

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ



นายรองทอง จันทรางศุ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2529

ISBN 974-566-326-3

013690

116889084

A CONSTITUTIONAL LEGAL ASPECT OF THE KING'S PREROGATIVES

Mr. Tongthong Chandransu

A Thesis Submitted in Partial fulfilment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1986

หัวข้อวิทยานิพนธ์ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ
โดย นายธทอง จันทรางศุ
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุญาตให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

(Handwritten signature)

(รองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาลบุตร)
รักษาการในตำแหน่งรองคณบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติราชการแทนรักษาการในตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(Handwritten signature)

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชวิไลกุล)

(Handwritten signature)

กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช)

(Handwritten signature)

กรรมการ

(อาจารย์ ดร.วินิจ วินิจนัยภาค)

(Handwritten signature)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครื่องงาม)

(Handwritten signature)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ
ชื่อนิสิต	นายธงทอง จันทรางศุ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ภาควิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2528



บทคัดย่อ

ธรรมเนียมสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยนั้น เป็นคติเก่าแก่ที่มีอายุยืนยาวอย่างน้อยเกือบหนึ่งพันปี เมื่อยุคสมัยบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะการณ์ของโลก พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะมีอยู่น้อยเพียงใดก็ต้องแปรเปลี่ยนไปด้วย ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทย แม้พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์จะเป็นที่ล้นพ้น แต่ด้วยอิทธิพลจากข้อธรรมคำสั่งสอนในพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติก็เป็นผลให้พระมหากษัตริย์ไทยในระบบราชาธิปไตยทรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ ต้องมั่นอยู่ในธรรมอันควรแก่ความประพฤติของผู้ปกครองแผ่นดิน ใช้ว่าจะทรงใช้พระราชอำนาจโดยปราศจากขอบเขตได้โดยลำพังอิสระ

ต่อมาเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข ในยุคแรกของสมัยประชาธิปไตยคือช่วงเวลายี่สิบปีตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2495 บทบาททางการเมืองของคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่ในระดับสูง แนวความคิดในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าจะมีมากน้อยเพียงใด ก็ยังไม่เป็นที่ยุติลงตัว เป็นผลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล กิติ ในตอนต้นแห่งรัชสมัยในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันกิติ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงบริหารพระราชภาระราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง หากแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นซึ่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกือบทั้งหมด พระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีโอกาสเลือกสรรด้วยพระองค์เอง พระราชอำนาจของพระมหา

กษัตริย์ในทางกฎหมายมีอยู่อย่างไร หรือควรเป็นอย่างไร ในช่วงตอนนี้จึงยากที่จะอาศัยเป็นบรรทัดฐานได้

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งอาศัยกรณีของประเทศอังกฤษเป็นแบบอย่างแล้ว พบว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ทั้งส่วนที่เป็นพระราชอำนาจอันได้บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว และพระราชอำนาจในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติหรือจารีตประเพณีอีกเป็นจำนวนมากมีไม่น้อย พระราชอำนาจข้อที่สำคัญที่สุด เห็นจะได้แก่ พระราชอำนาจที่ทรงจะได้รับค่ากราบบังคมทูลและการปรึกษาหารือจากรัฐบาล ซึ่งในกรณีของประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ได้ทรงใช้พระราชอำนาจข้อนี้ตามครรลองประชาธิปไตยทุกครั้งที่รัฐบาลกราบบังคมทูลขอพระราชทาน หรือในโอกาสที่ทรงพิจารณาเห็นสมควร พระราชกระแสแนะนำนี้ เป็นที่เข้าใจตรงกันทุกฝ่ายว่าไม่ใช่พระบรมราชโองการที่เป็นคำสั่งเด็ดขาดอย่างสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หากแต่รัฐบาลชอบที่จะรับใส่เกล้า ๆ ไปพิจารณาตัดสินใจตามที่เห็นเหมาะสม และเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาตามวิถีทางประชาธิปไตย เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงจะกระทำผิดมิได้"

การใช้พระราชอำนาจในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เฉพาะอย่างยิ่งพระราชอำนาจที่มีได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น จะมีขอบเขตกว้างขวาง และมีผลในทางปฏิบัติที่แท้จริงอย่างไร ขึ้นอยู่กับตัวแปรสำคัญหลายประการ ได้แก่ ความจงรักภักดีของราษฎร พระบารมีของพระมหากษัตริย์ และลักษณะของรัฐบาล พระราชอำนาจในลักษณะอย่างนี้ ควรปล่อยให้เป็นไปตามลักษณะของธรรมชาติ ไม่นำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บทบัญญัติว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีอยู่ครบถ้วนตามความจำเป็นแล้ว

