

ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยกับพระมหากษัตริย์

สถานการณ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้สถาบันพระมหากษัตริย์จะมีได้มีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาดดังที่เป็นอยู่ก่อนที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แต่สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยก็ยังคงเป็นสถาบันที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของเกียรติยศของชาติ เป็นเครื่องหมายแห่งเอกภาพแสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในประเทศ ในประวัติวิวัฒนาการการเมืองและการปกครองของไทย สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป แม้พระราชอำนาจอันล้นพ้นที่เคยมีในอดีตจะถูกวิตรอนลง แต่สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงมีอำนาจในการปกครองประเทศและมีความสำคัญต่อระบบการเมืองและวิถีชีวิตของสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง เช่นเดียวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ของอังกฤษที่ยังคงมีบทบาทและอำนาจในการปกครองประเทศและมีความสำคัญต่อระบบการเมืองและวิถีชีวิตของคนอังกฤษ

วอลเตอร์ แบทซอท (Walter Bagehot) บรรณาธิการนิตยสารชื่อ "Economist" ของอังกฤษ ได้กล่าวไว้ในหนังสือของเขาที่ชื่อว่า "รัฐธรรมนูญอังกฤษ" (The English Constitution) ว่า ระบบรัฐธรรมนูญของอังกฤษแยกการปกครองออกเป็น 2 ส่วนได้อย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่ดำรงศักดิ์ศรีของบ้านเมือง ซึ่งได้แก่ "สถาบันพระมหากษัตริย์" ซึ่งอยู่ในสถานะเป็นที่เคารพสักการะของทุกฝ่ายในบ้านเมือง และอีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่ดำเนินการปกครองบ้านเมืองตามความต้องการของประชาชนและต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนนี้

ได้แก่ "คณะรัฐมนตรี" ซึ่งต้องมาจากรัฐสภาและรับผิดชอบต่อรัฐสภา¹ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเขียนของ Meehan กับคณะ ที่ว่า สถาบันฝ่ายบริหารของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์ (the Crown) และรัฐบาล (the Government) และถือว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันอย่างหนึ่ง (the Crown as an Institution)²

ศาสตราจารย์ เกษม ศิริสัมพันธ์ อาจารย์ผู้บรรยายวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ในบทความของท่านที่ชื่อว่า "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา" ว่า³ ตามแนวความคิดของแบทชอนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นส่วนที่รักษาความสืบเนื่องหรือ Continuity ของบ้านเมือง แต่ส่วนรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นส่วนที่สามารถปกครองบ้านเมืองโดยสนองความต้องการเพื่อความก้าวหน้าของประเทศชาติซึ่งเป็นส่วนที่ให้ Progressive แก่บ้านเมือง เมื่อมีทั้งส่วนรักษาความสืบเนื่องและส่วนที่สามารถก้าวหน้าได้อย่างนี้

¹Walter Bagehot, The English Constitution (London: Oxford University Press, 1955), p.4. อ้างถึงในเกษม ศิริสัมพันธ์, "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา", ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, สมยศ เชื้อไทย บรรณาธิการ, หน้า 154.

²Eugene J. Meehan, John P. Roehe and Murray S. Stedman, JR., The Dynamics of Modern Government (McGraw-Hill, Inc. Printed in the U.S.A., 1966), p.214.

³เกษม ศิริสัมพันธ์, "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา", หน้า 154.

ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขจึงมีลักษณะของการก้าวเดิน โดยมีการประดับประดาสิ่งเนื่องควบคู่กันไป

สำหรับประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายปกครองของไทย ได้กล่าวไว้ว่า⁴ ตามรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับได้แบ่งส่วนประกอบของ "ฝ่ายบริหาร" (The Executive) หรือ "รัฐบาล" (Government) ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนประจำและส่วนที่ไม่ประจำ ส่วนประจำนั้นเป็นส่วนประกอบของรัฐบาลที่ถาวร ได้แก่ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีหน้าที่บริหารกิจการของประเทศจากเบื้องสูงในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐ และส่วนที่ไม่ประจำนั้นเป็นส่วนที่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามวาระหรือตามวิถีแห่งการเมือง ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรีอันมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารตามระบอบการปกครองของไทยนั้น ประกอบด้วยพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีรวมกัน ไม่ใช่เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ตั้งคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ในภาษาราชการจึงได้ใช้คำว่า "รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว"

ตามระบบกฎหมายอังกฤษ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ (chief of State) และทรงปกครองประเทศอังกฤษแต่เพียงในนาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ ประยูร กาญจนกุล "รัฐบาลและฝ่ายปกครอง", ที่ระลึกเนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ, หน้า 66.

(titular head of the realm)⁵ ในขณะที่รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับก็ได้บัญญัติรับรองพระราชฐานะขององค์พระมหากษัตริย์ไทยไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และในฐานะทรงเป็นประมุขของประเทศ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ว่า "The King can do no wrong" นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ซึ่งในฐานะนี้มีไชยศาทงทหารแต่เป็นฐานะสำหรับพระมหากษัตริย์ไทยโดยเฉพาะที่กำหนดโดยนิตินราชประเพณีตั้งแต่ครั้งโบราณ⁶ เช่นเดียวกับที่พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงเป็นจอมทัพของกองทัพแห่งชาติ อันถือเป็นมรดกในด้านวัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษนับย้อนหลังไปถึงสมัยดยุคแห่งนอร์มั่งดี เมื่อดยุคแห่งนอร์มั่งดีได้เป็นผู้ครอบครองเกาะอังกฤษนั้นด้วยตำแหน่งที่เป็นแม่ทัพนี้เองทำให้ได้รับตำแหน่งพระมหากษัตริย์ด้วย

ในฐานะที่พระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขของชาติ จะทรงเป็นกลางในทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่สนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ และจะไม่ทรงเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงวันแต่กรณีจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น⁷

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵Meehan and others, The Dynamics of Modern Government, p.214.

⁶ชานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย (กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, กรกฎาคม 2520), หน้า 26.

⁷ชานินทร์ กรัยวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย (กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 5, กุมภาพันธ์ 2520), หน้า 9.

ดังนั้น ฐานะของพระองค์จึงมั่นคงไม่ต้องทรงพะวงถึงคะแนนเสียงหรือตำแหน่งใด ๆ เหมือนที่ประมุขของประเทศแบบอื่น ๆ ต้องพะวง ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าพรรคการเมืองใด ๆ จะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นรัฐบาลพระมหากษัตริย์ก็ยังทรงเป็นพระประมุขของประเทศซึ่งทรงดำรงพระองค์เป็นกลางอยู่เช่นเดิม และแม้จะมีการผลัดแผ่นดิน การเปลี่ยนองค์พระมหากษัตริย์ก็เป็นไปตามการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายที่ทราบว่าการสืบราชสันตติวงศ์ แม้โดยหลักการรัฐสภาจะต้องให้ความยินยอมในการสืบราชสันตติวงศ์ดังกล่าว แต่ก็เป็นไปเพียงเพื่อทำให้ฐานะของพระองค์มั่นคงยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยการเมืองไม่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับได้ เพราะรัฐสภาจะให้ความเห็นชอบในการสืบราชสันตติวงศ์ขัดต่อกฎหมายที่ทราบมิได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ พระราชอำนาจตามทางปฏิบัติ ที่พระมหากษัตริย์จะทรงพระราชทานคำแนะนำเตือนสติ (the right to warn) พระราชอำนาจที่จะทรงได้รับการปรึกษา (the right to be consulted) และพระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนนโยบายรัฐบาล (the right to encourage) ก็ดำเนินมาด้วยดีโดยตลอด เพราะนักการเมืองและรัฐบาลต่างมั่นใจในความเป็นกลางขององค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น ในภาวะที่ประเทศประสบภาวะวิกฤตการณ์จนรัฐบาลไม่อาจแก้ไขให้ลุล่วงได้แล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะทรงเป็นเสมือนด่านชั้นที่ 2 ที่จะทรงแก้ไขวิกฤตการณ์ให้ลุล่วงเรียบร้อยไปได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะทรงเป็นศูนย์รวมของจิตใจและความสามัคคีของปวงชนทั้งชาตินั้นเอง ดังเช่นเหตุการณ์เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 และในระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 เป็นต้น ในภาวะนั้น หากประมุขของประเทศเป็นประธานาธิบดี ซึ่งสังกัดพรรคการเมือง ก็ย่อมจะไม่สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์นั้นได้ เพราะประชาชนสิ้นศรัทธาในตัวรัฐบาล และพรรคการเมืองเสียแล้ว^๑

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14.

ความต่อเนื่องของสถาบันพระมหากษัตริย์

สถาบันพระมหากษัตริย์ของแต่ละประเทศได้ผ่านวิวัฒนาการทางการเมืองมาหลายศตวรรษ และดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึงยุคปัจจุบันที่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ สถาบันพระมหากษัตริย์จึงยังคงผูกพันและมีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ และการสืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายที่ขบถ เพื่อเป็นหลักประกันว่าพระมหากษัตริย์จะทรงดำรงพระองค์โดยเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง

สถาบันพระมหากษัตริย์ของสหราชอาณาจักรได้ผ่านวิวัฒนาการทางการเมืองมาหลายศตวรรษ และดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดมา (ยกเว้นช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ที่ โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ พยายามสถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้นมาในช่วงตอนกลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ) ในช่วงของวิวัฒนาการที่ผ่านมานั้น แม้ว่าจะมีการต่อสู้ทางการเมือง ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับสถาบันผู้แทนของราษฎรตลอดมา และต่างผลัดกันได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองจนกระทั่งขั้นสุดท้าย สถาบันกษัตริย์ถูกลดอำนาจลงจนเป็นสถาบันกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ประวัติศาสตร์ของสหราชอาณาจักร บ่งชี้ค่อนข้างชัดเจนว่า ประชาชน หรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนไม่ได้มีความพยายามที่จะทำลายสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่นี้ เราจะเห็นว่า รัฐสภาสหราชอาณาจักร แตกต่างกับรัฐสภาในประเทศอื่น ๆ หลายประเทศตรงที่ไม่เคยแสดงเจตจำนงที่จะเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์เลย ชาวอังกฤษมีทัศนคติพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งคือมีความเห็นว่าถ้าสถาบันใดก็ตามสามารถดำรงคงอยู่มาเนิ่นนานนับเป็นศตวรรษสถาบันนั้นจะต้องมีคุณความดีบางประการแฝงอยู่ ถ้าสถาบันดังกล่าวสามารถปรับตัวให้เข้ากับทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปได้สถาบันนั้น ๆ ก็ควรที่จะคงเอาไว้ ดังจะเห็นได้จากอังกฤษยังคงไว้ซึ่งสภาแพริช (parish councils) องคมนตรีสภา สภาขุนนาง ระบบ

การพิจารณาคดีด้วยคณะลูกขุน (jury system) ฆัสติสออฟเดอะพีซ (Justices of the Peace) และสถาบันพระมหากษัตริย์ ในกรณีของพระมหากษัตริย์นั้น ครั้งหนึ่งเคยทรงอำนาจที่เกือบจะเรียกได้ว่าเด็ดขาด แต่ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนสถานภาพให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางการเมืองที่เป็นสากลนิยม

ดังนั้น สถาบันกษัตริย์จึงอยู่เคียงคู่กับประชาชาติสหราชอาณาจักรตลอดมา นอกจากเหตุผลความคงอยู่ยาวนานในประวัติศาสตร์แล้ว สถาบันพระมหากษัตริย์ยังเป็นศูนย์รวมให้เกิดสามัคคีในชาติ พระราชจริยาวัตรของพระมหากษัตริย์ล้วนแล้วแต่เป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติบ้านเมืองอยู่เสมอมา นอกจากนี้ สถาบันพระมหากษัตริย์ยังผูกพันกับสถาบันศาสนา แต่มีอิทธิพลต่อชีวิตจิตใจ ความรู้สึกในหมู่ประชาชนยิ่งกว่าศาสนาของประเทศ สถาบันพระมหากษัตริย์ผูกพันกับสังคมของอังกฤษอย่างแน่นแฟ้น คนอังกฤษโดยทั่วไปนิยมกษัตริย์ ถือกษัตริย์เป็นสัญลักษณ์ของชาติ เป็นสัญลักษณ์ของคุณธรรม ความดีงามและเกียรติยศทั้งปวง

คุณประโยชน์ที่เนื่องจากองค์พระมหากษัตริย์อีกประการหนึ่งก็คือ พระมหากษัตริย์เป็นคุณธรรมในด้านจิตใจของชนในชาติต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกในเครือจักรภพให้ผูกพันกัน ทั้ง ๆ ที่ชาติเหล่านั้นมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญหลายประการ สำหรับในด้านภายในประเทศ ประชาชนถือว่าความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศในการบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐเพื่อความถูกต้องชอบธรรมนั้น จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นถ้ามิใช่เป็นแต่เพียงหลักที่ปรากฏในกฎหมาย หากแต่มาจากบุคคลเป็นที่เคารพสูงสุดว่าเป็นสถาบันศักดิ์สิทธิ์ของรัฐ คำว่า "มาจาก" นี้หมายถึงการที่คำสั่งของรัฐประกาศใช้ในพระปรมาภิไธยขององค์พระมหากษัตริย์ ประชาชนยอมรับว่าพระปรมาภิไธยเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ชอบธรรม ฉะนั้น คำสั่งที่อยู่ภายใต้พระปรมาภิไธยนั้นย่อมจะชอบธรรมด้วย นอกจากนี้ ที่บุคคลปฏิบัติตามคำสั่ง

หรือบทบาทผู้ดีในพระปรมาภิไธยนั้น เนื่องจากถือว่าองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นตัวแทนของชาติเป็นตัวแทนของคุณความดีทั้งหลาย พระองค์อาจพระราชทานเกียรติยศและการยกย่องแก่บุคคลซึ่งได้ทำดี ปฏิบัติตามหน้าที่ที่รัฐได้กำหนดไว้

พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ที่กำหนดขึ้นแต่ละองค์นั้น มักจะใช้พระปรมาภิไธยของกษัตริย์ที่ทรงเป็นบรรพบุรุษที่ทรงมีพระราชจริยวัตรอันงดงาม หรือทรงความยิ่งใหญ่ในลักษณะของมหाराชในอดีต การหันกลับมาใช้พระปรมาภิไธยช่วยให้เกิดผลทางจิตวิทยา คือ มีผู้รู้จักยกย่องและเชื่อมั่นพระปรมาภิไธยเอลิซาเบ็ธเป็นพระนามของมหाराชในกาลก่อน พระนามอาเล็กซานดราและแมรีก็เป็นผู้ที่เคยทำความดีเด่นให้แก่ชาติ พระนามฟิลลิปแห่งเอดินเบอระเป็นชื่อที่นำความชื่นชมมาสู่ชาวสก๊อต พระนามชาลส์ซึ่งเป็นรัชทายาทแห่งราชบัลลังก์ ซึ่งมีพระนามเต็มว่า ชาลส์ ฟิลลิป อาร์เธอร์ ฮอว์จ เป็นการระลึกถึงกษัตริย์ราชวงศ์สจ๊วตและกษัตริย์ชาลส์เอ็ดเวิร์ด และยกย่องชาวสก๊อตพร้อมกันไป

สำหรับพระมหากษัตริย์ไทยก็เช่นกัน ตั้งแต่เริ่มก่อร่างสร้างตัวเป็นประเทศไทยมาจนบัดนี้ เรามีพระมหากษัตริย์สืบราชสันตติวงศ์ตลอดมาไม่ขาดสาย ทำให้วัฒนธรรมชาติและความมั่นคงของประเทศเป็นปึกแผ่นแน่นหนา ช่วยให้ระบบการเมืองและสังคมมีแบบแผนและเสถียรภาพที่มั่นคง แม้ว่าแต่เดิมพระมหากษัตริย์จะทรงอยู่ในฐานะทั้ง "เจ้าชีวิต" และ "เจ้าแผ่นดิน" ก็หาใช่ว่าจะทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ทรงกระทำสิ่งใดได้ตามพระราชหฤทัยเสมอไปไม่ ทั้งนี้ เพราะมีนิติราชประเพณีอันมีความหมายถึง พระบรมราชวินิจฉัย และประเพณีการปกครองแผ่นดินที่บรรพกษัตริย์ไทยทรงถือปฏิบัติติดต่อกันมาช้านาน เป็นเครื่องกำหนดตลอดมาทุกยุคสมัย ดังพระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า

"พระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าล้นพ้น ไม่มีข้อ

สิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อตามที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการณ์อันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควร และที่ยุติธรรม... เช่น เรียกพระนามว่า เจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่หมายว่ามีอำนาจอันจะฆ่าคนให้ตายโดยไม่มีควมผิดอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งความจริงสามารถทำได้ แต่ไม่เคยทำเช่นนั้น ก็เป็นการสมควรแก่บ้านเมืองในเวลานี้อยู่แล้ว"^{๑๐} และ

"ข้าพเจ้ามีความปรารถนาว่า การสิ่งใดเป็นการเจริญมีคุณแก่ราษฎร ควรจะเป็นไปที่ละเล็กละน้อยตามกาลเวลา การสิ่งใดซึ่งเป็นธรรมเนียมบ้านเมืองมาแต่โบราณ แต่ไม่สู้เป็นยุติธรรมก็อยากจะเลิกถอนเสีย แต่จะจู่โจมโทมหักเอาที่เดิยวันนั้นไม่ได้ จะต้องคอยตัดรอนไปที่ละน้อยพอให้เบาบางเข้าทุกที"^{๑๐}

ต่อมา แม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจาก ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (constitutional

^{๑๐} เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103, และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (โรงพิมพ์สรรพสามิต จัดพิมพ์, พ.ศ. 2510), หน้า 106-108. อ้างถึงใน ชานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย, หน้า 31.

^{๑๐} พระราชปรารภในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าด้วยทาสและเกษียณอายุ, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต.อ.ปรีชา ปาลิกานนท์, หน้า 1. อ้างถึงใน ชานินทร์ กรัยวิเชียร พระมหากษัตริย์ไทยระบอบประชาธิปไตย, หน้า 31.

monarchy) พระมหากษัตริย์ที่ครองราชย์ในสมัยประชาธิปไตยทุกพระองค์ ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมาถึงรัชกาลปัจจุบันทรงเป็น นักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทรงมีพระราชจริยาวัตรที่งดงามนำเคารพบูชา รวมทั้งทรงสามารถจัดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นให้หมดไปโดยเร็ว โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงวางพระองค์ และปรับพระองค์ให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมืองที่ย่อมจะต้องผันผวนและ เปลี่ยนแปลงไปในระยะแรกเริ่มแห่งระบอบประชาธิปไตย ประดุจดั่งได้ทรง ประคองแผ่นดินไทยอันอาจแตกร้างได้โดยง่ายนี้ไว้ในอุ้งพระราชหัตถ์ซึ่งมีทั้ง ความแข็งแกร่งและมั่นคงด้วยพระขันติคุณและความอ่อนโยนด้วยพระมหากรุณาธิคุณ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทางการเมืองในรัชสมัยของพระองค์จึงสามารถ เกิดขึ้นได้โดยปราศจากความรุนแรงจนเป็นภัยนับถืออย่างที่ได้เกิดมีขึ้นในประเทศ อื่น ๆ นอกจากนี้ พระองค์ได้ทรงปฏิบัติธรรมแห่งศาสนาพุทธซึ่งได้กำหนดไว้ สำหรับพระมหากษัตริย์ได้อย่างจริงจัง สม่่าเสมอและครบถ้วนได้แก่ ทศนิช ราชธรรม จักรวรรดิวัตร และ สังคหวัตถุ จนธรรมเหล่านั้นซึ่งแต่ก่อนเพียงแต่ เคยได้ยินได้ฟังกันมาเป็นนามธรรมได้ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดแจ้งแลเห็น ประจักษ์ได้โดยทั่วกัน เป็นธรรมที่ปฏิบัติได้จริง เกิดผลดีจริง ๆ แก่อาณา ประชากร และเป็นแบบอย่างที่จะให้ผู้อื่นถือปฏิบัติได้จริงโดยไม่มีข้อสงสัย ลังเลใจ และถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเป็นที่เคารพนับถือ อันสูงสุดของคนไทยและยังมีราชประเพณีและพิธีรีตองต่าง ๆ ซึ่งยังหลงเหลือ มาแต่กาลก่อน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็มีได้ทรงปล่อยให้สิ่งเหล่านั้น เป็นอุปสรรคต่อพระราชกรณียกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือเป็นสิ่งที่กั้น กลางระหว่างพระมหากษัตริย์และประชาชน แต่ได้ทรงเข้าถึงประชาชนทั่ว ประเทศอย่างใกล้ชิด ทำให้ไม่มีช่องว่างระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ อีกต่อไป ทำให้เกิดมีอุดมการณ์เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นใหม่ในปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างไปจากอุดมการณ์ซึ่งเคยมีมาแต่ก่อน อุดมการณ์นี้ได้แก่ความรักอัน ใกล้ชิดความภักดีและความมั่นใจในความบริสุทธิ์แห่งพระราชหฤทัยและพระ มหากรุณาธิคุณอันหาประมาณมิได้ในสังคมไทยในยุคปัจจุบันนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยกับพระมหากษัตริย์

1. ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีอังกฤษกับพระมหากษัตริย์

ในประเทศอังกฤษ หากพิจารณาถึงกำเนิดของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีของอังกฤษแล้ว จะพบว่าได้วิวัฒนาการมาจากหัวหน้าคณะที่ปรึกษาและคณะที่ปรึกษาที่สำคัญ ๆ ของพระมหากษัตริย์อังกฤษ และพระองค์เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อพระองค์ แต่ในระยะต่อมารัฐสภาอังกฤษมีอำนาจมากขึ้นจนกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองและการปกครองสูงสุด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1832 นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงต้องมาจากรัฐสภาและรับผิดชอบต่อสภาสามัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสภาสามัญ ดังนั้นในอดีต นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ จึงมีฐานะเป็น "ข้าราชการของกษัตริย์" (His or Her Majesty servants) และแม้ว่าในปัจจุบันสาระของหลักการดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป แต่การใช้สรรพนามดังกล่าวยังคงใช้กับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีของอังกฤษอยู่¹¹

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีอังกฤษกับสถาบันพระมหากษัตริย์ของอังกฤษแล้ว จะพบว่า มีความสัมพันธ์กันอยู่หลายประการ ดังนี้

¹¹ Arthur Berriedale Keith, The British Cabinet System (2nd.ed. by N.H. Gibbs ; London : Stevens and Sons, 1952), p. 1.



1.1 พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญให้เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงและผู้ร่วมอยู่ในคณะรัฐบาลของอังกฤษตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอแนะ

1.2 พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงมีบทบาทช่วยให้ชบวนการเมืองและการปกครองของอังกฤษดำเนินไปอย่างราบรื่น ลักษณะดังกล่าวนี้จะได้เห็นได้จากพระราชอำนาจในการยุบสภาสามัญตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างคณะรัฐบาลและสภาสามัญ ซึ่งเท่ากับว่าพระองค์ทรงมีส่วนช่วยขจัดความชงักงัน (deadlock) ทางชบวนการเมืองให้หมดสิ้นไป

1.3 พระมหากษัตริย์อังกฤษมีบทบาทคอยระดับระคองการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งแบทชอก (Bagehot) ได้อธิบายถึงบทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษในเรื่องนี้ไว้ว่า¹² สถาบันพระมหากษัตริย์ของอังกฤษไม่ใช่เพียงแต่มีหน้าที่ในฐานะเป็นส่วนที่ดำรงศักดิ์ศรีของบ้านเมืองเท่านั้น แต่พระมหากษัตริย์ของอังกฤษยังมีพระราชอำนาจที่สำคัญ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่ไม่ประจักษ์แจ้งเปิดเผยออกมา เพราะจะทรงใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ด้วยความระมัดระวัง ไม่เปิดเผย แต่เป็นพระราชอำนาจที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งคอยระดับระคองการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลของพระองค์ท่าน และแบทชอกกล่าวว่าพระราชอำนาจดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน¹³ คือ

¹² เกษม ศิริสัมพันธ์, "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา", หน้า 155.

¹³ Walter Bagehot, The English Constitution, p. 67.

พระราชอำนาจซึ่งแบทชอทเรียกว่า "The right to be consulted" หรือพระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาและพระราชทานคำแนะนำให้แก่รัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง พระมหากษัตริย์ย่อมทรงเป็นที่พึ่งของรัฐบาลในการให้คำปรึกษาและแนะนำเมื่อรัฐบาลเผชิญปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารบ้านเมือง

พระราชอำนาจซึ่งแบทชอทเรียกว่า "The right to encourage" ซึ่งหมายถึงพระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนหรือให้กำลังใจรัฐบาลในนโยบายหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ และ

พระราชอำนาจซึ่งแบทชอทเรียกว่า "The right to warn" เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์จะทรงตักเตือนรัฐบาลของพระองค์ท่านให้ตระหนักถึงความเสียหายในการกระทำของรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องที่เสียหายแก่ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

ซึ่งการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวมีผลต่อการเมืองของประเทศอังกฤษเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะมีอิทธิพลต่อแนวนโยบายและแนวโน้มในทางการเมืองของอังกฤษ อันที่จริงเป็นสิ่งที่ชอบธรรมที่จะให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเช่นนี้ เพราะพระองค์ท่านเป็นที่ทรงดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลานาน ทำให้พระองค์ทรงมีประสบการณ์ในทางการเมืองมากที่สุด

1.4 นายกรัฐมนตรีอังกฤษเป็นผู้ติดต่อที่สำคัญระหว่างคณะรัฐบาลกับพระมหากษัตริย์อังกฤษ ทั้งนี้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีอังกฤษมีฐานะเป็นประธานองคมนตรีของพระมหากษัตริย์อังกฤษ มีหน้าที่ถวายข่าวสารและเอกสารต่าง ๆ ที่สำคัญแก่พระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษยังทำหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

เช่น การจัดตั้งรัฐบาล การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ทั้งทางศาสนา และในกิจการของรัฐบาล อาทิ การสถาปนาสังฆราช (archbishops) สังฆราชา (bishops) และนักบวชเจ้าคณะต่าง ๆ ของคริสต์ศาสนานิกาย อังกฤษร่วม 200 คน รวมทั้งแต่งตั้งเจ้าพนักงานทางตุลาการ เช่น Lords of Appeal in Ordinary, Lord Chief Justice, Lord Justices of Appeal และนายกรัฐมนตรียังเป็นผู้ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการ แต่งตั้งองคมนตรีและหัวหน้าสำนักงานใหญ่ ๆ ตลอดจนเป็นผู้ขอพระราชทาน บรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเหรียญตราต่าง ๆ ทั้งนายกรัฐมนตรี ยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของราชสำนักอังกฤษในกิจการที่สำคัญ ๆ เช่น เกี่ยวกับการสมรส การเปลี่ยนราชทินนาม หรือการเสด็จประพาสประเทศ ต่าง ๆ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษยังเป็นผู้ให้ความเห็นชอบให้รัฐมนตรี เข้าเฝ้ากราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการกระทรวงของ รัฐมนตรีผู้นั้น ดังนั้น นายกรัฐมนตรีอังกฤษจึงเป็นสื่อกลางที่สำคัญระหว่าง คณะรัฐมนตรีกับพระมหากษัตริย์ และเป็นผู้ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาล มีระบบที่เชื่อมโยงกับสถาบันกษัตริย์¹⁴

2. ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยกับพระมหากษัตริย์

หากได้ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยกับ พระมหากษัตริย์ของไทยแล้ว จะพบว่า มีความสัมพันธ์กันอยู่หลายประการ ที่สำคัญ มีดังนี้

¹⁴ สุกิจจา ภรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เน้นเรื่อง พื้นฐานอำนาจการเมือง องค์กร และอำนาจหน้าที่", หน้า 109-111.

2.1 พระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตั้งรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ทั้งทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำถวายแนะนำของนายกรัฐมนตรีทำนองเดียวกับพระมหากษัตริย์ของอังกฤษ สำหรับรายละเอียดในเรื่องการแต่งตั้งและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

2.2 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ร่างพระราชกำหนด และร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

2.3 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทูลเกล้าฯ เสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง และไม่เคยถูกคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

2.4 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้ จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

2.5 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทูลเกล้าฯ เสนอเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่าพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญตราต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการทุกฝ่าย

2.6 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้

เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ซึ่งหมายความว่า จะไม่ทรงส่งเสริมหรือฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และพระองค์จะทรงเข้ามาข้องเกี่ยวกับการเมืองก็แต่เฉพาะในกรณีจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น และในกรณีนั้น ก็ยังต้องถือว่าพระองค์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบโดยตรงไม่ว่าจะในส่วนพระองค์หรือในฐานะประมุขของประเทศ เพราะพระองค์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ หลักประชาธิปไตยข้อนี้สืบเนื่องมาจากหลักกฎหมายที่ว่า "The King can do no wrong." ด้วยผลของการนี้ พระราชกรณียกิจก็ดี และพระบรมราชวินิจฉัยทั้งหลายก็ดี ที่ทรงกระทำในฐานะประมุขของประเทศ จึงต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับพระราชกรณียกิจที่ทรงกระทำทางฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญ¹⁵ ได้กำหนดไว้ว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินนั้น ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้แก่นายกรัฐมนตรี ดังนั้น ในกรณีที่มีปัญหาเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการหรือทรงลงพระปรมาภิไธย ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจักต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบและชี้แจงแสดงเหตุผลในการที่ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเช่นนั้น ซึ่งหลักการนี้มีอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทุกประเทศ¹⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538, มาตรา 185 จัตวา.

¹⁶ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย,

2.7 พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานคำแนะนำเดือนสติและสนับสนุน นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ไทย จะทรงให้คำปรึกษาและแนะนำตักเตือน ตลอดจนสนับสนุนนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในหลาย ๆ โอกาสเสมอมา ดังจะเห็นภาพสะท้อน ได้จากพระบรมราโชวาท พระราชดำรัส และพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบัน ที่ได้พระราชทานต่อนายกรัฐมนตรีในวันที่นายกรัฐมนตรี ได้นำข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เข้าเฝ้าถวายพระพรเนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุก ๆ ปี หรือกรณีทรงเรียกให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้า เพื่อถวายรายงานเมื่อเกิดภัยธรรมชาติร้ายแรง หรือกรณีรัฐบาลมีปัญหาที่ยากจะแก้ไข ได้ เช่น กรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ทรงเรียกนายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ไปรับฟังแนวทางพระราชดำริเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่น่าทรมานในช่วง เดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2538 หรือกรณีที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริแก้ไขปัญหา จราจรในกรุงเทพมหานครให้แก่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และแก่ รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี เป็นต้น

สำหรับแนวพระราชดำริที่ถือว่าเป็นคำแนะนำและสนับสนุน นโยบายของรัฐบาลที่สำคัญที่สุด ก็คือ แนวพระราชดำริที่รู้จักกันในนาม "โครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ" ซึ่งเกิดจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมเยียนราษฎรในทุกภูมิภาค ทำให้ทรงทราบสาเหตุ แห่งความทุกข์ยากของราษฎรโดยตลอด และได้พระราชทานพระราชดำริให้มีการ แก้ไขปัญหาความทุกข์ยากของราษฎร หรือพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎรให้มีความอยู่ ดีกินดีขึ้นเสมอมา มิได้ทรงดำรงพระองค์แต่เพียงว่าทรงเป็นพระประมุขของประเทศ ไทยโดยทางนิตินัยหรือตามรัฐธรรมนูญอย่างประมุขประเทศอื่น ๆ เท่านั้น แต่หาก ทรงระลึกอยู่เสมอว่าพระองค์เป็นคนไทย ที่จะต้องร่วมทุกข์ร่วมสุขกับคนไทย ทั่วประเทศ ไม่ว่า เพศ วัย ศาสนา หรืออาชีพใด และมีหน้าที่จะต้องปกป้อง รักษาอาชีพไทยและแผ่นดินไทยเหมือนคนไทยทั่วไป พระราชประสงค์และพระราช ดำริที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานในโอกาสและสถานที่ต่าง ๆ

นั้น ก็เพื่อให้เกิดการดำเนินงานเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของอาณาประชาราษฎร์ พร้อมทั้งเพื่อการพัฒนาประเทศ ยังผลให้มีภรรยานำเอาพระราชประสงค์ และพระราชดำริมาพัฒนาเป็นโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งเรียกโดยรวม ๆ ว่าโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ¹⁷

แนวพระราชดำริที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานนั้น ฝ่ายต่าง ๆ ที่ได้รับจะนำไปพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการดำเนินงานและจัดทำเป็นโครงการต่อไป การพัฒนาโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริจึงเกิดขึ้นโดย¹⁸

(1) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้เกิดจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมพสกนิกร เมื่อพระองค์ได้ทรงพบเห็นปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร ปัญหาสุขภาพอนามัยของผู้ยากจนและอยู่ในท้องถิ่นทุรกันดาร ปัญหาการทำลายป่า เหล่านี้เป็นต้น จะมีพระราชกระแสรับสั่ง และพระราชทานแนวพระราชดำริแก่ผู้ตามเสด็จฯ เพื่อการแก้ไขปัญหานั้น ๆ หรือเพื่อพัฒนาให้ดีขึ้น ผู้ตามเสด็จฯ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ก็จะทำพระราชดำริไปดำเนินการในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ หรือส่งให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบไปพิจารณา ดำเนินการและพัฒนาเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหาราช กับการศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สยามรัฐ, 2530), หน้า 185.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185-188.

(2) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอันเกิดจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ มีพระราชประสงค์จะจัดทำโครงการซึ่งมีลักษณะเป็นพิเศษ พระองค์จะทรงมอบหมายหน่วยงานให้นำพระราชดำริไปจัดทำเป็นหลักการและรายละเอียดการดำเนินงาน เพื่อกำกับบังคับควบคุมเสนอโดยตรง

(3) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอันเกิดจากโครงการตามพระราชประสงค์ เป็นโครงการซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงศึกษาและทดลองปฏิบัติเป็นการส่วนพระองค์ โดยทรงศึกษาและหารือกับผู้เชี่ยวชาญในวงงาน ทรงแสวงหาวิธีทดลองปฏิบัติ ทรงพัฒนาและแก้ไขดัดแปลงวิธีการ เป็นระยะเวลาหนึ่งเพื่อทดสอบผล ซึ่งทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ในการดำเนินงานทดลองจนกว่าจะเกิดผลดี เมื่อทรงแน่วพระราชหฤทัยว่าโครงการนั้น ๆ ได้ผลดีเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำหน่วยงานของรัฐบาลได้เข้ามาช่วยสนับสนุนงานหรือนำไปเป็นต้นแบบในการจัดทำเป็นโครงการในพื้นที่อื่น ๆ นับเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเช่นกัน

(4) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอันเกิดจากโครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ ซึ่งเป็นโครงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานข้อแนะนำและแนวพระราชดำริให้เอกชนไปดำเนินการและติดตามผลงาน โดยภาคเอกชนเอง

(5) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอันเกิดจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับพระราชทานคำแนะนำและพระราชดำริ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของหน่วยงานนั้น มาพัฒนางานให้ดีขึ้นหรือพัฒนาเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ตระหนักถึงพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เกี่ยวกับการพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ ว่าโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้งหลายส่วนใหญ่เป็นการมุ่งการพัฒนาเพื่อความกินดีอยู่ดี หรือพออยู่พอกินให้แก่ประชาชนในชนบทโดยตรงโดยเฉพาะชาวชนบทที่อยู่ห่างไกล ทุรกันดารและยากจนอย่างแท้จริง นับว่าเป็นโครงการสำคัญที่มีส่วนเข้าไปเสริมแผนงานโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม นอกจากนี้ โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 (2528-2529) จึงเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าผลของโครงการ นอกจากจะทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ ทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงเป็นส่วนรวมด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นหากจะปล่อยให้การดำเนินงานสนองพระราชดำริของหน่วยงานต่าง ๆ แต่ละหน่วยงานดำเนินงานอย่างเอกเทศในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ โดยไม่มีการประสานงานกับหน่วยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็จะทำให้การดำเนินงานสนองพระราชดำริไม่เกิดประสิทธิภาพและรวดเร็วเท่าที่ควร ดังนั้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี จึงได้ริเริ่มการจัดระบบเพื่อรองรับการดำเนินงานสนองพระราชดำริ โดยดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีออก "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ. 2524" บังคับใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2524 เพื่อเป็นหลักให้แก่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ยึดปฏิบัติในการดำเนินงานสนองพระราชดำริให้เกิดเป็นระบบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างดีที่สุดต่อไป¹⁰

¹⁰ พลโท นพ. นิชสาวยแก้ว กับคณะ, รัฐบุรุษชื่อเปรม (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เจ.พลัส อิมเมจ แอน พลับพลึง จำกัด, 2538), หน้า 211-212.

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 2524 ดังกล่าว ได้กำหนดให้มืองค์กรระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงานสนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เรียกว่า "คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" เรียกโดยย่อว่า "กปร." ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการองมนตรีเป็นที่ปรึกษา ราชเลขาธิการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และวิทยาการพิเศษ สำนักราชเลขาธิการ (ม.ร.ว.ทองน้อย ทองใหญ่) เป็นกรรมการ และนายสุเมธ ตันติเวชกุล เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้อำนวยการกองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่สำนักราชเลขาธิการ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ^{๒๐}

สำหรับสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กปร. นี้ ก็คือ เป็นองค์กรกลางระดับชาติที่จะควบคุม กำกับ ดูแล ติดตามผล และประสานการดำเนินงานของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจทั้งปวง ที่ดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริให้สามารถดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามเป้าหมายเพื่อสนองพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตลอดจนเป็นองค์กรกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการ และอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานต่าง ๆ จะเสนอมา เพื่อการดำเนินงานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อที่จะสนองพระราชดำริ

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 212-213.

ได้อย่างรวดเร็วทันที โดยไม่ต้องรอรระบบการจัดสรรงบประมาณประจำปีตามปกตินั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว ได้กำหนดให้สำนักงานงบประมาณจัดสรร เงินงบกลางจำนวนหนึ่งเป็นประจำทุกปีให้อยู่ในอำนาจของ กปร. ที่จะสั่งอนุมัติเงิน เพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ได้ทันทีตลอดเวลา²¹

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน กปร. นั้น นอกจากจะต้องควบคุมและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กปร. เพื่อสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้มีประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว ยังจะต้องแจ้งผลการพิจารณาของ กปร. ให้คณะรัฐมนตรีทราบ และในกรณีที่ต้อง ขออนุมัติผูกพันงบประมาณ ก็จะต้องดำเนินการเพื่อขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น บทบาทของนายกรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาโครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำริเป็นอย่างมาก ซึ่งนับตั้งแต่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เข้าไปมีบทบาทในการรับสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งสำนักงาน กปร. เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2524 เป็นต้นมา พลเอก เปรม ก็ได้ทุ่มเทสติปัญญาอย่างสุดกำลังเอาใจใส่และอนุมัติ เรื่องต่าง ๆ ด้วยความรวดเร็ว และให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่าง เต็มที่²²

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 213.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.