจุบันมีบทบาทที่โดดเด่นมากขึ้นกว่าคณะองคมนตรีในอดีต การปฏิบัติหน้าที่ของคณะองคมนตรีในกรณีดังกล่าวนี้จะมีลักษณะเป็นงานบริหารจัดการหรือดูแลกิจการต่างพระเนตรพระกรรณตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมอบหมายตามความรู้ความสามารถและภูมิหลังขององคมนตรีแต่ละคน เช่น การทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งองคมนตรีทุกคนเป็นกรรมการบริหารมูลนิธิอานันทมหิดล การทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีที่มีภูมิหลังเกี่ยวกับวิศวกรรมศาสตร์ การเกษตร และการชลประทาน ดูแลกิจการมูลนิธิชัยพัฒนา นอกจากนี้ องคมนตรีแต่ละคนยังได้รับมอบหมายให้ดูแลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริแตกต่างกันไป สำหรับการปฏิบัติงานเป็นผู้แทนพระองค์หรือสนองพระราชกระแสเฉพาะเรื่องนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการ



แบ่งเบาพระราชภารกิจน้อยใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่มีอยู่อย่างมากมายในปัจจุบัน เช่น การปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนพระองค์ไปในการบำเพ็ญพระราชกุศลเนื่องในวันสำคัญทางศาสนา การมอบถ้วยรางวัลพระราชทานในการแข่งขันกีฬาต่าง ๆ การเป็นผู้แทนพระองค์พระราชทานความช่วยเหลือหรือรางวัลในพื้นที่ต่าง ๆ การทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีเชิญพวงมาลาหลวงและพวงมาลาของพระบรมวงศานุวงศ์ไปวางที่หน้าโกศหรือหีบศพ การเชิญดอกไม้หรือสิ่งของพระราชทานไปมอบแก่บุคคลในโอกาสต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป คณะองคมนตรีเป็นสถาบันที่มีความเกี่ยวเนื่องกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด และมีความเกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างยิ่ง บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาในรูปแบบคณะองคมนตรีของไทยจึงมีความสัมพันธ์กับพระราชอำนาจและพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ โดยในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาจึงเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์โดยแท้ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ส่วนหนึ่งจึงแปรผันไปตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังสะท้อนผ่านพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีและพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ซึ่งมีอยู่นานัปการในอีกทางหนึ่งด้วย

## รายการอ้างอิง

### หนังสือภาษาไทย

- Dominic Faulder and Nicholas Grossman. กลางใจราษฎร์: ทศตวรรษแห่งการทรงงาน แปลโดย มั่นยา ธนะภูมิ และพรชพร ชโลธร. กรุงเทพฯ: เอเชียบุ๊กส์, 2556.
- เกษม ศิริสัมพันธ์. บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภา. ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์. กรุงเทพฯ: พี.เค.พรีนติ้งเฮ้าส์, 2531.
- คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. อะไรคืออะไร อะไรเป็นอะไรในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ กปร., 2529.
- คณะองคมนตรี. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับคณะองคมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2555.
- คณิน บุญสุวรรณ. ประวัติรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ตาตา พับลิเคชั่น, 2555.
- คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: มติชน, 2557.
- โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. คณะองคมนตรี. ใน สารานุกรมไทย ฉบับกาญจนาภิเษก. กรุงเทพฯ: โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, 2550.
- จันทนา ไชยนาเคนทร์. ความเป็นมาและสถานะทางกฎหมายของ 'สภาสนามม้า' ชุมทางอินโดจีน : เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปริทัศน์ 4, 7 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558): 51-64.
- จิรวัดน์ ครองแก้ว. องคมนตรี ศักดิ์ศรีแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: ดี ฟอ โลก, 2550.
- ชนิดา ชิตบัณชิตย์. โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2554.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. อุดมการณ์ทางการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2517.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุด. เอกสารทางการเมือง - การปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518.
- ณัฐฉา สุทธิสงคราม. สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เล่ม 2. พระนคร: คลังวิทยา, 2505.
- เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม. พระนคร: นิตินาสน, 2478.

- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ล.ประภาพรทอง สิริสุข และดำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ธงทอง จันทรางศุ. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เอส.ซี.พริ้นท์แอนด์แพค, 2548.
- ธนาพล อิวสกุล. ภูมิหลังองคมนตรีใต้พระบรมโพธิสมภาร. ฟ้าเดียวกัน 13, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558).
- ธนาพล อิวสกุล และชัยวัช ตุลาธน. ใครเป็นใครในองคมนตรีแห่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข. ฟ้าเดียวกัน 13, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558).
- ดำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. 2475 และ 1 ปีหลังการปฏิวัติ. กรุงเทพฯ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543.
- . ปฏิวัติ 2475 และรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2555.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. มุมมองสองวัย: ผลพระคุณ ธ. รักษา : กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467 (ต่อ). เดลินิวส์(21 ธันวาคม 2554).
- ประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์. ราชกิจจานุเบกษา 51 (7 มีนาคม 2477).
- . ราชกิจจานุเบกษา 58 (16 ธันวาคม 2484).
- ประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และตั้งประธานคณะผู้สำเร็จราชการพระองค์ใหม่. ราชกิจจานุเบกษา 52 (21 สิงหาคม 2478).
- ประกาศแต่งตั้งองคมนตรี. ราชกิจจานุเบกษา 92, 70 (1 เมษายน 2518): 81.
- ประกาศสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร. ราชกิจจานุเบกษา 89, 200 ก (ฉบับพิเศษ) (28 ธันวาคม 2515).
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์ (นายอาสา สารสิน). ราชกิจจานุเบกษา 117, 78 ง (28 กันยายน 2543).
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์ (หม่อมหลวงพีระพงศ์ เกษมศรี). ราชกิจจานุเบกษา 112, 85 ง (24 ตุลาคม 2538).

- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์ [นายฤกษ์ กาญจน  
กฤษ]. ราชกิจจานุเบกษา 129, 149 ง (1 ตุลาคม 2555).
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง (หม่อมหลวงทวี  
สันต์ ลดาวัลย์). ราชกิจจานุเบกษา 112, 83 ง (17 ตุลาคม 2538).
- ประกาศสำนักราชเลขาธิการ เรื่อง ตั้งราชเลขาธิการ. ราชกิจจานุเบกษา 67, 13 (28 กุมภาพันธ์  
2493): 907.
- ประมวล รุจนเสรี. พระราชอำนาจ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สุเมธ รุจนเสรี, 2548.
- ปรีดี พนมยงค์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โอ  
เพ้นบุ๊กส์, 2552.
- . พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบาหมีนอกรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โอ  
เพ้นบุ๊กส์, 2545.
- เป็นเอก รัตนเรือง และภาสกร ประมูลวงศ์. ประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มติชน,  
2557.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 34.  
กรุงเทพฯ: มูลนิธิการศึกษาเพื่อสันติภาพ พระธรรมปิฎก (ป. อ. ปยุตโต), 2559.
- พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470. ราชกิจจานุเบกษา 44 (5 กันยายน 2470).
- พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. ชุมนุมภาชิตนนานาชาติ. กรุงเทพฯ: สามย่านวิทย์พัฒนา, 2540.
- เปลื้อง ภูผา. 13 รัฐประหารยึดอำนาจ บทเรียนประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: สยามความรู้, 2559.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมาย  
รัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1. พระนคร: อักษรนิติ, 2495.
- ภทฤทธิ นิลสนิท. ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์. ตุลาการ 58 1 (มกราคม - เมษายน 2554):  
47.
- ม.ล.สุพร อิศรเสนา. การทำหนังสือทูลเกล้าถวายฎีกา. กรุงเทพฯ: สุทธิแสงการพิมพ์, 2528.
- โรแบร์ แลงการ์ด. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และวิจักษ์ พงศ์พินิตานนท์,  
บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2553.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ. ฟ้าเดียวกัน 6, 3 (กรกฎาคม  
- กันยายน 2551): 160 - 161.
- วิชัย เสวะมาตย์. การเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระนคร:  
สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- วิมลพรรณ ปิตะวัชชัย. สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: กองทุน  
ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, 2546.
- . สัญญา ธรรมศักดิ์ คนของแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์สัญญา  
ธรรมศักดิ์, 2546.
- วิชณุ เครืองาม. กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบัน  
พระปกเกล้า, 2553.
- . กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530.
- วิชณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520.  
กรุงเทพฯ: อักษรการพิมพ์, 2520.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 31 (วันศุกร์ที่ 23  
มิถุนายน พุทธศักราช 2521). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2521.
- . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 37/2534 เป็นพิเศษ (วันอังคารที่ 19  
พฤศจิกายน พุทธศักราช 2534). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2534.
- . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 57 (วันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช  
2521). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2521.
- . รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 52 (วันพฤหัสบดีที่ 15 สิงหาคม  
พุทธศักราช 2517). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2517.
- สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช  
2492 (วันศุกร์ที่ 14 มกราคม พุทธศักราช 2492). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา  
ผู้แทนราษฎร, 2492.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511. ใน รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่  
58 (วันพฤหัสบดีที่ 5 ตุลาคม พุทธศักราช 2510). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา  
ผู้แทนราษฎร.
- . รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 (วันจันทร์ที่ 11 มิถุนายน  
พุทธศักราช 2550). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- . รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 (วันจันทร์ที่ 11 มิถุนายน  
พุทธศักราช 2550). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. เนื้อแท้ของรัฐธรรมนูญฉบับหมกเม็ด. ฟ้าเดียวกัน 11, 2 (กรกฎาคม -  
กันยายน 2556).
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. จากองคมนตรีสู่สภาที่ปรึกษาในพระองค์จำแลง. ฟ้าเดียวกัน 13, 2  
(พฤษภาคม - สิงหาคม 2558).

- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2555.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. ประมวลภาพการทรงงาน “ 80 พรรษา ปวงประชาเป็นสุขสานต์”. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2550.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง วันศุกร์ที่ 5 กันยายน พุทธศักราช 2540). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.
- . รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 18 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 (วันพฤหัสบดี ที่ 20 มกราคม พุทธศักราช 2492). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2492.
- สุเมธ ตันติเวชกุล. บทบาทของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในการสนับสนุนความมั่นคงของชาติในพื้นที่ชนบทของประเทศ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529.
- หยุด แสงอุทัย. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.
- . คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- . คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 โดย ศาสตราจารย์พิเศษ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ องคมนตรี วันจันทร์ที่ 26 กันยายน 2554. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 13, 39 (กันยายน - ธันวาคม 2554): 7-8.
- อานันท์ ปันยารชุน. บทบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการสร้างประวัติศาสตร์ไทย. มติชนสุดสัปดาห์ 26(16 มิถุนายน 2549): 34.

## วิทยานิพนธ์

- เจษฎา พรไชยา. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543.

- ชมพูนุช นาศิริรักษ์. บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2453. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาภูมิศาสตร์ - ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2513.
- ชาญชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. 2519.
- ปิยนถ บุนนาค. บทบาทของเสนาบดีแห่งตระกูลบุนนาคในการปกครองประเทศสยามตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 แห่งรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - 2416 หรือ ค.ศ. 1782-1873). วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะอักษรศาสตร์ 2516.
- เพ็ญจันทร์ โชติบาล. พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2533.
- วรรณวรรณ ประพัฒน์ทอง. พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ 2540.
- วิชชุ วุฒานุรักษ์. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2555.
- อมรรัตน์ กุลสุจริต. ประมุขของรัฐในระบอบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมาย รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2541.

CHULALONGKORN UNIVERSITY

### หนังสือภาษาต่างประเทศ

- Geoffrey Marshall. Constitutional Convention, the Rules and Forms of Political Accountability. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Kobkua Suwannathat - Pian. King, Country and Constitution : Thailand's Political Development 1932 - 2000. London: Routledge Curzon, 2003.
- Phillips, O. H., and Jackson, P. O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law. Sweet & Maxwell, 1987.
- Rodney Brazier. Constitutional Practice: The Foundations of British Government. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Sir Ivor Jennings. The Queen's Government. London: Penguin, 1965.

Vernor Bogdanor. The Monarchy and the Constitution. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Walter Bagehot. The English Constitution. London: Fontana, 1967.





ภาคผนวก



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายปิติภัทร อัจฉรวารรณ เกิดเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ที่จังหวัดนครสวรรค์ สำเร็จการศึกษาปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2552 และสำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2555 ได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2555 มีประสบการณ์การทำงานด้านกฎหมายที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนิติกร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