Thesis Title A Constitutional Legal Aspect of the King's
Prerogatives
Name Mr. Tongthong Chandransu
Thesis Advisor Assistant Professor Dr. Borwornsak
Department Law
Academic Year 1985



ABSTRACT

The conventions of the monarchy as an Institution in Thailand is as old as 1,000 years. Through time, the scope and extent of the royal prerogative has changed in response to the changes in world situation. During the era of the Thai Absolute Monarchy, though the king was overwhelmingly powerful, the Teaching of the Lord Buddha had subjected the absolute monarch to important requirements for kingship. The king must adhere to Dharma (Teachings of the Lord Buddha) of the king which incorporates what the king must and must not do. Since Buddhism was then the national religion, the king's prerogative was subject to restrictions.

Later, the Absolute Monarchy was abolished, and replaced with the Constitutional Monarchy under the system of Parliamentary Democracy. In the early period of democracy, i.e. the political role of the Reform Group and the nature of the extent and scope of the king's prerogatives under the constitution were not settled. This resulted in the abdication of H.M. King Prajadhipok. Even in the reign of H.M. King Ananda Mahidol and the early period of the present King. the kings did not administer nor execute the state affairs by

themselves. Those who were in power appointed groups of regents to do the works on the king's behalf. Therefore, during the said periods, the king's prerogatives under the constitution can not be considered a precedent.

However, if one examines the theory of the Constitutional Monarchy as modelled after that of Great Britain, one can see that the king's prerogative under the constitution does not appear only in written documents but also as conventions and customs. The most important power is the advisory role given to the government. In the case of Thailand, H.M. King Rama the IX has always exercised that power through democratic process whenever he was consulted. Though he has given recommendations in some occasions, they are understood by all parties concerned, that those recommendations are not absolute orders as in the period of the Absolute Monarchy. Rather, the government usually takes the recommendations to reconsider as it deems appropriate. The government has direct responsibility to the Parliament as in a usual democratic structure in order to conform to the constitutional monarchy's principle of and philosophy of "the king can do no wrong"

The royal exercise of the power through the constitution, particularly the unwritten one, has a very wide scope and extent. The actual effectiveness of the exercise is subject to several variables, namely, the respect people pay to him, the faith people have for him, the kindness and credibility of the Monarch and the political structure and orientation of the government. The king's prerogative as mentioned above should not be defined nor written. Rather, it should be left

to its natural condition. The present Thai Constitution contains
all the prerogatives needed.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จลงได้ด้วยพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อม
ในสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงพระกรุณาพระราชทานพระราชานุญาต
ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทรงพระกรุณาฯ พระราชทานสัมภาษณ์และแนวคิดที่เป็นประโยชน์ยิ่ง ตลอดจนพระราช
ทานคำแนะนำที่ทรงคุณค่าเป็นล้นพ้น ผู้เขียนใคร่ขอพระราชทานพระราชมงคลานุเคราะห์
ถวายบังคมแทบเบื้องพระบาทยุคลด้วยความภักดีสูงสุด

พระเดชพระคุณที่ลืมนิได้คือ ความกรุณาจาก หม่อมหลวงทวีสันต์ ลดาวัลย์
ราชเลขาธิการ ซึ่งได้กรุณาอนุญาตให้ผู้เขียนค้นคว้าเอกสารในสำนักราชเลขาธิการ กรุณา
ให้สัมภาษณ์และข้อคิดที่น่าสนใจ ทั้งความกรุณาจากข้าราชการในสำนักราชเลขาธิการทุก
ท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หม่อมราชวงศ์หญิงบุตรี วีระไวทยะ ผู้อำนวยการกองการใน
พระองค์ และ นายชนะ บารมี ผู้อำนวยการกองนิติการ ที่ได้เมตตาช่วยเหลือมาตั้งแต่
ต้นจนบัดนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์ ผู้ได้เสียสละเวลาอันมีค่า ค้นคว้าทำงาน และอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะที่สุภาพทางวิชาการแก่ผู้เขียนด้วยความอดทน

บุญคุณสำคัญยิ่งอีกส่วนหนึ่ง คือ ความช่วยเหลือด้วยความจริงใจ และเต็มใจเปี่ยม
ด้วยความรักและปรารถนาดี จากคณาจารย์ เพื่อน พี่ น้อง และญาติมิตรทั้งปวง โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง นายเชมทัต วิสวโยธิน ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือแนะนำผู้เขียนมาโดยตลอด ทั้งรับ
ภาระอันหนักแทนผู้เขียนในหน้าที่แผนกอื่น ๆ ระหว่างที่ผู้เขียนเร่งค้นคว้าทำวิจัย นายนิค-
สุนทรธัย หม่อมหลวงชุตินธร กาญจนะวิชัย และนายเฉลิมชัย กาญจนนิมมาน ผู้ช่วยค้นคว้า
และวิจัยที่เข้มแข็งของผู้เขียน นางสาวฉภา สืบบุญเรือง นายวราภรณ์ มนต์ริวัต นายสุรเทพ
ขันทอง นางสาวยุพณี ชูบุญญา นายกรชนก เพิ่มสุวรรณ และนายไพศาล มหาพัฒน์ภรณ์
ผู้เสียสละ เป็นธุระจัดพิมพ์ต้นฉบับจากลายมืออันแสนยุ่งเหยิงของผู้เขียนในเวลาอันจำกัดและ
กระชั้นชิด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชววิไลกุล คณบดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาให้กำลังใจและสนับสนุนผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้อย่างแข็งขัน กับทั้งขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณาจารย์ ในคณะกรรมการกิจการนิสิต ที่ได้เมตตาพ่อนัดให้ผู้เขียนมีโอกาสทำงานชิ้นนี้ได้สำเร็จทันตามกำหนด เวลา โดยกรุณาเป็นธุระในกิจการต่าง ๆ แทนผู้เขียนอย่างพร้อมเพรียงด้วยน้ำใจอันประเสริฐ

ในที่สุดผู้เขียนขอแนะนำประโยชน์อันதாகจะบังเกิดมีจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ กราบเท้าบูชาพระคุณครูบาอาจารย์ ทุกท่านที่ได้เคยเมตตาสั่งสอนผู้เขียนมาตั้งแต่น้อยคืบใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบูรพาจารย์ผู้แรกในชีวิตของผู้เขียนคือ คุณพ่อคุณแม่



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย	2
ทฤษฎี และแนวความคิด	5
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	6
บทที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ใน ประเทศไทย	7
แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ใน สมัยสุโขทัย	8
แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สมัย กรุงศรีอยุธยา	11
แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ภายหลังสมัยกรุงศรีอยุธยา ..	18
แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์สมัยรัตนโกสินทร์	21
การเปลี่ยนแปลงในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราช ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	25
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	27
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	31
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนปี พุทธศักราช 2475	36

บทที่ 2	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคแรกของระบอบ ประชาธิปไตย	40
	(ก) เรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ...	42
	(ข) เรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ...	47
	(ค) รายละเอียดเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ	50
บทที่ 3	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ	60
	(1) ภูมิหลังและวิวัฒนาการ	60
	(2) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบัน ...	64
	ก. พระราชอำนาจทั่วไป.....	64
	ข. พระราชอำนาจในฐานะพระประมุข	67
	ส่วนที่ 1 พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร	67
	1) ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี	67
	2) ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี	71
	3) พระราชอำนาจในด้านการต่างประเทศ (External Affairs)	73
	ส่วนที่ 2 พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ	73
	1) ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางที่ดำรงตำแหน่ง ตลอดชีพ (Life Peers)	73
	2) ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดประชุม ...	75
	3) ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย	76
	4) การยุบสภา	77
	ค. พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ และความยุติธรรม	78
	(3) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ อังกฤษในปัจจุบัน	79

บทที่ 4	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน	82
	(1) พระราชทัศนะเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์	83
	(2) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญในปัจจุบัน	85
	ก) พระราชอำนาจทั่วไป	86
	(ก) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	89
	(ข) พระราชกระแสแนะนำในกรณีอื่น ๆ	96
	(ค) ทรงสนับสนุนรัฐบาล	102
	ข) พระราชอำนาจในฐานะพระประมุข	108
	ส่วนที่ 1 พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร	115
	(1) ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี	115
	(2) ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี	122
	(3) พระราชอำนาจในด้านการต่างประเทศ (External Affairs)	126
	ส่วนที่ 2 พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ	127
	(1) ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิก	127
	(ก) กรณีสมาชิกแห่งชาติ พุทธศักราช 2516	128
	(ข) กรณีแต่งตั้งวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	136
	(2) ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุม	139
	(3) ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ	143
	(4) การยุบสภา	151
	ค) พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ และความยุติธรรม	152
	(1) กรณีนักโทษเด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต คริสมันต์ (Hubert Krischman)	154

	(2) กรณีนักโทษเด็ดขาดหญิง ฮ้างกี แซ่แต้	156
	(3) กรณีนักโทษเด็ดขาดชาย นชิตหรือเซน โจสูงเนิน	157
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	160
	บรรณานุกรม	166
	ประวัติผู้เขียน	173



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 แล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศหลายครั้งหลายครา จนกระทั่งปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ใช้บังคับอยู่คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แต่ไม่ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดก็ตาม สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยัง ได้รับยกย่องว่าเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดของชาติ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะของ มหาชน รัฐธรรมนูญทุกฉบับต่างมีบทกฎหมายในส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรถวายพระราชอำนาจ แก่พระมหากษัตริย์ กระจายกระจายอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์บ้าง ในหมวดอื่น เช่น หมวดที่ว่าด้วยรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีบ้าง แต่ถึงกระนั้น บทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังกล่าว ก็เชื่อว่าจะครอบคลุมพระราชอำนาจในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ ได้ครบถ้วน เนื่องจากพระราชอำนาจในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น แม้ในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ ซึ่งนับถือกันว่าเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขนั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ก็มีทั้ง ที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และทั้งส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แม้ในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ สถาบันที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เช่น คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา บางครั้งก็ยังมี ความสับสน และเกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่าทรงมีอยู่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งแท้ที่จริงแล้วประเด็นเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง การศึกษาเทียบเคียงพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรณีตัวอย่าง การใช้พระราชอำนาจของสมเด็จพระราชินีนาถแห่งประเทศอังกฤษ อาจใช้เป็นแนวทางใน การแสวงหาขอบเขตแห่งการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยได้บ้างก็

จริงอยู่ แต่ถึงกระนั้นจะกล่าวว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศทั้งสอง เหมือนกันทั้งในหลักการและรายละเอียดทุกประการก็คงมิได้ เพราะสถาบันพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศย่อมมีกำเนิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับแนวคิดและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แตกต่างกันไป ภูมิหลังเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาตีความหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และประเพณีการปกครองในส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่แท้จริงในประเทศไทยมีขอบเขต ข้อจำกัด และวิธีปฏิบัติในการใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ไว้อย่างไร และเป็นการสมควรเพียงใดหรือไม่ที่จะนารายละเอียดเหล่านั้นมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยก็เพื่อให้เห็นภาพแห่งความเป็นจริงว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นสถาบันที่เคารพนับถือคู่บ้านคู่เมืองของเรา มีลักษณะอย่างไรในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

ในการค้นคว้าและวิจัย เรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะได้พิจารณาแนวความคิด เกี่ยวกับสถาบันและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย มาตั้งแต่ต้นตามลำดับยุคสมัยตั้งแต่ยุคกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงรัตนโกสินทร์ โดยเน้นแสดงแนวคิดเกี่ยวกับลัทธิเทวราชา และอิทธิพลของพระพุทธศาสนาที่มีผลอย่างสำคัญและปรุงแต่งรูปโฉมของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยให้มีลักษณะเฉพาะตัว จนกระทั่งถึงยุคหัวเลี้ยวหัวต่อของการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งในเวลานั้นความขัดแย้งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลมีอยู่ในระดับสูง เพราะมีความเห็นที่แตกต่างกันว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่แท้จริงแล้ว ควรจะมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด จนเป็นผลสุดท้ายให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติ และตั้งแต่นั้นมาเป็นเวลาอีกกว่าสิบปี พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็บริหารโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งด้วยเหตุผลทางการเมือง เป็นข้อสำคัญ จากนั้นจะได้พิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ซึ่งไทยเราอาศัยเป็นแม่แบบการปกครองมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อพุทธศักราช 2475 ว่ามีลักษณะอย่างไร ทั้งส่วนที่เป็น

กฎหมายลายลักษณ์อักษร และส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยจำแนกพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ออกเป็น 3 หมวดใหญ่ คือ พระราชอำนาจทั่วไปประการหนึ่ง พระราชอำนาจ ในฐานะพระประมุขประการหนึ่ง และพระราชอำนาจในฐานะซึ่ง เป็นที่มาแห่งเกียรติศักดิ์และ ความยุติธรรม อีกประการหนึ่ง จากนั้นจะได้อ้อนกลับมาพิจารณาเรื่องพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตามสภาพที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน ทั้งในส่วนพระราชอำนาจที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และทั้งพระราชอำนาจในส่วนที่ไม่เป็น ลายลักษณ์อักษร โดยยึดแนวทางการจำแนกพระราชอำนาจออกเป็นหมวดต่าง ๆ เช่นเดียวกับ หลักที่ได้พิจารณาพระราชอำนาจในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ในการนี้ จะได้พิจารณาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย เน้นการศึกษา เฉพาะกรณีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ทรงเป็นพระมหากษัตริย์โดยพระองค์แรกที่ทรงบริหารพระราชภาระในหน้าที่พระมหากษัตริย์ด้วยพระองค์เองอย่าง แท้จริง ว่าพระราชอำนาจต่าง ๆ เหล่านั้นมีรายละเอียดข้อจำกัดและเงื่อนไขในการใช้พระ ราชอำนาจ เป็นประการใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษารายละเอียดแห่ง พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในประเทศไทย เป็นหลักสำคัญ โดย อาศัยเทียบเคียงกับพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษเปรียบเทียบ กัน เพื่อจะได้วิเคราะห์ถึงแนวความคิดในเรื่องนี้ ตลอดจนพัฒนาการและข้อพิจารณาเสนอแนะ ในกรณีที่เป็นการสมควร

คำว่า "พระราชอำนาจ" นั้นอาจวิเคราะห์ได้เป็น 2 นัย กล่าวคือ นัยแรกเป็น ความหมายทางกฎหมายตรงกับศัพท์รัฐธรรมนูญอังกฤษว่า royal prerogative นัยที่สอง เป็นความหมายทางธรรม เนียมปฏิบัติที่ถือสืบทอดกันมา

พระราชอำนาจทางกฎหมายนั้นขยายโดยคำว่า "ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ" จึงได้แก่พระราชอำนาจที่ปรากฏในตัวบทรัฐธรรมนูญนั่นเอง ในเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บางมาตราใช้คำว่า "พระมหากษัตริย์ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ..."¹ โดยตรงบางมาตรามีได้ใช้คำดังกล่าว หากระบุไว้เลยว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำการบางอย่างตามที่กำหนด ก็ต้องเข้าใจว่าเป็นพระราชอำนาจที่

¹ เช่นในมาตรา 9, มาตรา 156, 159, 160, 161, 162, 163, 164 ฯลฯ

รัฐธรรมนูญถวายไว้เช่นกัน¹ พระราชอำนาจทางรัฐธรรมนูญเช่นนี้คงต้องทรงใช้ด้วยพระองค์เอง จะทรงมอบให้ผู้อื่นกระทำแทนมิได้นอกจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เว้นกรณีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินตามมาตรา 16-19 หรือกรณีเสด็จพระราชดำเนินเปิดประชุมสมัยประชุมรัฐสภาสามัญประจำปีสมัยแรก ตามมาตรา 117 ซึ่งอาจทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระรัชทายาทหรือผู้อื่นเป็นผู้แทนพระองค์ได้ ที่มีหลักเช่นนี้เพราะบทบัญญัติในมาตรา 3 กำหนดว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้ ก็เท่ากับพระมหากษัตริย์ทรงรับมอบพระราชอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมีอาจทรงมอบพระราชอำนาจนั้นให้ผู้อื่นใช้แทนได้ ตามหลักที่ว่าผู้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจต่อ (delegatus non potest delegare) ในการใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้โดยปกติต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือพระราชหัตถเลขา (มาตรา 168) จึงจะชอบ ซึ่งหมายความว่า จะต้องทรงทำตามคำกราบบังคมทูลแนะนำของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือพระราชหัตถเลขานั้น ๆ นั้นเอง แต่ ณ.ที่ใดที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะถวายพระราชอำนาจนั้นให้อยู่ในพระบรมราชวินิจฉัยโดยเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แล้ว ก็จะไม่ระงับไว้เลยว่า การใช้พระราชอำนาจเช่นว่านี้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย² อย่างไรก็ตาม แม้จะทรงใช้พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยก็ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือพระราชหัตถเลขานั้น ๆ ด้วย

นอกจากนั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังหมายความรวมถึงพระราชอำนาจตามประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติที่ถือสืบต่อกันมา จนถือว่าเป็นพระราชอำนาจที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทรงใช้ได้จริง เพราะองค์การในรัฐธรรมนูญยอมรับเช่นนั้น พระราชอำนาจนี้มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดมากมาย อาทิพระราชอำนาจที่จะทรงพิจารณาฎีกาที่ประชาชนผู้เดือดร้อนทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งอาจไม่เกี่ยวกับการพิจารณาอภัยโทษเลยก็ได้ พระราชอำนาจที่จะทรงพิจารณาฎีกาความเดือดร้อน เช่นนี้อาจสืบสาวราวเรื่องขึ้นไปได้ถึงสมัยสุโขทัยดังจะได้กล่าวต่อไปโดยละเอียด พระราชอำนาจเช่นนี้อาจมีมานานก่อนเข้าสู่ระบอบปกครองเช่นนี้ หรืออาจเพิ่งเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็เป็นได้

¹ เช่นในมาตรา 10, มาตรา 77-78, มาตรา 84, มาตรา 146, มาตรา 175 ฯลฯ.

² เช่นในมาตรา 11, 15, ฯลฯ.

ทฤษฎีและแนวความคิด

จากการพิจารณาสภาพความเป็นจริงของการใช้พระราชอำนาจในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย อาจมีข้อสมมติฐานอันเป็นแนวความคิดดังต่อไปนี้

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยของไทย มิได้มีแต่เพียงเท่าที่บัญญัติ เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่ยังมีพระราชอำนาจโดยประการอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชอำนาจในส่วนที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในส่วนของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดจากทฤษฎีการปกครองประชาธิปไตยโดยทั่วไป ประกอบกับภูมิหลังทางด้านประวัติศาสตร์และปัจจัยที่เป็นตัวแปรสำคัญอีกหลายประการ พระราชอำนาจในส่วนนี้ครอบคลุมกว้างขวางทั้งราชการแผ่นดินฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่าที่ดำเนินมาในประเทศไทย ตั้งแต่ต้นมาจนถึงปัจจุบัน ศึกษาเทียบเคียงกับกรณีตัวอย่างของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศอังกฤษ จากเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหนังสือซึ่งตีพิมพ์แล้ว และจากเอกสารชิ้นต้นของสำนักพระราชเลขาธิการ สำนักเลขาธิการรัฐสภา ประกอบการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามข้อมูลจากบุคคลผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย เฉพาะพระราชทัศนะในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ผู้วิจัยอาศัยค้นคว้าจากข้อเขียน และภาพยนตร์ที่ผู้สื่อข่าวต่างประเทศได้เคยขอพระราชทานสัมภาษณ์ไว้ เมื่อรวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วนแล้วจึงนำมาพิจารณาวิเคราะห์ตามแนวทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ แบ่งแยกเป็นหมวดหมู่ แสดงข้อจำกัดและเงื่อนไข ตลอดจนวิธีการทางปฏิบัติของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย พร้อมทั้งเสนอแนะข้อพิจารณาที่เนื่องกับประเด็นการใช้พระราชอำนาจในแง่มุมต่าง ๆ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดถือสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือประชาธิปไตยก็ตาม สถาบันพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทมาทุกยุคสมัย แต่ก็ยังคงรักษานุคลิกภาพอันสำคัญที่สุดไว้ กล่าวคือ เป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนในชาติและเป็นหลักแห่งความมั่นคงสถิตสถาพรของบ้านเมือง ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงแนวความคิดและลักษณะแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กับทั้งการเปลี่ยนแปลงตลอดจนหลักเกณฑ์ทั้งที่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่มีกำหนดไว้ของพระราชอำนาจในประการต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น จึงเป็นสิ่งที่จะยังประโยชน์ในด้านการสร้างความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างอันแท้จริงของรัฐและความมั่นคงของชาติทั้งในอดีตและปัจจุบัน เป็นอย่างยิ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย