

บทที่ 3

วิเคราะห์พระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญกับสภาพการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

สถาบันทางการเมืองที่จะกล่าวถึงในบทนี้คือ สถาบันประมุขของรัฐ ซึ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดและสิ้นพันแต่พระองค์เดียว กฎหมายที่กำหนดพระราชอำนาจก็มีเพียงเพื่อเป็นหลักฐานเท่านั้น และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ (sovereign) แต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในรูปของการมีรัฐธรรมนูญ สถาบันกษัตริย์ก็ยังคงถูกรักษาเอาไว้ โดยได้มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นสถาบันหลักในระบบการเมืองไทย หากแต่หน้าที่มาของอำนาจถือว่ามาจากประชาชน และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดตกลงอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของประเทศเท่านั้น ไม่ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย ในการปกครองแบบนี้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด การใช้พระราชอำนาจทั้งในฐานะประมุขของประเทศและในฐานะอื่น ๆ ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่สักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ทำให้บทบาททางการเมืองของสถาบันนี้ลดน้อยลง แต่ความเป็นสถาบันยังคงอยู่ โดยเป็นสถาบันที่เป็นศูนย์และพลังผนึกเอกภาพในสังคมและเป็นสถาบันที่ชนชาวไทยให้ความเคารพนับถือ อาจกล่าวได้ว่าเป็นสถาบันการเมืองที่มั่นคงที่สุดและเป็นหลักยึดมิให้สังคมไทยตกอยู่ในสภาพอนาธิปไตยในกรณีที่มีวิกฤตการณ์ทางการเมือง¹ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2489 นั้นการปรับใช้ระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข

¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 6.

ที่ประเทศไทยรับเอามาจากประเทศอังกฤษนั้นยังไม่ค่อยราบรื่นเท่าใดนัก และได้ก่อให้เกิดเหตุการณ์วุ่นวายในทางการเมืองหลายครั้ง โดยเกิดเหตุการณ์สำคัญในทางการเมืองการปกครองของไทย คือการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เนื่องจากประเด็นปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการอันนำไปสู่ความขัดแย้งในทางความคิดระหว่างรัชกาลที่ 7 กับคณะรัฐบาลในขณะนั้น แนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 ไม่ได้ได้รับการคอบสนองจากคณะรัฐบาล และไม่อาจประนีประนอมกันได้ในระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย จนเป็นเหตุผลสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงตัดสินใจพระทัยสละราชสมบัติในเวลาต่อมา ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2478 และในช่วงระยะเวลาระหว่างบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (พ.ศ. 2492 – พ.ศ. 2495) ซึ่งอยู่ในขอบข่ายของการศึกษาวิชานิติพนธ์เรื่องนี้ สถาบันพระมหากษัตริย์ตกเป็นภาระของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นส่วนใหญ่

3.1 วิเคราะห์เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการถวายพระราชอำนาจให้สถาบันพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เนื่องจากได้ร่างขึ้นโดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ดังนั้น จึงมีลักษณะแนวคิดอนุรักษนิยม (Conservative) อยู่หลายประการ เนื่องจากวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นขุนนางเก่า และพรรคประชาธิปัตย์มีแนวความคิดด้านอนุรักษนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ ซึ่งเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นประธานวุฒิสภาด้วยนั้นเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและบทบาทสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก เพราะท่านเป็นที่เคารพนับถือในบรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถวายอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ในบางอย่างมากกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดถือหลักตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และได้ยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเดิมมาประมวลไว้ในข้อสำคัญ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติบางบทของรัฐธรรมนูญเดิมดังเช่นในเรื่องอภิรัฐมนตรี สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นสมควรเปลี่ยนเป็นองคมนตรี โดยให้มีหน้าที่เฉพาะเป็นผู้ถวายคำปรึกษาในส่วนพระองค์เท่านั้น และได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการให้ราชฎรออกเสียงเป็นประชามติ ในกรณีที่ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ทรงมีพระราชอำนาจที่จะตราพระราชกฤษฎีกาให้ขอประชามติได้

โครงสร้างในเรื่องพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นสิ่งที่ตกทอดมาจากสมัยราชาธิปไตย ทั้งในส่วนของพระราชสถานะของการที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ และการมีกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ และในส่วนของพระราชอำนาจในการเมืองการปกครองหลายประการที่ได้ตกทอดมาจากสมัยราชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นทางบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ทั้งนี้ โครงสร้างพระราชอำนาจนั้น นับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการจำกัดขอบเขตและวางโครงสร้างเกี่ยวกับพระราชอำนาจใหม่ภายใต้หลักการของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งในเรื่องพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1.1 พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขและตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์มีพระราชสถานะและตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญดังนี้

1. ในฐานะองค์พระประมุขของรัฐ

การเมืองการปกครองของประเทศไทยนั้นมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐมาตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน และนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยก็ได้บัญญัติรับรองถึงพระราชสถานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ อันเป็นพระราชสถานะที่สำคัญที่ตกทอดมาจากสมัยราชาธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาจนถึงสมัยแห่งการมีรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และแสดงถึงการมีรูปแบบของรัฐในแบบราชอาณาจักร (Kingdom) ของไทยมาช้านานโดยตลอด² ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ผู้ร่างได้บัญญัติรับรองเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า

² อมรรัตน์ กุศลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบอบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ กรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 351.

“ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” อันเป็นการประกาศถึงระบอบการปกครองของประเทศว่าเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งเป็นการยืนยันที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เริ่มบัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บทบัญญัตินี้กำหนดรูปแบบของประมุขและรูปแบบของระบอบการปกครองไว้ว่าจะต้องคู่กันเช่นนี้ ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบใดก็ได้³

นอกจากนี้ตามหลักแห่งการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเข็รบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 นั้นยังทรงเป็นประมุขของรัฐอย่างถาวรตลอดไป และในฐานะนี้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แทนรัฐติดต่อกับต่างประเทศ พระองค์ทรงรับทูตานุทูตแทนรัฐ และสัญญาที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศก็ต้องกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์⁴

2. ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้” และมาตรา 6 ว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้” สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 การที่องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

คำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” (The person of the King) หมายถึง พระมหากษัตริย์ โดยฐานะที่ทรงเป็นบุคคล มิใช่ความหมายในลักษณะที่เป็นสถาบันหรือตำแหน่งที่จะใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” โดยแนวความคิดในการบัญญัตินี้มาจากแนวคิดของอังกฤษ ซึ่งรัฐธรรมนูญอังกฤษได้แยกพระมหากษัตริย์เป็น “King” ในฐานะที่เป็นบุคคล (person) และ “Crown” ในฐานะที่เป็นตำแหน่ง (office) หรือสถาบัน (Institution) ซึ่งพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นบุคคล หรือ

³ วิชา เศรษฐกิจ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 251.

⁴ หุค แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร : ประชา นิต, 2493), หน้า 10.

King อาจสวรรคตแต่ Crown ในฐานะตำแหน่งหรือสถาบันจะยังคงอยู่ต่อไปตามหลักที่ว่า “แผ่นดินไม่ไร้พระเจ้าแผ่นดิน” (the King shall never die)⁵ โดยผลของการบัญญัติไว้ดังนี้นั้น ทำให้ถือว่าเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดขององค์พระมหากษัตริย์ บุคคลใด ๆ จะละเมิด หรือฟ้องร้อง ว่ากล่าวพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการที่ได้กระทำก่อน หรือขณะเป็นพระมหากษัตริย์มิได้เลย

ฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ (sacred) เป็นหลักการที่บัญญัติรับรองเอาไว้ตั้งแต่ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งผู้ร่างได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญ ญี่ปุ่นซึ่งได้ให้การเทิดทูนพระมหากษัตริย์⁶ หลักการตามมาตรานี้อยู่ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ซึ่งเป็นทั้งสัญลักษณ์และตัวแทนคนทั้งชาติ ประชาชนก็ควรจักเทิดทูนพระองค์ท่าน ประกอบกับอิทธิพลทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Divine right theory) ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์ เป็นเทวสมมติ ยังคงมีอยู่ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติยกย่องเทิดทูนพระองค์ท่านไว้ โดยหลักการนี้มีความหมายว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมืองทั้งปวง ทรงเป็นกลางทางการเมือง ทรงพ้นจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยบุคคลทุกคน เพราะทรงทำตามคำแนะนำและยินยอมของผู้ที่ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการ ตามหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองคือผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯแต่ไม่ทรงปกครองโดยแท้ (The King reigns but not rules) ด้วยเหตุนี้ทำให้พระองค์ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ไม่ว่าจะจักได้กระทำในทางรัฐธรรมนูญ ทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางการเมืองอย่างอื่นก็ตาม

2.2 ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้ององค์พระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

เหตุที่ห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องร้องว่ากล่าวพระมหากษัตริย์ได้นั้น เนื่องมาจากหลัก “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) เนื่องจากพระองค์ทรงทำตามคำแนะนำของผู้รับสนองพระบรมราชโองการแล้ว หากจะพึงมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นไม่ว่าในการใด ๆ บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบในทุกทางก็คือ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หาใช่องค์พระมหากษัตริย์ไม่ จึงจะมาฟ้องร้องว่ากล่าวพระมหากษัตริย์ ทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา ทางการ

⁵ Halsbury, Mathiot, อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อุวรรณโณ, “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” *วารสารกฎหมาย* 3, 2 (พ.ศ. – ศ.ศ. 2520) : 157.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

เมือง หรือในทางใด ๆ มิได้⁷ แต่บุคคลอาจฟ้องร้องเอา กับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานพระราชวัง หรือส่วนราชการอื่นได้ เพราะไม่ใช่การฟ้อง “องค์พระมหากษัตริย์” หลักการในเรื่องนี้ห้ามทั้งการ “กล่าวหา” ซึ่งหมายถึงการกล่าวหาต่อเจ้าพนักงานในทางอาญา การร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดในทางอาญา หรือกล่าวหาว่าทรงทำผิดในทางแพ่ง หรือประการอื่น และการ “ฟ้องร้อง” ทั้งคดีแพ่ง อาญา และคดีใด ๆ หากจะพึงมีการฟ้องร้องเกิดขึ้นศาลก็จะไม่รับฟ้อง จึงกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมายอื่นทุกประการไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่ง อาญาหรือกฎหมายอื่นใด แต่จะทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญการปกครองเท่านั้น ในกฎหมายต่างประเทศก็ยอมรับว่าจะฟ้องร้องกล่าวหาประมุขของรัฐในทุกรูปแบบไม่ได้เลย แต่กรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นความตกลงกันทางกฎหมายระหว่างประเทศและการทูต (diplomatic immunity) มากกว่า อันต่างจากกรณีมาตรานี้ซึ่งเป็นการคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายภายใน (Constitutional immunity)

หลวงประกอบนิติสาร อภิปรายในเรื่องนี้ไว้ว่า⁸

“...ฟ้องพระมหากษัตริย์ในศาลอาญา ข้อหาหมิ่นประมาทบุคคล ฟ้องคดีแพ่งยึดทรัพย์สิน สภาาร่างเห็นว่าทำให้เกิดมูลเหตุวิจารย์ ทำให้นักการเมืองแตกหมู่เหล่า จึงทำให้เหมือนต่างประเทศ ทอดทูนและให้มีความหมายพร้อมกันไปด้วย การถวายอำนาจเป็นการที่จะได้รับทราบมีส่วนผูกจิตใจของประชาชนพลเมือง ประสานรอยแตกร้าว ระหว่างพรรคการเมือง ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ระหว่างทหารกับพลเรือน ...”

หลักการนี้เป็นหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก่อนหน้านี้นิติบัญญัติทุกฉบับไม่ได้บัญญัติไว้เลย นอกจากในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาญาขังโรงศาลไม่ได้” และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาบัญญัติถึงแต่พระราชฐานะที่ว่าผู้ใดจะละเมิดมิได้เท่านั้น โดยไม่ได้ห้ามการกล่าวหาหรือฟ้องร้องไว้โดยชัดแจ้ง เหตุที่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดกรณีการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในกรณีสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวถูกฟ้องหาว่าหมิ่นประมาทนายถวัติ ฤทธิเดช

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

⁸ หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 14 วันที่ 15 มกราคม 2492, หน้า 152.

ซึ่งศาลในขณะนั้นก็มิได้รับฟ้อง เพราะหลักที่ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ และผู้ใดจะละเมิดมิได้” นั้นครอบคลุมถึงการห้ามการกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ ด้วย⁹

3. ในฐานะที่ทรงเป็นพุทธมามกะและอัครศาสนูปถัมภก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติรับรองในมาตรา 7 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

การที่ต้องเป็นพุทธมามกะนั้น ตามกฎหมายเชิขรบาลและตามรัฐธรรมนูญ หมายความว่า ต้องทรงเป็นพุทธศาสนิกชน และต้องทรงปฏิบัติถวายพระองค์เป็นพุทธมามกะตามแบบพิธี นอกจากนั้นทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก คือเป็นผู้อุปถัมภ์พุทธศาสนาด้วย โดยทรงอุปถัมภ์ศาสนาอื่น ๆ ด้วยที่มีอยู่ในประเทศไทย นอกเหนือจากพุทธศาสนา

มาตรานี้เป็นการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ ซึ่งนอกจากจะเป็นการบังคับพระมหากษัตริย์แล้ว ยังเป็นการบังคับรัฐสภาที่จะพิจารณาความเป็นพุทธมามกะขององค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ในการให้ความเห็นชอบตามมาตรา 25 ด้วย

4. ในฐานะจอมทัพไทยและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดพระราชสถานะดังกล่าวไว้ในมาตรา 11 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง” ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย โดยบัญญัติให้ทรงเป็นประมุขของทหารทั้งปวงด้วย โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวงด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพลโท จิระ วิจิตสงคราม (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) มีความเห็นว่า¹⁰

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

¹⁰ พลโท จิระ วิจิตสงคราม, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13 เมื่อวันศุกร์ที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2491, หน้า 121.

“ตามรัฐธรรมนูญทั่ว ๆ ไปแทบทุกประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น ได้มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดทั้งนั้น เพราะฉะนั้นเพื่อให้เกิดเป็นการแน่ชัดในตำแหน่งของจอมทัพไทยจึงได้เพิ่มเติมไปว่า เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวงด้วย”

“...คำว่า “ตำแหน่งจอมทัพไทย” นี้ แต่เดิมเรามีความเข้าใจกันว่าเป็นตำแหน่งที่ผู้บังคับบัญชาอันสูงสุดด้วย ในชั้นเดิมเรามีความเข้าใจในทางทหารว่า ได้มีประมวลข้อบังคับกำหนดบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไว้ คือชั้นสูงสุดว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพ และเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารด้วย แต่ในคอนหลังนี้ประมวลข้อบังคับนั้นทางการได้ยกเลิกไป และได้มีข้อบังคับของทหารว่ากำลังทหารนั้นเป็นของชาติมีสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นจอมทัพ ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นพระประมุขของทหารเท่านั้น ประกอบกับได้ตรวจดูร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมาซึ่งได้แปลเป็นภาษาอังกฤษนั้นก็ได้อาศัยคำว่า Supreme Head ซึ่งแปลว่าในฐานะที่เป็นพระประมุขเท่านั้น เพราะฉะนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญคราวนี้ มีความมุ่งหมายที่จะให้ท่านทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดด้วย ถ้าจะใช้คำว่า “ตำแหน่งจอมทัพไทย” เท่านั้นเรามีความเข้าใจไปอีกคำหนึ่งเสียแล้ว จึงได้เติมคำว่า “ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด” ไปด้วย ซึ่งเป็นการเน้นคำว่า “ตำแหน่งจอมทัพไทย” ตำแหน่งจอมทัพไทยนั้นเป็นตำแหน่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง ...ในวาระที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทยและทรงเป็นผู้บังคับบัญชานั้นท่านจะทรงสั่งงานใด ๆ แก่ทหารนั้น ตามมาตรา 160 รัฐมนตรีต้องเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการและอำนาจบริหารนั้นท่านทรงใช้ทางคณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีข้อมิน โขบายได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทน เนื่องจากเหตุนี้เองในการที่พระมหากษัตริย์จะสั่งการใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับสนองก็จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว...”¹¹

¹¹ พลโท จิระ วิจิตสงคราม, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 14 เมื่อวันที่เสาร์ที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2491, หน้า 180 - 181.

ในการที่ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาของทหารทั้งปวงนั้นหมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ออกคำสั่งคนสุดท้ายแก่ทหารทั้งปวง ซึ่งราชการทหารนั้นเป็นการใช้อำนาจบริหารซึ่งตามมาตรา 160 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 14 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 82 มาตรา 85 มาตรา 116 มาตรา 140 และมาตรา 174 บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” ดังนั้นกิจการใด ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงสั่งก็หมายความว่า เป็นกิจการที่อยู่ในนโยบายของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการซึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเหตุนี้พระมหากษัตริย์ย่อมจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจในการบังคับบัญชาทหารตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

ตำแหน่งจอมทัพไทยและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวงทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจบังคับบัญชาทหารและสั่งการทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ทรงพระราชอำนาจในการประกาศใช้ และเลิกกฎอัยการศึกตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในด้านบุคคลทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการทหาร¹² โดยทรงใช้พระราชอำนาจนี้ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ในเรื่องที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวงนั้น เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้พระมหากษัตริย์เป็นที่รวมจิตใจของทหารให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นที่เคารพสักการะของทหาร ต้องการให้ทหารเป็นกลาง จึงให้ทหารอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นกลางทางการเมือง¹³ และการที่ให้ทหารขึ้นตรงต่อองค์ประมุข เป็นการแสดงว่าในราชการทหารนั้นเป็นของประเทศไม่ใช่ของผู้หนึ่งผู้ใด

หลวงประกอบนิติสาร ได้อภิปรายในเรื่องนี้ว่า¹⁴

“...ทหารขึ้นกับพระมหากษัตริย์ เพราะว่าเพื่อให้ทหารมีจิตใจสำนึกว่าไม่ได้ขึ้นกับใครคนใดคนหนึ่ง...”

¹² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 364.

¹³ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 789.

¹⁴ หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 17 วันที่ 19 มกราคม 2492, หน้า 358.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น ถูกมองว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ถวายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มากเกินไปจนขอบเขตที่ควรจะถวาย เป็นการดึงพระมหากษัตริย์ให้เข้ามาสู่การเมือง อันจะเป็นทางนำไปสู่ความเสียหายแก่พระมหากษัตริย์ในเรื่องนี้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้น หลวงประกอบนิติสาร(สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ชี้แจงว่า¹⁵

“...เมื่อ พ.ศ. 2475 เรามีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองให้พระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ เช่นนานาอารยประเทศในศตวรรษนี้โดยมากเขามีกัน แต่ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนั้น ข้าพเจ้าหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ดำหนิตินใจอะไรว่าทำไปสมควร หรือไม่สมควรประการใด แต่ผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการลดพระราชอำนาจลงมาเกือบจะกล่าวได้ว่าเกือบหมดสิ้น เราเห็นได้ว่าการแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 ซึ่งบางคนอ่านรัฐธรรมนูญสมัยนั้นนึกว่าพระมหากษัตริย์จะทรงพระราชอำนาจแต่งตั้งได้ตามที่พระองค์เห็นสมควร แต่ว่าการตีความรัฐธรรมนูญในสมัยนั้นก็เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจอะไรเลย ลงท้ายประวัติศาสตร์ได้จารึกไว้ว่าพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ลดลง ๆ แม้แต่พระมหากษัตริย์ยังถูกฟ้องในศาลอาญาหาว่าหมิ่นประมาทบุคคลพระมหากษัตริย์ถูกฟ้องคดีแพ่งถึงกับยึดทรัพย์สิน ซึ่งที่ไหนในโลกไม่ปรากฏ แต่เมืองไทยปรากฏ นี่เป็นมูลเหตุที่เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันมากมาย ทำให้นักการเมืองแตกหมู่แตกก็เริ่มเป็นปรปักษ์ต่อกัน เพราะเหตุนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้คำนึงว่าการที่เรามีพระมหากษัตริย์ไว้ มีไว้เพื่ออะไร เราไม่ได้มีแต่เพียงรูปพระบรมฉายาลักษณ์แขวนอยู่สำหรับสักการะเรามีพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นมุนษย์เรานี้ ก็เมื่อท่านเป็นมุนษย์และเราเกิดทุนให้เป็นประมุขของชาติ การเป็นประมุขของชาติก็ควรจะมีคามหมายไม่ใช่รูปปั้น...

...พระมหากษัตริย์จะเป็นเครื่องโยงจิตใจก่อให้เกิดความสามัคคีปรองดองของประชาชนพลเมือง ไม่ใช่เรามีไว้เฉย ๆ แล้วไม่มีคามหมายอะไร ก็เนื่องด้วยเหตุนี้แหละการที่ถวายพระราชอำนาจจะได้

¹⁵ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 15 มกราคม พุทธศักราช 2492, หน้า 152.

ทรงมีส่วนที่ผูกจิตใจของประชาชนพลเมือง เพื่อจะประสานความแตกร้าง
ในระหว่างพรรคการเมืองระหว่างรัฐบาลกับสภา ระหว่างทหารกับ
พลเรือน...”

3.1.2 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2492

1 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยในฐานะประมุขของรัฐ

ตามบทบัญญัติในมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย
พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” โดยทรงใช้อำนาจ
อำนาจนิตินบัญญัติทางรัฐสภา¹⁶ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี¹⁷ และทรงใช้อำนาจ
ตุลาการทางศาล¹⁸ การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการถวายพระเกียรติในฐานะที่ทรงเป็น
ประมุขของรัฐ เป็นตัวแทนของชาติ แสดงถึงว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันการเมืองตาม
รัฐธรรมนูญสถาบันหนึ่ง โดยการใช้อำนาจทั้งสามของพระองค์นั้นต้องทรงใช้อำนาจโดยบท
บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากหลักการของ “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็น
ประมุข” และการใช้พระราชอำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาลนั้นเป็นการแสดง
ถึงการที่ทรงมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง โดยจะทรงทำร่วมกับองค์กร
ผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งการปกครองในระบบรัฐสภานั้น พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบ
ชอบทางการเมือง พระบรมราชโองการในการกระทำใด ๆ ของพระองค์ต้องมีการลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการ (countersign) เพื่อเป็นการรับรองว่าพระปรมาภิไธยเป็นของพระมหากษัตริย์
แท้จริง และเพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักที่
สืบเนื่องมาจากหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong)¹⁹

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 8.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 9.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 10.

¹⁹ วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตาม
รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” 2 : 174 – 178.

การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁰ หมายถึงการลงนามกำกับกับการลงนามของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เพื่อรับรองว่า พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยถูกต้องแล้ว ภายพระปรมาภิไธยที่ปรากฏก็เป็นของจริง และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการยอมผูกพันตนเองรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ ในการที่ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชหัตถเลขาพระบรมราชโองการหรือกฎหมายนั้น ๆ ในฐานะที่ตนเป็นผู้ริเริ่มหรือนำเรื่องนั้นขึ้นกราบบังคมทูล การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะช่วยให้หลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงรับผิดชอบทางการเมือง (the King has no political accountability) และทรงวางพระองค์เป็นกลางตลอดจนหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงทำอะไร โดยลำพังพระองค์ (the King cannot act alone) เป็นจริงขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ “ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” หรือ “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงสามารถที่จะริเริ่มกระทำได้ด้วยพระองค์เองอย่างแท้จริง เพื่อต้องการยกย่องเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ และต้องการให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะองค์ประมุขของรัฐด้วย

2 พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอน องคมนตรี

คณะองคมนตรี²¹ หมายถึง คณะบุคคลที่มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และหน้าที่อื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น เสนอชื่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ เป็นต้น พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีตามพระราชอัธยาศัย

เนื่องจากพระราชกรณียกิจ ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐมีไม่น้อย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงกำหนดให้มีคณะองคมนตรีขึ้น โดยนำหลักการเรื่อง “อภิรัฐมนตรี” มาแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ และเรียกชื่อใหม่ว่า “คณะองคมนตรี” โดยบัญญัติรับรองพระราชอำนาจนี้ไว้ในมาตรา 13 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอีกไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะ

²⁰ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 319.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 366.

องคมนตรี” โดยให้คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ ในพระราชกรณียกิจ ทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น คณะองคมนตรีจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

ในการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งนั้น ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย²² และองคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง²³ ในเรื่องของ การเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหรือให้ออกจากตำแหน่งนั้น เนื่องจากองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ จึงควรให้ทรงแต่งตั้งได้ตามพระราชอัธยาศัยโดยแท้ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะถวายคำแนะนำอย่างใดมิได้ และได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้องคมนตรีต้องเป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและองคมนตรีต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ²⁴ เพื่อต้องการให้องคมนตรีมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองใด ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาได้อย่างเป็นกลาง ไม่อยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด

เจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศ ได้อภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาว่า²⁵

“...ให้ประธานองคมนตรีเลือกแทนและรับสนองพระบรมราชโองการ...ถ้าหากว่าจะให้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐมนตรีอาจจะอยู่ในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งอาจเกิดเสียดครหาว่าคณะรัฐมนตรี เวลานี้มีอำนาจเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน อาจตั้งพวกพ้องและพรรคการเมืองของตนและถวายความเห็นให้พระมหากษัตริย์คล้อยตาม...”

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 14 วรรคแรก

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 17

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 15.

²⁵ เจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศ, รายงาน การประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2492, หน้า 127.

หลวงประกอบนิติสาร ได้อภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาว่า²⁶

“...ให้พระมหากษัตริย์ตั้งองคมนตรีเพราะว่าต้องการให้เป็นกลาง หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบ พรรคเถียงข้างมากก็ตั้งพรรคของตัวเอง และต้องการอะไรก็ถวายความคิดเห็นต่อพระมหากษัตริย์ตามต้องการ สภาว่างแก้ด้วยการวางกรอบลักษณะบุคคลที่ควรตั้งขึ้นไว้แล้ว...”

ในเรื่องบทบัญญัติห้ามบุคคลบางประเภทเป็นองคมนตรีนั้น หลวงประกอบนิติสาร (กรรมาธิการ) ได้อภิปรายไว้ว่า²⁷

“ที่กรรมาธิการระบุประเภทของบุคคลที่จะไม่ให้ตั้งองคมนตรีนี้ก็ต่ออาศัยหลักว่ากรรมาธิการมองความีบุคคลประเภทไหนบ้างที่พระมหากษัตริย์อาจจะทรงดำริเลือกมาเป็นองคมนตรี ถ้าจะให้เขียนห้ามไปหมดทุกแง่ทุกมุมว่ามนุษย์ในโลกนี้มีจำพวกไหนบ้างไม่ให้เป็นองคมนตรี ข้าพเจ้าเห็นว่ามาตรานี้จะต้องเขียนห้ามมากไม่ใช่สองบรรทัดอย่างนี้ เพราะฉะนั้นกรรมาธิการจะต้องเห็นว่ารัฐมนตรีจะเป็นองคมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วย ถวายคำแนะนำด้วยไม่เป็นการสมควร สมาชิกสภาทั้งสองก็มีหน้าที่นิติบัญญัติแล้วและผ่านกฎหมายขึ้นไปถึงพระมหากษัตริย์ ใครจะเป็นผู้แนะนำพระมหากษัตริย์ว่ากฎหมายนี้ควรไม่ควร เพราะฉะนั้นสมาชิกสภาทั้งสองจึงไม่ควรเป็นองคมนตรี เพราะฉะนั้นเราจึงมองว่าใครบ้างที่หน้าที่ขัดกัน...”

องคมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของคณะองคมนตรี
2. ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ และมีได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้

²⁶ หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2492, หน้า 152.

²⁷ หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 43/2491 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491, หน้า 1529 – 1530.

คณะองคมนตรีมีหน้าที่เสนอชื่อผู้หนึ่งผู้ใดที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และในระหว่างที่ยังไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประธานองคมนตรีก็ต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน²⁸

3. องคมนตรีมีหน้าที่เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเจียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ²⁹

นอกจากนี้คณะองคมนตรียังมีหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในราชการแผ่นดินที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่สำคัญบางประการอีกด้วย คือ มาตรา 14 วรรคสอง³⁰ มาตรา 18³¹ มาตรา 82³² และมาตรา 85³³ และมาตรา 174 วรรค 2³⁴ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในหลายกรณี ซึ่งการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ในระบอบการปกครองโดยรัฐสภา (Regime Parlementaire) ถือว่าเป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้ลงนามแทนพระมหากษัตริย์ เนื่องจากในระบอบการปกครองโดยรัฐสภาถือว่า ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบในราชการแผ่นดินโดยเด็ดขาด ความรับผิดชอบไปตกอยู่กับคณะรัฐมนตรีของพระองค์ ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้ควบคุม การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นการสกัดกั้นมิให้ความรับผิดชอบในทางการเมือง กระทบกระเทือนไปถึงพระมหากษัตริย์ได้ ฉะนั้น การที่ให้องคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงอาจมีผลเสียในทางอื่น ๆ ได้หลายทาง เพราะองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา³⁵ มีบางท่านอธิบายว่าการที่องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น เป็นการลงนามโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น คือรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องลงนามเสมอไป ซึ่งไม่เป็นการถูกต้อง เพราะหาก

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 20 และมาตรา 21.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 25.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 14 วรรคสอง

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 18.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 82 วรรคสอง

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 85.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 174 วรรคสอง

³⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ(โดยสังเขป) เล่ม 2,

เป็นเช่นนั้นการปกครองในระบอบรัฐสภา ก็ไม่มีประโยชน์อันใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีซึ่งควรจะเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ได้พ้นจากความรับผิดชอบเสียแล้ว และผลร้ายก็จะไปตกแก่ประมุขของประเทศ เพราะจะต้องกลายเป็นผู้รับผิดชอบไป ซึ่งขัดต่อหลักของระบอบการปกครองโดยรัฐสภาที่กล่าวมาข้างต้น

ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หมายถึงถึงราษฎรทั้งหลายได้ถวายอำนาจอธิปไตยแก่พระองค์ และเนื่องด้วยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุขในระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงมิได้ทรงใช้อำนาจด้วยพระองค์เองโดยตรง พระองค์ทรงพระราชทานอำนาจอธิปไตยกลับคืนมายังปวงชนชาวไทย โดยผ่านองค์กรสำคัญ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรง ตามวิถีทางซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาลยุติธรรม โดยในการที่องค์กรต่าง ๆ ได้ใช้พระราชอำนาจ ซึ่งทรงพระราชทานมานั้นก็สมควรที่จะต้องมีความรับผิดชอบแทนพระองค์ด้วย ดังนั้นในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรเหล่านั้น ถึงแม้ทำภายใต้พระปรมาภิไธยแต่ก็จะต้องมีผู้ใดรับผิดชอบ³⁶ ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติให้มีคณะองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ และให้มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา ในเรื่องนี้มีผู้โจมตีเห็นว่า การมีองคมนตรีจะเป็นก้ำกึ่งกันพระมหากษัตริย์กับสภาผู้แทน และรัฐบาล ทำให้ความเข้าใจระหว่างพระมหากษัตริย์กับสภาผู้แทนและรัฐบาลเป็นไปได้ยาก ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ให้มืองมนตรีเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์ จึงให้ทรงแต่งตั้งได้ตามพระราชอัธยาศัย และการกำหนดให้มืองมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อที่จะให้การถวายคำแนะนำกระทำโดยชอบ เป็นการกำหนดขอบเขตบุคคลที่พระมหากษัตริย์จะทรงปรึกษาได้ และไม่ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็เพราะต้องการให้องคมนตรีเป็นกลางทางการเมือง ไม่ต้องการให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนในการแต่งตั้ง นอกจากนี้ยังห้ามเกี่ยวข้องกับการเมือง เพื่อไม่ต้องการให้ตกอยู่ในอาณัติของบุคคลใด

³⁶ นพนิธิ สุริยะ, “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”, วารสารนิติศาสตร์, 1(มิถุนายน – สิงหาคม, 2520), หน้า 141.

หลวงประกอบนิตินสาร (สมาชิกสภาวังรัฐธรรมนูญ) อภิปรายในเรื่องนี้ว่า³⁷

“...เดิมเรามีอภิรัฐมนตรี ทำหน้าที่ถวายความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งมีอำนาจกว้างขวางกว่าที่รัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้องคมนตรีมากมาย เราลดอำนาจอภิรัฐมนตรีลง โดยตั้งองคมนตรีขึ้นแทนให้เป็นแต่เพียงที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ไม่มีอำนาจอะไรกว้างขวางไปกว่านั้น นอกจากการรับสนองพระบรมราชโองการในบางกรณี เพราะฉะนั้นการมีองคมนตรีก็ไม่ใช่ของใหม่ซะทีเดียว เป็นแต่ว่าเรียกชื่อเสียใหม่เอาหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีบางส่วนลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ท่านเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์แล้วมอบให้เป็นผู้ถวายคำปรึกษาและเรียกชื่อใหม่ว่า องคมนตรี เป็นเรื่องเฉพาะพระองค์พระมหากษัตริย์”

ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการตั้งองคมนตรีดังนี้ เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2492³⁸ โปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต เป็นประธานองคมนตรี และได้ประกาศแต่งตั้งองคมนตรีอีก 3 ท่านประกอบด้วย

1. พลโท พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองกภู
2. พระยามานวราชเสวี
3. พลเอก อุดล อุดลเดชจรต

และเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบรรณฤๅนิภาวะและเสด็จนิวัตสู่พระนคร ในวันที่ 24 มีนาคม 2493 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงพ้นจากตำแหน่ง และพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต ประธานองคมนตรีได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง จึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งให้ พระบรมวงศเธอ พระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ กรมขุนชัยนาทนเรนทรเป็นประธานองคมนตรี ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม 2493 และในวันนั้นเองก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต เป็นองคมนตรี³⁹

ต่อมาเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2493 ได้มีการสถาปนาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร เป็นกรมพระ และให้พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าธานีนิวัต เป็น

³⁷ หลวงประกอบนิตินสาร, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13 เมื่อวันศุกร์ที่ 14 มกราคม พุทธศักราช 2491, หน้า 130.

³⁸ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 646-647.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 674.

พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร

ต่อมาเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2493 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร เป็นประธานองคมนตรีแทนพลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร ประธานองคมนตรีซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินออกจากราชอาณาจักร

3. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจในส่วนนี้ไว้ในมาตรา 18 ว่า

“การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย และในกรณีใดที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือถอดถอน ให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ซึ่งถือเป็นการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก การบัญญัติให้การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ เป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย เนื่องจากตำแหน่งเหล่านี้เป็นตำแหน่งในราชสำนัก ไม่เหมือนกับข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ผู้ร่างโครงการเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอิสระในการคัดเลือกบุคคลที่จะทรงไว้วางพระราชหฤทัยเป็นผู้ใกล้ชิดพระองค์ได้ ซึ่งนับว่าเป็นการอันสมควรตามแต่จะทรงพิจารณา และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อต้องการถวายให้เป็นอำนาจส่วนพระองค์โดยแท้ ดังที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หลวงประกอบนิติสาร ได้อธิบายไว้ว่า⁴⁰

“...การบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเมื่อเขาเป็นผู้รับผิดชอบแล้ว เขาเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์แล้ว พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยแล้ว มีพระบรมราชโองการมาอย่างไร ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะรับสนองพระบรมราชโองการ พุค โดยหลักประชาธิปไตยอันแท้จริงแล้ว อย่างที่เขาปฏิบัติกันทั่ว ๆ ไป ถ้าพระมหากษัตริย์สมมติว่ารัฐบาลถวายคำแนะนำแล้ว

⁴⁰ หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 45/2492 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491, หน้า 1611.

พระมหากษัตริย์ไม่เล็งเห็นชอบด้วยโดยมากรัฐบาลเขาก็จะต้องโอนอ่อนผ่อนปรนตามพระมหากษัตริย์ แต่ถ้าพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการอย่างไรมาแล้วเป็นเด็ดขาด ถ้ารัฐบาลไม่เห็นด้วย รัฐบาลควรลาออก นั่นเป็นทางปฏิบัติ แต่ว่าจะปฏิบัติเช่นนั้นหรือไม่ มันเป็นเรื่องของบุคคล แต่ว่าในเรื่องพระราชอัธยาศัยนั้น โดยเหตุที่เราเห็นว่าในบางกรณีควรจะถวายให้เป็นพระราชอำนาจสิทธิขาดของพระมหากษัตริย์จริง ๆ แล้ว โดยไม่ต้องรับคำแนะนำจากรัฐบาลเลย เราจึงได้มอบให้เป็นพระราชอัธยาศัยและในเรื่องเช่นนั้น เมื่อเราตัดอำนาจของรัฐบาลเสียแล้ว ก็หุระอะไรเล่าจึงจะให้เขามาสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งถ้าไม่เห็นด้วยตามคำแนะนำของเรา โดยมารยาทควรจะลาออก หลักเป็นเช่นนี้...”

4. พระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

พระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภารัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100 คน และมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”⁴¹ แม้ว่าจะไม่ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้ง แต่จากถ้อยคำของมาตรานี้แสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย เป็นแต่จะต้องทรงเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- ก. เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 91
 - ข. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ทรงแต่งตั้ง
 - ค. เป็นผู้ที่ทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน
- คุณสมบัติตามข้อ ค นี้ บัญญัติไว้เพื่อเป็นเครื่องนำทางสำหรับพระมหากษัตริย์เท่านั้น ผู้ใดจะอ้างว่าการแต่งตั้งเป็น โฆษณะเพราะสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งไม่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการ ฯลฯ ไม่ได้ เพราะความสำคัญอยู่ที่พระราชดำริของพระมหากษัตริย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญถวายให้เป็นพระราชอำนาจโดยเด็ดขาด

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 82 และมาตรา 85.

ผู้ร่างมีความเห็นว่า การให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสภานั้นเป็นการสมควร เนื่องจากต้องการให้เป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง และมีคุณวุฒิที่มีความชำนาญในการปกครองแผ่นดิน ซึ่งหากให้ราษฎรเลือกตั้งเช่นเดียวกับสภาผู้แทน ก็จะต้องให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมหรือมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งจะทำให้มีการขัดแย้งระหว่างทั้งสองสภาได้ โดยผู้ร่างต้องการที่จะให้สภาสูงเป็นสภาชั้นบังคับ และไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้ง หากให้มีการเลือกตั้งโดยอ้อม ก็อาจจะมีผลร้ายได้เนื่องจากประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งมีจำนวนน้อย กล่าวคือ มีประมาณร้อยละ 20 จึงอาจมีการใช้สิทธิพลหรือซื้อคะแนนเสียงกันได้โดยง่าย อีกทั้งเห็นว่า การจะได้ผู้ชำนาญในการปกครองแผ่นดินนั้น ราษฎรข้อมไม่อยู่ในฐานะที่จะเลือกเฟ้นได้ ดังนั้นจึงควรให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งแทนราษฎร และแม้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้ง สมาชิกวุฒิสภาทุกคนก็ถือเป็นผู้แทนของปวงชน สมาชิกวุฒิสภาจะถือว่าเป็นแต่ผู้แทนของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เนื่องจากเมื่อได้รับแต่งตั้งมาแล้ว สมาชิกวุฒิสภาทุกคนย่อมมีอิสระในการใช้ความคิดเห็นของตน และมีหลักประกันว่าพระมหากษัตริย์เมื่อทรงแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยแล้ว เมื่อไม่ทรงพอพระทัยก็ไม่สามารถจะถอดถอนได้ ซึ่งในเรื่องนี้ นายเพียร ราชธรรมนิเทศ⁴² แสดงความเห็นไว้ว่า

“...เห็นว่าน่าจะถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกวุฒิสภา เพราะพระองค์ท่านอยู่ในฐานะที่ทรงเห็นเหตุการณ์ทั้งหมด... ทางอังกฤษเองก็บอกว่าต้องมี Reverse power of the King ก็คือต้องให้อำนาจอันเป็นทุนสำรองไว้กับในหลวง พระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นทรงมีอำนาจเห็นว่าบ้านเมืองเลอะเทอะเหลวไหลก็มีอำนาจให้รัฐบาลออกไป กฎหมายไม่มีกรณีที่จะต้องทำตามพระบรมราชโองการ แต่รัฐบาลทุก ๆ รัฐบาลก็ต้องถวายคำนับ ต้องออกไป ...จริงอยู่สภาสูงมีตั้งแต่เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งเท่านั้น ไม่ใช่ทรงเลือก เพราะฉะนั้นเราจึงขอให้ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งวุฒิสภาที่เลือกมา...”

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภา ซึ่งแตกต่างกับกรณีปกติซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น ก็เพื่อไม่ให้เกิดการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาพัวพันกับการเมือง เพราะถ้าหากให้นายกรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีก็อาจถวายคำแนะนำให้เลือกสมาชิกพรรคการเมือง

⁴² นายเพียร ราชธรรมนิเทศ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 314 – 315.

ที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรี โอกาสที่จะได้ทรงเลือกผู้เชี่ยวชาญก็จะน้อยลง และอาจทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งมีความคิดเห็นอย่างเดียวกับพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้น ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่จะให้วุฒิสภาเป็นสภาชั้นชั้น ที่คอยให้ความเห็นทักท้วงหรือแนะนำสภาผู้แทนก็จะไม่เป็นผล โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติกำหนดให้ประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อจะให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ดุลยพินิจได้อย่างเต็มที่⁴³

เจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ)⁴⁴ อภิปรายในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

“...เหตุผลในการที่ให้ประธานองคมนตรีรับสนอง การแต่งตั้งวุฒิสภานั้น ก็เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอิสระในการเลือก เพราะถ้าให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรับสนองแล้วก็จะมิเสี่ยงครหาว่าเอาพรรคพวกหรือในพรรคนั้นขึ้นไป แล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะทำอะไรก็จำต้องคล้อยตามไม่ได้มีอิสระ แต่ถ้าให้องคมนตรีรับสนองแล้ว การครหาที่จะไม่มี...”

เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าหากให้รัฐบาลเป็นผู้ถวายคำแนะนำและให้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็จะกลายเป็นการดึงพระมหากษัตริย์มาเล่นการเมือง เนื่องจากรัฐมนตรีนั้นอาจจะอยู่ในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งและถวายความเห็นให้พระมหากษัตริย์ทำให้คล้อยตาม ไม่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจโดยอิสระเสรี ตามที่มุ่งหมายให้เป็นการถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยเป็นการถวายให้ทรงเลือกโดยเสรี และเมื่อท่านเลือกได้แล้วก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญท่านจะถอดสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้⁴⁵

5. พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบให้ใช้ได้แล้วนั้น พระองค์ทรงมีอำนาจเป็นอย่างมาก คือตามมาตรา 77 บัญญัติว่า

⁴³ หยุค แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 216.

⁴⁴ เจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศ, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 18 วันพฤหัสบดีที่ 20 มกราคม พุทธศักราช 2492, หน้า 456.

⁴⁵ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13 วันศุกร์ที่ 14 มกราคม 2492, หน้า 127.

“ร่างพระราชบัญญัติไคพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวัน รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสามสิบวัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

ในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์นั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านได้ร่วมกันเสนอความเห็นว่าจะเพิ่มพระราชอำนาจสำหรับพระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายและส่งกลับไปให้สภาพิจารณาใหม่แล้วสภาขึ้นตามความเห็นเดิม สมควรให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะนำร่างกฎหมายนั้นออกให้ประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยการลงประชามติได้ โดยที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรก เห็นควรเพิ่มพระราชอำนาจในกรณีดังกล่าว อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า หากผลของการแสดงประชามติของประชาชนเป็นไปในทางที่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของสภา พระมหากษัตริย์ก็อาจตกอยู่ในฐานะลำบากและอาจเป็นเหตุให้เกิดการสละราชสมบัติได้ในที่สุด ที่ประชุมจึงได้มีมติว่าไม่สมควรให้มีการขอประชามติจากประชาชนในกรณีดังกล่าว⁴⁶

แต่ถ้าเป็นร่างรัฐธรรมนูญแล้ว พระองค์ก็อาจที่จะเสนอร่างนั้นให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้นด้วยก็ได้ตามมาตรา 174 ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 173 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในพระราช

⁴⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33 – 35 เมื่อวันศุกร์ที่ 17, วันจันทร์ที่ 20 และวันพุธที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2491.

กฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรและให้ประชาชนองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรา⁴⁷ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ”

ซึ่งเป็นการบัญญัติในเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ (Referendum) เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงจัดให้มีการออกเสียงประชามติ (Referendum) ของประชาชนทั่วประเทศในกรณีที่ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงเจตน์จำนงในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญได้ เพราะเป็นกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชนโดยตรง ดังที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ นายหฤษฎ ศิริวิวัฒน์⁴⁷ แสดงความเห็นไว้ว่า

“ความประสงค์ที่ข้าพเจ้าเสนอหลักการขอให้เขียนลงในรัฐธรรมนูญเรื่องประชามตินี้ก็เพื่อให้ราษฎรได้มีสิทธิแสดงเสียงของตัวเองโดยตรง ในปัญหาเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศชาติโดยอาศัยหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน”

ในเรื่องอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย (veto) ของพระมหากษัตริย์ นั้น พระยาเทพหัสดิน⁴⁸ ได้ชี้แจงในเรื่องนี้ว่า

“หลักการที่พระมหากษัตริย์จะทรงยับยั้งพระราชบัญญัตินั้น น่าจะแบ่งได้ออกเป็น 3 กรณี กรณีที่ 1 ได้แก่พระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านมาแล้ว แล้วได้ถูกยับยั้งโดยวุฒิสภา ถ้าหากว่าพ้นกำหนดที่วุฒิสภาได้ยับยั้งไว้แล้ว และสภาต่างยืนยันก็ส่งขึ้นไปถวายพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ชอบที่จะให้ทรง

⁴⁷ นายหฤษฎ ศิริวิวัฒน์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36 วันศุกร์ที่ 24 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 1188.

⁴⁸ พระยาเทพหัสดิน, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33 วันศุกร์ที่ 17 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 1061 – 1062.

พระราชอำนาจที่จะยับยั้งไว้ได้จนตลอดอายุแห่งสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรชุดนั้น เพื่อไม่ให้มีการกระทบกระเทือนกันระหว่างพระมหากษัตริย์ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร แล้วก็เมื่อได้มีการยับยั้งเข้ามาใหม่ สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เขาจะได้พิจารณาว่าสมควรจะยืนยันข้อตกถงนี้หรือไม่ ถ้าเขายืนยันไปก็จะได้พิจารณากันต่อไป แล้วแต่กรณี

ในประการที่ 2 ก็คือว่า สภาล่างกับวุฒิสภามีความเห็นสอดคล้องกันว่า ควรจะให้พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ออกไปได้ แต่บังเอิญเราต้องคิดถึงเหตุการณ์ทางฝ่ายร้ายไว้บ้าง ไม่ใช่คิดในส่วนดีเสมอ บังเอิญอาจจะมีได้หนึ่งครั้งในพันครั้งหรือหมื่นครั้ง อาจจะเป็นไปได้ว่าสมาชิกสภาล่างกับสภานั้น สมรู้กันในทางที่ไม่เป็นศิริมงคล ในกรณีเช่นนั้นก็ชอบที่พระมหากษัตริย์จะใช้พระราชอำนาจ ไม่ใช่ไว้ได้ลงมาเฉย ๆ แต่ขอสาธารณมติให้ราษฎรทั่วประเทศได้มีความเห็นว่าที่เขาเสนอนั้นจะเป็นผลดีผลร้ายแก่ประเทศอย่างไร นี่ถ้าหากว่าเรื่องเช่นนี้ได้มีอยู่ตามเดิมแล้ว สมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็อาจจะไม่ต้องทรงสละราชสมบัติ เรื่องที่เกิดขึ้นในครั้งนั้น ท่านผู้เป็นสมาชิกสภาอยู่ในสมัยนั้นอาจจะยังจำได้ว่า พระมหากษัตริย์ต้องแพ้รัฐสภาแล้วก็มีผู้สนับสนุนเพื่อถวายความยุติธรรมแก่พระมหากษัตริย์อยู่คนเดียวแก่สภานั้น แล้วคนนั้นเป็นใคร ท่านก็คงจะทราบ และหากได้มีประชามติจริง ๆ แล้ว พระปกเกล้าฯ ก็คงจะไม่ต้องสละราชสมบัติ

ประการที่ 3 ก็เป็นการง่าย คือว่าโดยปกติเมื่อสภาล่างกับสภานี้ได้มีความเห็นสอดคล้องกันแล้ว ไม่มีปัญหาอะไร พระมหากษัตริย์ก็ทรงอนุมัติ โดยเป็นของธรรมดาให้ออกเป็นพระราชกำหนดกฎหมายได้ทีเดียวนั้นไม่มีปัญหา โดยปกติ แต่ต้องขอเผื่อไว้สำหรับเหตุการณ์ที่ไม่เป็นศิริมงคลไว้บ้าง ให้ท่านมีมติสรีชั้นที่จะเรียกร้องประชามติได้ ข้าพเจ้าเห็นเช่นนี้”

ซึ่งที่ประชุมลงมติว่าควรเปลี่ยนแปลงอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าไม่ควรมีบทในรัฐธรรมนูญให้

พระมหากษัตริย์ขอมติประชาชนในกรณีที่ได้กฎหมาย และเห็นว่าคะแนนเสียงที่รัฐสภาจะยืนยันกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้ได้ต้องคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา⁴⁹ นอกจากนี้ยังมีมติว่าเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการประกาศกระแสพระบรมราชโองการให้มีการลงคะแนนเสียงของประชาชนทั่วประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศ เฉพาะในกรณีสำคัญซึ่งไม่เกี่ยวกับการยับยั้งกฎหมาย⁵⁰ โดยมอบให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญรับไปศึกษาและพิจารณาขอร่างรัฐธรรมนูญในส่วนว่าจะมีกรณีได้บ้างต่อไป ซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่ามีความสมควรให้มีอำนาจพระมหากษัตริย์เสนอขอประชามติจากประชาชนได้ใน 4 กรณีดังนี้

1. กรณีแบ่งแยกพระราชอาณาจักร
2. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง
3. กรณีเกี่ยวกับการบั่นทอนพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์
4. กรณีเกี่ยวกับการตัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า 4 กรณีข้างต้นนี้อาจเกิดขึ้นได้โดยวิธีการปฏิบัติกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้ทำได้โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะได้เป็นการป้องกันมิให้เกิดการปฏิบัติด้วย⁵¹

3.2 วิเคราะห์บทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางรัฐธรรมนูญกับสภาพการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

3.2.1 ความเป็นมาของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

⁴⁹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35 วันพุธที่ 22 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 1186.

⁵⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 37 วันจันทร์ที่ 27 กันยายน พุทธศักราช 2491

⁵¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)”, วารสารกฎหมาย, 17(พฤษภาคม, 2540) : 154 – 176.

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์⁵² หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้เช่น ประชวร ทรงผนวช ยังไม่ทรงบรรพตนิทรวะ หรือเมื่อราชบัลลังก์ว่างลง ปกติแล้วเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ใดด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ผู้นั้นก็เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ถ้ามิได้ทรงแต่งตั้งไว้ก็ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งที่เหมาะสมต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และในบางกรณีเช่นเมื่อราชบัลลังก์ว่างลงหรือระหว่างที่ยังไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อนก็ได้

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการพิจารณาในเรื่องเรื่องผู้สำเร็จราชการว่าควรให้อภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้บัญญัติไว้หรือไม่ โดยหลวงประกอบนิติสาร (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้อภิปรายไว้ว่า

“ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่ควรให้อภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยตำแหน่ง โดยเหตุผลว่าเดี๋ยวนี้เราปลงใจกันแล้วว่า ขณะนี้อภิรัฐมนตรีหรือจะเรียกว่าอะไรก็ตาม เราจะคงมีไว้เพื่อเป็นคณะที่จะถวายคำปรึกษาแต่องค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น เราไม่ได้ให้อำนาจอื่นใดอีก ก็เมื่อเราตั้งเป็นที่ปรึกษาแล้ว ก็หมายความว่าพระมหากษัตริย์นั้นเมื่อทรงได้รับคำปรึกษาแล้ว จะทรงปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามคำปรึกษาก็สุดแล้วแต่ เพราะเหตุใด ก็เพราะถ้าแม้ว่าเราไปให้อภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการโดยตำแหน่งแล้ว ก็หมายความว่าไม่มีผู้ใดที่จะมาวินิจฉัยคำปรึกษานั้น ว่าถูกหรือผิดประการใด คณะอภิรัฐมนตรีเห็นอย่างไร ก็คงจะทำไปตามความเห็นนั้น แต่ถ้าเราให้บุคคลอื่นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนแล้ว บุคคลอื่นนั้นก็จะมีอำนาจในการที่จะพิจารณาว่า คำปรึกษาของอภิรัฐมนตรีนั้นควรหรือไม่ควรประการใด เป็นการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง โดยเหตุนี้ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า จะต้องมิให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นบุคคลอื่น เพื่อจะได้วินิจฉัยความเห็นและคำแนะนำของอภิรัฐมนตรีอีกต่อหนึ่ง”⁵³

⁵² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 366.

⁵³ หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2491, หน้า 305-306.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติกำหนดกรณีที่จะต้องให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้สองกรณี⁵⁴ คือ

1. กรณีไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ทำให้ไม่ทรงสามารถใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยได้ จึงจำเป็นต้องตั้งผู้สำเร็จราชการขึ้น
2. กรณีด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งที่จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ เช่น ทรงประชวร

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ จึงต้องให้รัฐสภาพินฐานะที่ เป็นผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเสียก่อน เพื่อแสดงว่าราษฎรได้ยินยอมให้ผู้สำเร็จราชการผู้หนึ่งปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศแล้ว ซึ่งการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการนั้นพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง รัฐสภาพินแต่พิจารณาให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากรัฐสภาจะไม่ให้ความเห็นชอบ รัฐสภาจะต้องมีเหตุผลที่จะกราบบังคมทูลว่าผู้ที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์จะตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการนั้นไม่สมควรเป็นผู้สำเร็จราชการเพราะเหตุใด ต่อเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว พระมหากษัตริย์ก็มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งโดยมีประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เพราะยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่นใด คณะองคมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่สมควร ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ⁵⁵ แต่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งผู้สำเร็จราชการไว้ ตามมาตรา 19 หรือกรณีที่ไม่สามารถที่จะทรงแต่งตั้งได้ตามมาตรา 20 และการแต่งตั้งต้องใช้เวลาหลายวัน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 20 ต่อไป⁵⁶ และประธานองคมนตรียังปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ทันทีในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง เพื่อจะไม่ให้มีการขาดผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ จนกว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะปฏิบัติหน้าที่ได้หรือได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นใหม่⁵⁷ หลักการนี้เป็นการประกันการว่างราชบัลลังก์ (interregnum)

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 19.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 20.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 21วรรคแรก.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 21วรรคสอง.

ในเรื่องการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการนั้น สมาชิกสภาว่าง
มีความเห็นดังนี้ นายสุวิช พันธ์เศรษฐ์ เห็นว่า⁵⁶

“...ข้าพเจ้าใครขอเสนอว่าอำนาจที่จะพึงใช้ในการแต่งตั้ง
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ดี คณะผู้สำเร็จฯก็ดี ควรจะเป็นอำนาจของ
สภา ซึ่งอยู่รับใช้ใกล้ชิดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะเหตุว่าสภานี้ตามปกติก็
มีการติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรงอยู่แล้ว ข้อมทราบด้วยดีว่าเชื้อ
พระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใดหรือบุคคลผู้ใดที่เชื้อสืบทอดราชบัลลังก์ มาเป็นผู้
สำเร็จราชการ มาเป็นผู้ที่ปรึกษาในสภาปรึกษา มีตัวอย่างอยู่แล้วอันนี้ถือว่าเป็น
เป็นการแต่งตั้งแล้ว แต่ยังไม่สมบูรณ์ จะสมบูรณ์จะต้องเป็นความเห็น
ชอบของรัฐสภา เพราะตามหลักแล้วถือว่าการสืบสันตติวงศ์ก็ดี การที่จะมี
การเสวยราชย์ก็ดี ตามโบราณถือว่าเอนกชนนิกตโมตรสมมติ คือหมาย
ความมาให้ประชาชนทั้งชาติพร้อมกันยกย่องเทอดทูนองค์พระมหากษัตริย์
ขึ้นเป็นประมุขของชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าหากว่ารัฐสภาให้ความรับรองใน
การแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ผู้สำเร็จราชการแทนพระ
องค์หรือคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งประมุข
ของชาติแทนองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว...”

ความเป็นมาของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 อาจกล่าวได้ดังนี้

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติ
แล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้กราบบังคมทูลอัญเชิญพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า
อานันทมหิดล พระโอรสในสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงสงขลานครินทร์ และหม่อมสังวาลย์ มหิดล
ณ อยุธา (พระยศในขณะนั้น ต่อมาเฉลิมพระยศเป็นสมเด็จพระมหิตลาธิเบศ อดุลยเดชวิกรม
พระบรมราชชนก และสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี) ขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้าอยู่หัว
ลำดับที่ 8 แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ซึ่งในเวลาที่ทรงขึ้นครองราชย์ทรงมีพระชนมายุเพียง 11
พรรษา พระบรมราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ทั้งหลายจึงเห็นพ้องกันว่าควรให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวประทับ

⁵⁶ นายสุวิช พันธ์เศรษฐ์, รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491 เมื่อ
วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2491 , หน้า 320 – 321.

อยู่ต่างประเทศ คือ สวิตเซอร์แลนด์ เพื่อทรงศึกษา ส่วนการในหน้าที่พระมหากษัตริย์ทางเมืองไทย นั้นเป็นที่ตกลงกันว่า จะต้องมีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10⁵⁹ หลังจากเจรจาต่อรองกันอยู่ไม่นาน สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติแต่งตั้งพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยาชมราช(ปิ่น สุขุม) เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์⁶⁰ ในระยะเวลาสิบปีเศษในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระมหากษัตริย์แท้จะมีได้ ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วยพระองค์เองเลย หากแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนเกือบตลอดเวลา จะมีข้อยกเว้นก็เพียงช่วงระยะเวลา 6 เดือนสุดท้ายของรัชกาล คือตั้งแต่เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พุทธศักราช 2488 จนกระทั่งวันเสด็จสวรรคต เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พุทธศักราช 2489 เท่านั้น ที่ทรงบริหารพระราชภาระในหน้าที่พระมหากษัตริย์ด้วยพระองค์เอง และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลนี้ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เกือบตลอดรัชกาล

ในระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงเสด็จพระราชดำเนิน ไปศึกษาต่อ ณ ประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ คณะอภิรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วย

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร (คือ สมเด็จพระยาชัยนาทนเรนทรในเวลาต่อมา)
2. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองกัญญา (คือ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์ในเวลาต่อมา)

⁵⁹ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

มาตรา 10 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้ง หรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ไซ้ร้ท่านให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว

⁶⁰ ทรงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคแรกของระบอบประชาธิปไตย”, *บทวิจัยพิเศษ* เล่มที่ 42 ตอน 2 (มิถุนายน 2529) : 101- 102.

3. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัตติ (คือ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภ-
พฤตนิยากร ในเวลาต่อมา
4. พระขามานวราชเสวี (ปลอด ฉ สงขลา)
5. พลตำรวจเอก อุดล อุดลเดชงริต

ซึ่งได้ทำหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามนัยแห่งมาตรา 10 ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และตามบทเฉพาะกาลของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 180⁶¹ ก็บัญญัติให้ประธาน
อภิรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490
ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
ตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันว่าไม่มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป และได้มีการแต่งตั้ง
พระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ประธานอภิรัฐมนตรีขึ้น
ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 จนกระทั่งเมื่อวันที่ 23
มิถุนายน 2492 คณะองคมนตรีได้เสนอพระนามพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์
กรมขุนชัยนาทนเรนทร ประธานอภิรัฐมนตรี ซึ่งทรงทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่ตาม
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญว่า เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อ
รัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและประธานรัฐสภาได้ประกาศตั้ง
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในวันนั้น⁶² กรมขุนชัยนาทนเรนทรได้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์จนกระทั่งเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบรรลุนิติภาวะและเสด็จนิวัติสู่พระนคร ในวันที่ 24
มีนาคม 2493 กรมขุนชัยนาทนเรนทรผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงพ้นจากตำแหน่ง และได้รับ
โปรดเกล้าฯ ตั้งให้เป็นประธานองคมนตรี และได้รับสถาปนาพระราชนัดดาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม
2493 ให้เป็นกรมพระ

ต่อมาเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินออกจากราชอาณาจักร ได้ทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้ พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

มาตรา 180 ในวาระเริ่มแรก ถ้าต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญ
นี้ ก็ให้ประธานอภิรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ
ชั่วคราว) ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ตามรัฐธรรมนูญนี้

⁶² ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 647.

ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งประธานรัฐสภาได้ประกาศเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2493 และโปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร เป็นประธานองคมนตรี

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2494 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้สิ้นพระชนม์ด้วยโรคพระหทัยที่วังถนนวิฑู ในการนี้ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ประธานองคมนตรีทรงทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามรัฐธรรมนูญ และคณะองคมนตรีได้ประชุมปรึกษากันให้พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองคมนตรี ทรงดำรงตำแหน่งประธานองคมนตรีชั่วคราวต่อไป และในวันที่ 12 มีนาคม 2494 โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตลอดมาจนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินกลับมามาประเทศไทย เป็นการถาวรตั้งแต่วันที่พุทธศักราช 2495 เป็นต้นมา ความจำเป็นที่จะต้องมิควรมีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการถาวรจึงสิ้นสุดลง⁶³

3.2.2 บทบาททางการเมืองของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมของเหตุการณ์ในช่วงตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 – 2495 แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองอย่างแท้จริงในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในระบอบประชาธิปไตย ความเข้าใจในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญยังไม่ชัดเจนแน่นอน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้าพระราชหฤทัยอย่างหนึ่ง ฝ่ายรัฐบาลก็เข้าใจอีกอย่างหนึ่งไม่ตรงกัน จนเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ทรงตัดสินใจพระราชหฤทัยสละราชสมบัติในที่สุด ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลก็เป็นช่วงศึกสงครามและประทับอยู่ในต่างประเทศตลอดเวลา สภาผู้แทนราษฎรจึงได้แต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นบริหารราชการแทน ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็อยู่ในฐานะลำบาก และรัฐบาลมีอำนาจมาก เรื่องใดที่พอผ่อนปรนได้ก็ยินยอมไป เว้นแต่เรื่องใดที่เป็นการกระทบกระเทือนถึงพระเกียรติยศและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยตรง ก็จำต้องแข็งขันไม่ยอม

⁶³ ธงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคแรกของระบอบประชาธิปไตย,” 2 : 106.

ตาม⁶⁴ แม้ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันเหตุการณ์ก็เป็นไปลักษณะ เดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับฝ่ายบริหารในลักษณะดังกล่าวได้ คำนึงมาตั้งแต่รัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลและสืบเนื่องมาจนถึงรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน

ในระยะปีติปีแรกแห่งระบอบประชาธิปไตยนี้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญยังไม่เป็นเรื่องที่แน่นอนลงตัวและยังไม่มีบรรทัดฐานที่เป็นหลักมั่นคงให้ ยึดถือได้ด้วย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง และพระมหากษัตริย์ยังทรงพระ เยาว์และอยู่ต่างประเทศ ทำให้มิได้ทรงบริหารพระราชภารกิจด้วยพระองค์เอง ความแน่นอนมั่นคง ของพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น เพิ่งจะปรากฏบรรทัดฐานและพัฒนาการในระยะต่อมา ภายหลัง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวประทับอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการถาวรแล้วตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2495 เป็นต้นมา

ในระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น ใน ฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ยังทรงพระเยาว์อยู่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช จึงไม่ทรงสามารถที่จะบริหารหรือมีพระราชอำนาจเหนือคณะรัฐบาลหรือกิจกรรมทางการเมือง ทั่ว ๆ ไปได้ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดขวางพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจ เกี่ยวกับกิจการบ้านเมือง และการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ใหม่ในปี พ.ศ. 2494 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพยายามจัดขวางแต่ก็ไร้ผล⁶⁵ เนื่องจากอยู่ในช่วงที่เพิ่งเสด็จกลับประเทศไทยและยังห่างเหินกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใน ประเทศ

นอกจากนี้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็ไม่ได้มีบทบาทในทางการเมืองมากนักเนื่องจากรัฐบาลของคณะรัฐประหาร (ฝ่ายบริหาร) ในยุคนั้นมีแนวโน้มไม่เน้นความสำคัญของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้เด่นชัด ตรงกันข้ามการตัดสินใจทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร โดยตรง ฝ่ายบริหารเห็นผู้สำเร็จราช

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵ ทักษิณ เจริญศิริ, การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 410.

การแทนพระองค์เป็นแค่เพียงกลไกหรือคราางที่จะทำให้การกระทำของฝ่ายบริหารชอบด้วย รัฐธรรมนูญขึ้นมาเท่านั้น⁶⁶ ในระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น ในฐานะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชยังทรงพระเยาว์ และทรงประทับอยู่ต่างประเทศ จึงไม่ทรงสามารถที่จะบริหารหรือมีพระราชอำนาจเหนือคณะ รัฐบาลหรือกิจกรรมทางการเมืองทั่ว ๆ ไปได้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ใช้พระราช อำนาจแทน จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับมาประทับในประเทศไทยเป็นการ ดาวรตั้งแต่ต้นปี พุทธศักราช 2495 เป็นต้นมา ก็ทรงบริหารพระราชภาระแผ่นดินด้วยตัวเอง

สรุป

กล่าวโดยสรุปบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในชั้น พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาเป็นอย่างมากกว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาถวายพระราชอำนาจ ให้แก่พระมหากษัตริย์มากเกินไป ผู้ร่างถูกใจคิดว่าเจตนาเหนือจริงให้พระมหากษัตริย์เข้ามาพัว พันทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็น รัฐธรรมนูญที่เน้นหนักไปในทางพระราชนิยม หรือกษัตริย์นิยม และอนุรักษนิยม เนื่องจากผู้ร่าง รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดระบอบการปกครองของอังกฤษ ซึ่งสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ⁶⁷ และเจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศ (ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลและบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็น อย่างมาก เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีผู้ให้ความเคารพนับถือมากและเป็นสมาชิกคนสำคัญคนหนึ่งของ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีแนวความคิดทางอนุรักษนิยม ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ก่อน ๆ เช่น การมีองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ โดยให้ทรงแต่งตั้งได้โดยอิสระ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภา โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราช โองการ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารและการเคลื่อนไหวกำลังทหารจะ ต้องได้รับพระบรมราชโองการ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ นั้น พระมหากษัตริย์ทรงมี อำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาจะต้องใช้มติ 2 ใน 3 ของสภาจึงจะสามารถประกาศใช้

⁶⁶ รงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคแรกของ ระบอบประชาธิปไตย,” 2 : 106.

⁶⁷ สุณีษ์ อธิมุติภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492” , หน้า 71.

กฎหมายได้ และยังทรงมีพระราชอำนาจให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อทรงพิจารณาเห็นว่ากระทบกระเทือนประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน ซึ่งเป็นการบัญญัติเรื่องประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกด้วย โดยผู้ร่างมีเจตนาที่จะยกองค์เจ็ดคชสถานันกษัตริย์จึงได้มีการถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ได้ทรงมีอำนาจในการบริหาร ตามที่ได้บัญญัติรับรองเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อันเป็นการบัญญัติกำหนดรูปแบบของประมุข และรูปแบบของระบอบการปกครองไว้ว่าจะต้องคู่กันเช่นนี้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ โดยเหตุผลสำคัญที่พยายามยกองค์เจ็ดคชสถานันกษัตริย์เนื่องมาจากสภาพการเมืองก่อนหน้านี้นี้สถานันกษัตริย์ได้ถูกลดบทบาทไปเป็นอย่างมาก นับตั้งแต่รัชกาลที่ 7 ทรงสละราชสมบัติ และต่อมารัชกาลที่ 8 ถูกถอดปลงพระชนม์

แต่จากสภาพความเป็นจริงทางการเมืองในขณะนั้นปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงพระเยาว์และทรงศึกษาอยู่ต่างประเทศทำให้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งสภาพการเมืองในขณะนั้นรัฐบาลของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มีอิทธิพลและบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมาก มีการปราบปรามศัตรูทางการเมืองโดยใช้ความรุนแรง ทำให้ผู้สำเร็จราชการอยู่ในฐานะลำบาก ต้องขอมโอรสอ่อนผ่อนปรนตามรัฐบาล บทบาทของพระมหากษัตริย์ในกระบวนการเมืองไทยในขณะนั้นจึงกลายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับคณะรัฐบาลของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ที่มีจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้การสนับสนุนจากคณะประหาร พ.ศ. 2490 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงปรากฏแต่เพียงในรัฐธรรมนูญเท่านั้น องค์พระมหากษัตริย์มิได้มีส่วนในการใช้พระราชอำนาจอย่างแท้จริง การที่สภาพทางการเมืองภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ขาดองค์ประมุขที่ดำรงอยู่เหนือความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ และซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยประคับประคองให้บรรดาความขัดแย้งและการต่อสู้ทั้งหลายดำเนินไปภายในกรอบของวิถีทางรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นจุดอ่อนของการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญของไทย