

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์

นายวิชชุ วุฒานุกรักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

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

CONSTITUTIONAL PROVISIONS CONCERNING STATUS OF THE KING

Mr. Witchu Wutanurak

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

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบัน
พระมหากษัตริย์

โดย

นายวิษุ วัฒนารักษ์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

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

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

.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ชัชพล ไชยพร)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ)

วิชชุ วุฒานุกรักษ์ : บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์

(CONSTITUTIONAL PROVISIONS CONCERNING STATUS OF THE KING)

อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 439 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ภายลักษณะอักษรในประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมถึงพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และบริบททางการเมือง ตลอดจนพัฒนาการของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศ เพื่อใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นประเทศหนึ่งที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

จากการศึกษาพบว่า สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นไปตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายลักษณะอักษรที่มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนและบริบททางการเมืองและสังคมของประเทศเหล่านั้นไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะมีที่มาจากประชาชนหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อใดก็ตามที่สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนหรือบริบททางการเมืองและสังคมของประเทศ ก็ไม่พ้นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทยนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่พึ่งและเป็นผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร และมีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตลอดมาตั้งแต่เมื่อครั้งก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนต่างๆ รวมถึงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ล้าสมัยจากแบบอย่างของต่างประเทศและมุ่งที่จะจำกัดบทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นวัตถุประสงค์หลักแต่กลับไม่คำนึงถึงบริบททางการเมืองและสังคมของประเทศไทยมากนัก เมื่อทั้งสองสิ่งนี้ไม่สอดคล้องกัน สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อครั้งปี พ.ศ. 2492

นอกจากนั้น การศึกษานี้ยังพบว่า พระมหากษัตริย์ไทยยังมีสถานะประการอื่นตามธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบเนื่องมาจากพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์ประกอบกับบริบททางการเมืองของประเทศไทย ที่ไม่ว่าจะมีการยกเลิกหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญก็ฉบับก็ตาม สถานะส่วนนี้ก็จะยังคงดำรงอยู่ตราบเท่าที่ประชาชนยังคงเคารพและศรัทธาต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ดังเช่นตลอดเวลาที่ผ่านมา

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติ.....
ปีการศึกษา.....2555.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5286021034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : CONSTITUTION/ KING/ ROYAL

WITCHU WUTANURAK : CONSTITUTIONAL PROVISIONS CONCERNING STATUS OF THE KING. ADVISOR : ASST. PROF. KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph.D., 439 pp.

This thesis focuses on the status of the King by considering written Constitutions of some countries having constitutional monarchy system, including each country's historical background and political context, as well as, development of the Constitution regarding the status of the King in each country, in order to do a comparative study on the status of the King between these countries and the Kingdom of Thailand, which is a country ruled by the constitutional monarchy with the written Constitution.

From this study, it was found that the status of the King in the countries having constitutional monarchy system usually follows the rules which are written in the Constitutions, along the same line of the willing of people, as well as, the socio-political context of these countries, whether such Constitutions came from people. However, when the status of the King in the Constitution is not in accordance with the common willing of the people or the socio-political context of the countries, it is unavoidable to change or amend the Constitutions.

In case of Thailand, the King has long been supporter and welfare provider to the Thai people and has been acted as main player participating in the development of quality of life of the people since the period before the country's political revolution in B.E. 2475 (A.D. 1932). After such revolution, pattern of writing various provisions, including those on the status of the King, in the Constitutions has been followed that of foreign countries, which concentrated more on limiting role and power of the King, and paid less attention on maintaining the socio-political context of the country. When the law in book and the law in action did not go together, the status of the King under the Constitution must be changed, particularly during the enactment of the new constitution in B.E. 2492 (A.D. 1949).

In addition, the study elaborates that the King of the Kingdom of Thailand also has other statuses which derived from tradition and historically inherited from the social power of the King according to the socio-political context of the Kingdom of Thailand. No matter how many times the Thai Constitutions has been repealed, this type of power makes the status of the King of the Kingdom of Thailand always be remained as long as the Thai people have respected and been faithful to the King as it always has been.

Field of Study : ..Laws.....Student's Signature.....

Academic Year : 2012.....Advisor's Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลาในการศึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ได้กรุณาให้ทั้งความรู้ข้อแนะนำเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมาย และข้อชี้แนะในการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งตรวจพิจารณาเนื้อหาวิทยานิพนธ์ อันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ซึ่งทำให้ผู้เขียนศึกษาวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ และอาจารย์ ดร.ชัชพล ไชยพร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้เกียรติรับเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาชี้แนะประเด็นอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์และตรวจสอบเนื้อหาโดยละเอียดรวมทั้งให้แง่คิดในทางวิชาการเพื่อประโยชน์ต่อการปรับปรุงเนื้อหาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดีตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้เป็นที่รักและเคารพยิ่งที่ได้มอบความรัก และโอกาสทางการศึกษาในทุกๆระดับชั้นการศึกษาให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ รวมทั้งขอบคุณน้องชายที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายศุภณัฐ ศุภชัลลส์ นายชินวิชญ์ ภู่อณะพิบูล และนายไตรธรรม หงส์ทอง ที่ให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงนางสาวจรรุราไพ อุไทย ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดหาข้อมูลที่จำเป็นสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนเพื่อนร่วมรุ่นทุกท่านในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเพื่อนท่านอื่นๆ ซึ่งเป็นมิตรที่ดีของผู้เขียนเสมอมา ที่คอยให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความงอกงามทางวิชาการและเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้ที่สนใจศึกษา คุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่ท่านผู้มีพระคุณที่ได้กล่าวนามมาข้างต้น แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ผู้เขียนสำนึกในพระคุณและยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสเผยแพร่เกียรติคุณของท่านผู้มีพระคุณที่ได้กล่าวนามมาข้างต้น จึงขอประกาศไว้ในกิตติกรรมประกาศคู่กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สืบไป

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	6
1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย	6
1.5 คำนียามศัพท์เฉพาะ.....	7
1.6 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร.....	9
2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์.....	9
2.1.1 นิยามความหมายของคำว่าพระมหากษัตริย์และคำเรียกประมุขของ รัฐแบบอื่นๆ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับประมุขของรัฐแบบ พระมหากษัตริย์.....	9
2.1.2 การเปรียบเทียบระหว่างประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์กับ ประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดี.....	12
2.1.2.1 รูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดี.....	12
2.1.2.1.1 ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐและ ประมุขของฝ่ายบริหารในรัฐบาลแบบ ประธานาธิบดี.....	12

2.1.2.1.2	ประธานาธิบดีในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐซึ่ง ร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินกับ นายกรัฐมนตรีในรัฐบาลแบบรัฐสภาผสม กับรัฐบาลแบบประธานาธิบดี.....	16
2.1.2.1.3	ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐแต่ไม่ได้มี ฐานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหารในระบบ รัฐสภา.....	21
2.1.2.2	ประเภทของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์.....	24
2.1.2.2.1	สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	24
2.1.2.2.2	สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบ ประชาธิปไตย.....	40
2.1.2.2.3	ความแตกต่างระหว่างสถาบัน พระมหากษัตริย์ในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์กับสถาบัน พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย.....	51
2.1.2.3	ความแตกต่างระหว่างรูปแบบประมุขของรัฐแบบ ประธานาธิบดีกับรูปแบบประมุขของรัฐแบบ พระมหากษัตริย์.....	53
2.2	สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็น ลายลักษณ์อักษร.....	56
2.2.1	ประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms.....	56
2.2.1.1	ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะ ของสถาบันพระมหากษัตริย์.....	56
2.2.1.2	หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์...	60
2.2.1.3	สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ.....	67
2.2.1.3.1	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็น ประมุขแห่งรัฐ.....	68
2.2.1.3.2	สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ.....	75

2.2.1.3.3	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนของรัฐ.	77
2.2.1.3.4	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ.....	78
2.2.1.3.5	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิทักษ์ รัฐธรรมนูญ.....	78
2.2.1.3.6	สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทาง ศาสนา.....	79
2.2.2	ประเทศในกลุ่มยุโรป	81
2.2.2.1	ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะ ของสถาบันพระมหากษัตริย์.....	81
2.2.2.2	หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์...	97
2.2.2.3	สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ.....	105
2.2.2.3.1	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็น ประมุขแห่งรัฐ.....	105
2.2.2.3.2	สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย นิติบัญญัติ.....	111
2.2.2.3.3	สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย บริหาร.....	118
2.2.2.3.4	สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย ตุลาการ.....	126
2.2.2.3.5	พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพ สักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้.....	131
2.2.2.3.6	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิทักษ์ รัฐธรรมนูญ.....	135
2.2.2.3.7	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ.....	140
2.2.2.3.8	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนของรัฐ.	140
2.2.2.3.9	สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่ง เกียรติยศ.....	142
2.2.2.3.10	สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทาง ศาสนา.....	142
2.2.3	ประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง.....	143

2.2.3.1 ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนุญและสถานะ ของสถาบันพระมหากษัตริย์.....	144
2.2.3.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์...	151
2.2.3.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ.....	157
2.2.3.3.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็น ประมุขแห่งรัฐ.....	157
2.2.3.3.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย นิติบัญญัติ.....	161
2.2.3.3.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย บริหาร.....	166
2.2.3.3.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย ตุลาการ.....	168
2.2.3.3.5 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้.....	169
2.2.3.3.6 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ.....	170
2.2.3.3.7 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนของ รัฐ.....	172
2.2.3.3.8 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่ง เกียรติยศ.....	175
2.2.3.3.9 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิทักษ์ รัฐธรรมนูญ.....	175
2.2.3.3.10 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทาง ศาสนา.....	176
2.2.4 ประเทศในกลุ่มเอเชีย.....	177
2.2.4.1 ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนุญและ สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์.....	178
2.2.4.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์..	188
2.2.4.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ.....	196
2.2.4.3.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็น ประมุขแห่งรัฐ.....	196

2.2.4.3.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย นิติบัญญัติ.....	205
2.2.4.3.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย บริหาร.....	216
2.2.4.3.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่าย ตุลาการ.....	220
2.2.4.3.5 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพ สักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้.....	229
2.2.4.3.6 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ.....	230
2.2.4.3.7 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนของ รัฐ.....	233
2.2.4.3.8 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่ง เกียรติยศ.....	234
2.2.4.3.9 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทาง ศาสนา.....	235
2.2.4.3.10 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิทักษ์ รัฐธรรมนูญ.....	237
บทที่ 3 แนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในอดีต.....	239
3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในยุคก่อนมี รัฐธรรมนูญ.....	239
3.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในยุคโบราณ.....	239
3.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในยุคสุโขทัย.....	240
3.1.2.1 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัย.....	240
3.1.2.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในสมัยสุโขทัย.....	242
3.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยอยุธยา.....	243
3.1.3.1 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา.....	243
3.1.3.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยา.....	246

3.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ใน รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจนถึงรัช สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	247
3.1.4.1 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์.....	247
3.1.4.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติ.....	248
3.1.5 แนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ใน รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	249
3.1.5.1 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์.....	249
3.1.5.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติ.....	260
3.2 พัฒนาการสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญ.....	261
3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรก่อนปี พ.ศ. 2492.....	263
3.2.1.1 ข้อพิจารณาหรือของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์.....	264
(1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ของพระมหากษัตริย์.....	264
(2) การแก้ไขการเรียกตำแหน่งประมุขของรัฐ และการ บัญญัติพระราชสถานะจอมทัพ.....	266
(3) ข้อขัดแย้งในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์.....	267
(3.1) ประเด็นเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรประเภท 2	268
(3.2) ประเด็นเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่าง พระราชบัญญัติ.....	269
(3.3) ประเด็นเรื่องการพระราชทานอภัยโทษ.....	271
3.2.1.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475.....	274
(1) แนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475..	274

(2) พระราชสถานะในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ	277
(3) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475.....	281
(4) การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์.....	284
(5) พระมหากษัตริย์ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใด จะละเมิดมิได้.....	285
(6) การบัญญัติให้เจ้านายและผู้มีบรรดาศักดิ์ดำรงอยู่ เหนือการเมือง.....	287
(7) พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพุทธมามกะและ ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก.....	290
(8) พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นจอมทัพ.....	292
3.2.1.3 การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489.....	292
3.2.1.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489.....	294
3.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492....	295
3.2.2.1 ความเป็นมาและลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492.....	295
3.2.2.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492.....	314
(1) แนวความคิดเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	314
(2) พระราชสถานะในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ	319
(3) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้น ครองราชย์ของพระมหากษัตริย์.....	324
(4) พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอน องคมนตรี ตลอดจนข้าราชการในพระองค์ และ สมุหราชองครักษ์.....	326
(5) การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์.....	328

(6) องค์พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพ สักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และผู้ใดจะกล่าวหา ฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้.....	331
(7) พระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ.....	331
(8) พระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่งเกียรติยศ.....	332
3.2.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์กรณีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว...	333
3.2.3.1 การจัดให้มีรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบ การปกครอง พ.ศ. 2475.....	334
3.2.3.2 การจัดให้มีรัฐธรรมนูญในช่วงรอยต่อระหว่างระบอบ รัฐธรรมนูญกับการรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทย.....	338
บทที่ 4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน.....	342
4.1 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์.....	342
4.2 พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนองคมนตรี ข้าราชการใน พระองค์ และสมุหราชองครักษ์.....	350
4.3 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์.....	353
4.3.1 กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย พระองค์เอง.....	354
4.3.2 กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์.....	355
4.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	358
4.4.1 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ.....	359
4.4.1.1 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา.....	361
4.4.1.2 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี.....	369
4.4.1.3 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล.....	379
4.4.2 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิด หรือกล่าวหาฟ้องร้องในทางใดๆ มิได้.....	390
4.4.3 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็น อัครศาสนูปถัมภก.....	401
4.4.4 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นจอมทัพ.....	403

4.4.5 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ.....	405
4.5 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณี.....	405
4.5.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งรัฐธรรมนูญ.....	406
4.5.2 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ.....	412
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ.....	421
รายการอ้างอิง.....	428
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	439

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบอบการปกครองโดยกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งกับกลุ่มต่างๆ ในสังคมไม่ช้าก็เร็ว¹ อันจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ในรัชสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งประเทศฝรั่งเศสนั้นมีการทำสงครามเกิดขึ้นบ่อยครั้งซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองแก่ประเทศฝรั่งเศสแต่อย่างใด ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจเกิดวิกฤตการณ์อย่างมาก นอกจากนั้นยังมีการพยายามใช้อำนาจปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีของปรีชาเมธีทั้งหลาย ซึ่งเหล่านี้ล้วนกระทบต่อประชาชนโดยรวมและก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อประชาชนในทุกระดับชั้นของสังคมฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก²

ในประเทศอังกฤษเองก็เช่นเดียวกัน ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของอังกฤษ กษัตริย์ของอังกฤษหลายพระองค์พยายามยืนยันว่าพระองค์เองแต่ผู้เดียวเป็นรัฐอธิปไตย มีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ตามแต่พระราชหฤทัย ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับขุนนางและชนชั้นกลางที่มีการศึกษา อันนำไปสู่สงครามกลางเมืองขึ้นบ่อยครั้งโดยผลลัพธ์มักจบลงที่ความปราชัยของฝ่ายกษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ซึ่งรัฐสภาทั้งขุนนางและสามัญชนร่วมกันจัดตั้งกองทัพทำการปฏิวัติสำเร็จในปี ค.ศ. 1688 และสถาปนา “อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา” ขึ้นมาในที่สุด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เกิดขึ้นในยุโรปได้เป็นอย่างดี³ และเป็นจุดหักเหสำคัญอันนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศพร้อมทั้งจำกัดบทบาททางการเมืองการปกครองของสถาบันกษัตริย์ลง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าอัศจรรย์ที่แม้ประเทศไทยในอดีตจะมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษหรือฝรั่งเศส แต่เหตุการณ์เช่นที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นยุโรปดังที่ได้กล่าวมากลับไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 47.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

ความหมายของตะวันตกมิได้เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย⁴ พระราชอำนาจอันล้นพ้นของพระมหากษัตริย์ไทยในอดีตนั้นหาได้มีขึ้นเพื่อตอบสนองพระประสงค์ของพระองค์เอง แต่มีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามพระราชภาระของแต่ละพระองค์อันเป็นหน้าที่ที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นธรรมราชาพึงประพฤติปฏิบัติ ความดังกล่าวเป็นไปตามพระราชดำรัสที่ได้ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดินในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้ในความหนึ่งว่า

“อนึ่งพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุที่ถือว่าเป็นล้นพ้น ไม่มีข้อใดสิ่งใดอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความเป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการอันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและเป็นที่ยุติธรรม...”⁵

อีกทั้งยังมีพระราชดำรัสอีกส่วนหนึ่ง ความว่า

“...ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นอันมิใช่ความเห็นที่เข้ากับตัวไว้โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอาประเทศยุโรปซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระราชานุญาตต่างๆกัน ด้วยอาไศรยเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสกัดกั้นเป็นชั้นๆตามลำดับเหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้นๆ เหตุการณ์ทั้งปวงนั้นก็ยังมีไม่เป็นที่ถึงกัน เพราะฉะนั้นแบบอย่างจึงยังไม่ลงเป็นแบบเดียวกันทั่วไปได้ทุกประเทศ ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มีเหตุการณ์อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้วจึงเป็นขึ้นเหมือนประเทศอื่นๆ ประเทศอื่นๆราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองแลเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เป็นการผิดกันตรงกันข้าม...”⁶

จากพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงน้ำพระทัยของพระมหากษัตริย์ไทยที่มีต่อบ้านเมืองแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงสภาพและลักษณะการปกครองบ้านเมืองของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เป็นอย่างดี ซึ่งคติความคิดดังกล่าวยังคงดำรงอยู่คู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์เรื่อยมาจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 147.

⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พริ้นท์แอนด์แพค, 2546), หน้า 62.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

ประชาธิปไตยในประเทศไทยนั้นหาได้มีจุดกำเนิดเช่นเดียวกับประเทศภาคพื้นยุโรปไม่ เพราะประชาธิปไตยที่เริ่มผลิดอกออกผลในประเทศไทยนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการปลูกฝังโดยองค์พระมหากษัตริย์เอง ดังเช่นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ ทั้งมีการเลิกทาส และการจัดการศึกษาแผนใหม่เพื่อสร้างปัญญาชนที่มีความรู้เท่าทันชาติตะวันตกเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ หรือในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงให้ความสำคัญต่อประชาธิปไตยและระบบการศึกษาอย่างมาก พระองค์ทรงจัดให้มีเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” เพื่อให้สังคมไทยมีการเรียนรู้ในสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” และเพื่อส่งเสริมให้ประชาธิปไตยมีความชัดเจนยิ่งขึ้นนั้น พระองค์ทรงเห็นชอบให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464 เพื่อให้ชาวไทยทุกคนได้มีโอกาสเรียนหนังสือถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เป็นอย่างน้อย เพราะการศึกษาภาคบังคับเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขยายสิทธิการเลือกตั้งแก่พลเมืองหรือในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นยุคที่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นก็เช่นเดียวกัน อันที่จริงแล้วพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหฤทัยโน้มเอียงไปในระบอบประชาธิปไตย และได้ทรงตั้งพระราชหฤทัยในอันที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เพียงแต่รอเวลาที่เหมาะสมเท่านั้น ดังนั้นการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ที่เกิดขึ้นจึงมิใช่เป็นเรื่องของการขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับข้าราชการระดับสูงในเชิงความคิดด้านการปกครอง หากจะขัดแย้งก็เป็นเรื่องของจังหวะเวลาซึ่งทางฝ่ายอภิรัฐมนตรีผู้ถวายความเห็น เห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ฝ่ายผู้ก่อการอันได้แก่คณะราษฎรมองว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว⁷

ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น คณะผู้ก่อการหรือคณะราษฎรมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงพระราชฐานะของพระมหากษัตริย์จากผู้ทรงมีพระราชอำนาจอันล้นพ้นไปเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือ Constitutional Monarchy ตามแบบฉบับของประเทศอังกฤษ ซึ่งปรากฏความขัดแย้งในพระราชบันทึกในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานมายังรัฐบาลคณะราษฎรว่า

“เมื่อพระยาพหลฯ และคณะร้องขอให้ข้าพเจ้าคงอยู่ครองราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ข้าพเจ้าได้ยินดีรับรองก็เพราะเข้าใจและเชื่อมั่นว่า คณะผู้ก่อการต้องการจะสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือ Democratic Government ตามแบบอย่างของ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 237.

ประเทศอังกฤษและประเทศอื่นซึ่งมีพระมหากษัตริย์ปกครองภายใต้อำนาจอันจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ และมีรัฐสภาซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยแท้...”⁸

แต่เมื่อพิจารณาในส่วนของคณะราษฎรนั้นพบว่าเป็นการรวมตัวระหว่างกลุ่มทหารและกลุ่มพลเรือนจำนวนหนึ่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มปัญญาชนผู้ได้มีโอกาสไปศึกษาต่อในประเทศภาคพื้นยุโรป ส่งผลให้เกิดความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยที่ปรากฏในภาคพื้นยุโรปและประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยให้เป็นเช่นนั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าจุดกำเนิดของประชาธิปไตยไทยมิได้เกิดจากความต้องการร่วมกันของประชาชนที่จะเรียกร้องให้เกิดความเสมอภาคและมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการปกครองประเทศเพื่อให้พ้นจากการถูกกดขี่ข่มเหงโดยกษัตริย์ที่เห็นแก่ตัว แต่เป็นเพียงความต้องการของคนกลุ่มหนึ่งที่มองว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ทันสมัยและเหมาะสมที่จะนำเข้ามาแทนที่สมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงรู้สึกเทิดทูนในสถาบันพระมหากษัตริย์เช่นเดิม ในจุดนี้เป็นเหตุผลประการสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลให้ฐานอำนาจของคณะราษฎรไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะดำรงอยู่ได้โดยไร้ซึ่งการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งเมื่อประชาธิปไตยของไทยมิได้เกิดขึ้นจากความต้องการของคนในประเทศ ผลที่ตามมาก็คือ ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้นอันเป็นผลให้เกิดการรัฐประหารและความขัดแย้งขึ้นบ่อยครั้งส่งผลให้สภาพสังคมไทยตกต่ำลงอย่างมาก แต่ที่ประเทศไทยสามารถผ่านเหตุการณ์ร้ายแรงเหล่านั้นมาได้ก็เนื่องมาจากพระบารมีและพระปรีชาญาณของพระมหากษัตริย์ และความจงรักภักดีที่ประชาชนทุกฝ่ายถวายแด่พระองค์ สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ช่วยให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยเป็นที่เคารพสักการะอย่างแท้จริง หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยของประเทศไทยจะดำรงอยู่โดยปราศจากสถาบันพระมหากษัตริย์หาได้ไม่

จากข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมานี้ จึงเป็นที่ชัดเจนว่าแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามกาลเวลา แต่สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยมีความเป็นเอกลักษณ์ที่มีอาจจะนำรูปแบบของกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญจากประเทศอังกฤษ หรือประเทศภาคพื้นยุโรปอื่น ๆ มาใช้ได้ทั้งหมด หากจะนำรูปแบบในต่างประเทศมาใช้ก็ต้องมีการดัดแปลง หรือไม่ก็นำมาใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น อันจะเห็นได้จากแม้จะมีการนำรูปแบบดังกล่าวจากต่างประเทศมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่เมื่อความต้องการของกลุ่มคณะราษฎรไม่ตรงกับเจตจำนงทางจารีตประเพณีของสังคม การเปลี่ยนแปลงในตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถาบัน

⁸ รัฐสภาและกรมศิลปากร, พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, 2524), หน้า 198 อ้างใน ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พี.ริ้นท์แอนด์แพค, 2548), หน้า 57.

พระมหากษัตริย์จึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ความในข้อนี้สอดคล้องกับพระราชทัศนะของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้แทนของนิตยสาร National Geographic เมื่อปี พ.ศ. 2525 ความว่า

“สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (Monarchy of this country has always been on the move)”⁹

เมื่อสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยมีความเป็นเอกลักษณ์ดังนี้ จึงเป็นที่น่าพิจารณาอย่างยิ่งว่าสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญนั้นดำรงอยู่อย่างไร และนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ในทางจารีตประเพณีนั้น สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยมีอยู่อย่างไรบ้าง ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเพื่อทราบถึงความจำเป็นแห่งการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นการช่วยให้ทราบถึงเหตุผลของการที่สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจต่างๆดังที่ได้ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญและตามจารีตประเพณีอีกด้วย

ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสังคมไทยที่จะต้องมีการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจัง เพราะในปัจจุบันมีการโจมตีพาดพิงถึงสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่บ่อยครั้งอันมีสาเหตุประการสำคัญมาจากแนวคิดตามรูปแบบตะวันตกที่ว่ากษัตริย์เป็นสิ่งเลวร้ายโดยอาศัยพระราชอำนาจในการดำเนินการใดๆตามแต่พระราชหฤทัย แต่กลับมิได้ศึกษาอย่างลึกซึ้งถึงความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ของแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยว่าดำรงอยู่เพื่อการใด อันส่งผลให้ขาดความเข้าใจถึงความจำเป็นของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีต่อสังคมไทย ซึ่งหากแนวความคิดเหล่านี้ยังคงดำเนินต่อไปและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ก็คงไม่พ้นที่ประเทศไทยจะต้องพบกับวิกฤตการณ์ในที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสถานะตามรัฐธรรมนูญของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์และสภาพสังคมของประเทศดังกล่าวอันนำไปสู่การบัญญัติสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ

⁹ Thailand's Working Royalty, National Geographic (October 1982) อ้างใน ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พรีนท์แอนด์แพค, 2548), หน้า 74.

2. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รวมถึงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงเวลาดังกล่าว
3. เพื่อศึกษาถึงที่มาและเหตุผลของวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญไทยในอดีตในส่วนบทบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์
4. เพื่อศึกษาถึงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบันทั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และสถานะในทางจารีตประเพณีที่มีอยู่สืบเนื่องมาจากพื้นฐานความคิดในอดีต

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของการกำเนิดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศเป็นสำคัญ อันนำไปสู่ประเด็นที่ว่าสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยนั้นมีความเหมือนและแตกต่างจากสถาบันกษัตริย์ในต่างประเทศอย่างไร โดยจะศึกษาได้จากการเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยมุ่งเน้นในหมวดที่ 2 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้นยังมุ่งศึกษาด้านประวัติศาสตร์ของสภาพสังคมในแต่ละช่วงเวลาว่ามีลักษณะเช่นไรและสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในขณะนั้นๆหรือไม่ ซึ่งศึกษาได้จากพระราชดำรัสหรือพระราชหัตถเลขาซึ่งเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ซึ่งสำคัญในการวิเคราะห์ถึงสภาพบ้านเมืองในแต่ละช่วงเวลา รวมไปถึงพระราชหัตถ์ต่างๆของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์เกี่ยวกับการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย ซึ่งการศึกษาดังกล่าวเหล่านี้นอกจากจะช่วยให้ทราบถึงสถานะที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังช่วยให้ทราบถึงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตามจารีตประเพณีอีกด้วย

1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรมีสถานะตามรัฐธรรมนูญ แม้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยมีสถานะตามจารีตประเพณีด้วย

ส่งผลให้บทบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับจารีตประเพณี

1.5 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสูงสุดในการจัดการปกครองรัฐ โดยพิจารณาเฉพาะในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และหมายความรวมถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นๆ ที่บัญญัติขึ้นเพื่ออธิบายขยายความประกอบเนื้อความในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ ละเอียดยิ่ง และชัดเจนยิ่งขึ้น

2. จารีตประเพณี หมายถึง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากแนวทางการปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับกันของคนในสังคม โดยไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรอื่นใด แต่ประชาชนในสังคมมีความรู้สึกร่วมกันว่าจำเป็นต้องปฏิบัติตาม การกระทำใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามจารีตประเพณีไม่มีบทลงโทษทางกฎหมาย แต่อาจไม่ได้รับการยอมรับหรืออาจถูกต่อต้านจากประชาชนโดยส่วนใหญ่

3. สถาบันพระมหากษัตริย์ หมายถึง ตำแหน่งซึ่งองค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ โดยเป็นตำแหน่งที่ได้รับการรับรองทั้งจากรัฐธรรมนูญและจารีตประเพณี

4. สถานะ หมายถึง ลักษณะความเป็นอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในมิติทางนิติศาสตร์ โดยพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญและจารีตประเพณี

1.6 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) ซึ่งจะได้ศึกษาค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทั้งในส่วนของบทบัญญัติและบันทึกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังต้องศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการใช้พิจารณาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ทั้งในประเทศไทยและของต่างประเทศ รวมถึงหนังสือ ตำราและบทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ และจากวิทยานิพนธ์ในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพระราชหัตถเลขา และพระราชดำรัสต่างๆ ที่ปรากฏขึ้นในประวัติศาสตร์เพื่อนำมาประกอบการวิจัย

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. การศึกษาถึงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในต่างประเทศเป็นการสร้างความเข้าใจในสภาพสังคมต่างประเทศ อันนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจในพื้นฐานทางสังคมที่แตกต่างกับสังคมไทย ตลอดจนความแตกต่างในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์

2. เนื่องจากสถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยเป็นเวลานานไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงใดๆเกิดขึ้นในสังคมไทยก็ตาม ดังนั้นการศึกษาถึงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ดำรงอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ย่อมส่งผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของสถาบันหลักของชาติสถาบันนี้ดียิ่งขึ้นว่ามีความสอดคล้องและค้ำจุนสังคมไทยมากเพียงใด ซึ่งจะยังประโยชน์ในด้านการสร้างความมั่นคงและความปรองดองภายในชาติสืบไป

บทที่ 2

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์หรือกษัตริย์ เป็นรูปแบบประมุขของรัฐรูปแบบหนึ่งที่มีมาแต่โบราณและยังคงมีการใช้รูปแบบประมุขของรัฐรูปแบบนี้อยู่ในหลายประเทศ ในปัจจุบันมีประเทศที่มีประมุขของรัฐรูปแบบกษัตริย์จำนวน 44 ประเทศรวมถึงประเทศไทย แต่ประมุขของรัฐรูปแบบกษัตริย์ในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันหลายประการ อาทิเช่น มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันตามแต่ละคตินิยม หรือมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ เป็นต้น ดังนั้นในเบื้องต้นจึงควรศึกษาถึงนิยามความหมายและลักษณะสำคัญของประมุขของรัฐรูปแบบกษัตริย์ และศึกษารูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีซึ่งเป็นรูปแบบประมุขของรัฐอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อใช้เปรียบเทียบกับรูปแบบประมุขของรัฐแบบกษัตริย์อันจะเป็นการช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงลักษณะสำคัญของรูปแบบประมุขของรัฐแบบกษัตริย์มากยิ่งขึ้น ตลอดจนการศึกษาประมุขของรัฐรูปแบบกษัตริย์ในแต่ละประเภทอันจะนำไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยกับสถานะของสถาบันกษัตริย์ในประเทศต่างๆ ซึ่งอยู่ในประเภทเดียวกันกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยในส่วนต่อไป

2.1.1 นิยามความหมายของคำว่าพระมหากษัตริย์และคำเรียกประมุขของรัฐแบบอื่นๆ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์

นิยามในการเรียกประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศนั้นมีหลากหลายรูปแบบตามแต่ละคตินิยม โดยส่วนใหญ่แล้วประเทศที่มีประมุขรูปแบบกษัตริย์นั้น เรียกประมุขของประเทศว่ากษัตริย์ (King) หรือ พระราชินีนาถ (Queen) เช่นประเทศอังกฤษ สวีเดน โมร็อกโก จอร์แดน ซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น แต่ก็มีบางประเทศที่ใช้คำเรียกอื่นในการเรียกประมุขของรัฐในลักษณะเช่นเดียวกันกับพระมหากษัตริย์ เช่นประเทศคูเวตและกาตาร์มีเอมีร์ (Amir/Emir) เป็นประมุขของรัฐ ประเทศโอมานมีสุลต่าน (Sultan) เป็นประมุขของรัฐ ประเทศโมนาโกมีเจ้าชาย (Prince) เป็นประมุขแห่งรัฐ ประเทศลักเซมเบิร์กมีแกรนด์ดยุก(Grand Duke) เป็นประมุขแห่งรัฐ เป็นต้น

นอกจากนั้น ในประเทศหนึ่งๆก็อาจมีคำเรียกประมุขได้หลายแบบ ยกตัวอย่างเช่น คำว่า “จักรพรรดิ” ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ทำให้ล้าหรือจักรหมุนไป จักรพรรดิจึงถือเป็นผู้หมุนกงล้อศึกเพื่อทำสงครามปราบปรามศัตรูอันเป็นราชกิจในการป้องกันประเทศ คำว่าจักรพรรดินี้ถูกนำไปใช้ในการแปลความหมายของคำว่า “Emperor” ในภาษาอังกฤษ แต่หากพิจารณาแล้ว คำว่า “Emperor” มีที่มาจากคำว่า “Imperator”¹ แปลว่า “ผู้บัญชาการ” ในปัจจุบันคำว่าจักรพรรดิหรือ Emperor ถูกนำมาใช้เรียกประมุขของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งที่จริงแล้วในประเทศญี่ปุ่นมีคำเรียกประมุขว่าเทนโน (Tennō) แปลว่า “องค์อธิปัตย์แห่งสวรรค์” (Heavenly Sovereign)² จะเห็นได้ว่าคำเรียกประมุขของประเทศญี่ปุ่นมีความหลากหลายและล้วนมีความหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็ก็เป็นเพียงความแตกต่างกันในแง่รากศัพท์เท่านั้น ไม่ว่าจะมีความหมายของประมุขของประเทศญี่ปุ่นเช่นใดก็ตาม รูปแบบประมุขของประเทศญี่ปุ่นก็คือประมุขของรัฐในลักษณะเดียวกันกับกษัตริย์นั่นเอง

ในส่วนของประเทศไทยนั้นก็มีคำเรียกประมุขของประเทศหลายรูปแบบเช่นเดียวกัน คำแรกที่ต้องพิจารณาคือคำว่า “พระมหากษัตริย์” ซึ่งหมายถึง “นักรบผู้ยิ่งใหญ่” เพราะคำว่า “มหา” แปลว่ายิ่งใหญ่ และ “กษัตริย์” แปลว่านักรบ³ คตินี้มีที่มาจากภาษาสันสกฤตอันสืบเนื่องมาจากธรรมเนียมการใช้วรรณของอินเดียที่ถือว่าวรรณกษัตริย์เป็นวรรณนักรบ พระมหากษัตริย์จึงเป็นนักรบผู้ยิ่งใหญ่ซึ่งถือว่าสืบเชื้อสายมาจากพระวิษณุหรือพระนารายณ์ อันจะสังเกตได้จากสร้อยพระนามพระมหากษัตริย์ไทยมีคำว่า “รามธิบดี” อยู่ด้วยเสมอ⁴ “พระมหากษัตริย์” ถือเป็นคำเรียกประมุขแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างเป็นทางการอันจะสังเกตได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายทุกฉบับในปัจจุบันจะใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” เพื่อแสดงถึงตำแหน่งประมุขแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากคำว่า “พระมหากษัตริย์” แล้ว ยังมีคำเรียกประมุขแห่งราชอาณาจักรไทย คำอื่นๆอีก ได้แก่คำว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” ซึ่งสืบเนื่องมาจากกฎหมายไทยในสมัยก่อนถือว่าที่ดินในประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรเพียงเป็นผู้อาศัยทำกินเท่านั้น ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จว่าด้วยที่ดิน พ.ศ. 1903 บทที่ 41 บัญญัติว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามาได้” และบทที่ 42 บัญญัติว่า “ที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ใ้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขาย

¹ Douglas Harper, Emperor [Online], Available from <http://www.etymonline.com>

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 1, เติลนิวส์, 22 กุมภาพันธ์ 2555.

³ ธานินทร์ กรีวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2519), หน้า 1.

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ จ.รักษา : พระมหากษัตริย์ไทยในสังคมโลก ตอน 1, เติลนิวส์, 23 พฤศจิกายน 2554.

แก่กัน อย่าละไว้เป็นทำเนเปลา ให้นายข้างนายอำเภอร้อยแขวงแลนายอากรจัดคนเข้าอยู่” นอกจากนั้นยังมีคำว่า “พระเจ้าอยู่หัว” ซึ่งยังคงมีการใช้เรียกพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน เนื่องจากตามธรรมเนียมไทยเดิมจะไม่ออกพระนามพระมหากษัตริย์ ดังนั้นจึงเรียกขานพระองค์ว่า “พระเจ้าอยู่หัว” เป็นการเทิดทูนพระองค์ท่านไว้เหนือเกล้าๆ กล่าวคือ เป็น “พระเจ้า” ที่มีใช้มนุษย์ แต่สืบเชื้อสายมาจากพระราม และ “อยู่หัว” คืออยู่เหนือข้าแผ่นดิน และเป็นเจ้าชีวิตของข้าแผ่นดิน อีกด้วย⁵

ยังมีคำเรียกพระมหากษัตริย์ไทยอีกคำหนึ่งคือคำว่า “ในหลวง” สำหรับที่มาของคำว่า “ในหลวง” นั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานไว้ว่า คำว่า “ในหลวง” เห็นจะเนื่องมาจากในสมัยกรุงศรีอยุธยามีการเรียกพระเจ้าแผ่นดินว่า “ขุนหลวง” อันหมายถึง ขุนใหญ่กว่าขุนอื่นทุกชาติทุกภาษา หรือก็คือ “ราชาธิราช” กันอย่างแพร่หลายมาจนตลอดสมัย ต่อเนื่องจนถึงสมัยกรุงธนบุรีก็ยังคงมีการเรียกพระเจ้าแผ่นดินว่า “ขุนหลวงตาก” คำว่า “ขุนหลวง” นี้เองที่นำไปตัดเอาคำว่า “หลวง” ข้างท้ายไปประกอบคำอื่นๆ เพื่อสื่อหมายความว่า “เนื่องด้วยพระเจ้าแผ่นดิน” เช่น คนหลวง, ข้างหลวง, เรือหลวง อันหมายถึง คนของขุนหลวง ข้างของขุนหลวง เรือของขุนหลวง ซึ่งต่อมาจึงเรียกสั้น ๆ ว่า “ของหลวง” คำว่า “ในหลวง” ก็ทำนองเดียวกันมาจากคำว่า “ในวังขุนหลวง” หรือ “ในกิจการของขุนหลวง” แล้วก็เลยเรียกหมายความต่อไปถึงพระองค์พระเจ้าแผ่นดินตามสะดวกปากว่า “ในหลวง” อย่างเดียวกับคำว่า “ของหลวง”⁶

จะเห็นได้ว่าคำเรียกตำแหน่งประมุขแห่งรัฐเหล่านี้แม้จะมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีความแตกต่างเพียงในแง่รากศัพท์อันมีที่มาจากประวัติศาสตร์และความเป็นมาภายในประเทศเท่านั้น แต่โดยลักษณะแล้วก็คือประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกันทั้งสิ้น ความแตกต่างในแง่รากศัพท์เหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากประเทศที่มีพระมหากษัตริย์โดยส่วนใหญ่มักเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน แม้จะมีบางประเทศพยายามสถาปนากษัตริย์หรือจักรพรรดิขึ้นโดยไม่ได้มีประวัติศาสตร์ใด ๆ มาก่อน แต่กษัตริย์หรือจักรพรรดิเหล่านี้มักอยู่ไม่ได้นานนักเนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับจากภาคประชาชน

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 146.

⁶ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สารานุกรมไทย เล่ม 12, (กรุงเทพฯ : องค์การคำของคุรุสภา, 2505), หน้า 167.

2.1.2 การเปรียบเทียบระหว่างประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์กับประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดี

2.1.2.1 รูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดี

นอกเหนือจากประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ ยังมีประมุขของรัฐในอีกรูปแบบหนึ่งคือประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดี หากจะศึกษารูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ การเข้าสู่ตำแหน่ง และความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถแบ่งประเภทของรูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีได้ 3 ประเภท ดังนี้

2.1.2.1.1 ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารในรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential Government)

ในการปกครองรูปแบบนี้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและทำหน้าที่ประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหาร มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนโดยส่วนใหญ่แล้วประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารจะไม่มีนายกรัฐมนตรีแต่ก็อาจมีบางประเทศที่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน แต่ก็มีความแตกต่างจากระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีในระบบกึ่งประธานาธิบดีนั้นต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ แต่นายกรัฐมนตรีในระบบประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ระบบประธานาธิบดีในหลายประเทศทั่วโลกมีต้นแบบมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาประกาศเอกราชและแยกตัวออกจากประเทศอังกฤษเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 อันเนื่องมาจากการที่ 13 อาณานิคมในทวีปอเมริกาโดนอังกฤษเอาไรต์เอาเปรียบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บภาษีอย่างรุนแรง การแยกตัวของ 13 อาณานิคมดังกล่าวส่งผลให้เกิดรัฐใหม่ 13 รัฐขึ้น แม้ทั้ง 13 รัฐจะได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญภายในของแต่ละรัฐก็ตาม แต่ก็ได้ร่วมดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญสมาพันธรัฐขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสมาพันธรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการรวมตัวอย่างหลวมๆ ของทั้ง 13 รัฐ ซึ่งทั้ง 13 รัฐเองก็ยังมีภารกิจขัดแย้งกันเองทางการค้า อีกทั้งสภาองเกรสที่เป็นองค์กรกลางในการตัดสินเรื่องสำคัญไม่มีอำนาจเรียกเก็บภาษีส่งผลให้อำนาจสมาพันธรัฐมีน้อยมาก ในปี ค.ศ. 1787 สภาองเกรสจึงจัดตั้งสภาคอนเวนชัน (la convention) ขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาของสมาพันธรัฐและเสนอแนวทางแก้ไขอันนำไปสู่

การยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และประกาศใช้ในวันที่ 17 กันยายน 1787⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญแม่แบบของการปกครองในระบอบประธานาธิบดีให้กับประเทศต่างๆในโลก

รูปแบบของการปกครองในระบอบประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา มีลักษณะสำคัญดังนี้

1) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการบริหารประเทศอย่างมาก เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ประธานาธิบดีจึงได้รับการยอมรับจากประชาชนในฐานะประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารอีกด้วย

2) มีการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจน (Separation of Power) เนื่องจากทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาต่างได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ดังนั้นจึงมีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยฝ่ายบริหารเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐสภาอย่างแท้จริง จะเห็นได้จากการที่รัฐสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือรัฐบาลเพราะประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง และการที่ประธานาธิบดีเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเองโดยคำแนะนำและความยินยอมจากวุฒิสภา⁸ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดีเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงไม่ต้องร่วมประชุมรัฐสภาเพื่อตอบกระทู้ถามจากรัฐสภาแต่อย่างใด ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐมนตรีไม่สามารถเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ ยกเว้นรองประธานาธิบดีที่เป็นประธานวุฒิสภาโดยตำแหน่ง แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเว้นแต่เมื่อคะแนนเสียงเท่ากัน⁹

3) มีการตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เช่น ประธานาธิบดีมีอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) โดยการไม่ลงนามในร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจลบล้างสิทธิยับยั้งดังกล่าวของ

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 63.

⁸ The Constitution of the United States, Article 2, Section 2, Clause 2 “He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.”

⁹ The Constitution of the United States, Article 1, Section 3, Clause 4. “The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided.”

ประธานาธิบดีได้ด้วยการลงคะแนนรอบสอง ซึ่งหากคะแนนเสียงของสมาชิกทั้งสองสภายืนยันด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ก็ถือว่ากฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ได้¹⁰

ในส่วนของรัฐสภานั้น รัฐสภามีอำนาจดำเนินการกระบวนกรถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรืออิมพีชเมนต์ (Impeachment) โดยประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทุกคนจะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับจากตำแหน่งและถูกตัดสินว่ากระทำผิดฐานกบฏ รับสินบน หรือประกอบอาชญากรรมร้ายแรงและความผิดทางอาญาอื่นๆ¹¹ แต่ไม่รวมไปถึงสมาชิกรัฐสภา และข้าราชการทหาร

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาว่าด้วยกระบวนกรถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรืออิมพีชเมนต์นั้น สภาผู้แทนราษฎรมีสติแต่เพียงสภาเดียวที่จะดำเนินการฟ้องร้อง¹² โดยการอาศัยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเป็นร่างกฎหมายให้ดำเนินการอิมพีชเมนต์ จากนั้นผู้ถูกกล่าวหาจะถูกพิจารณาคดีในวุฒิสภาต่อไป โดยให้วุฒิสภาเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง ดังนั้นวุฒิสภาจึงมีอำนาจแต่เพียงสภาเดียวที่จะพิพากษาตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมีความผิดหรือไม่¹³ หากตัดสินว่ามีความผิดโดยมติคะแนนเสียง 2

¹⁰ The Constitution of the United States, Article 1, Section 7, Clause 2. “Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law.”

¹¹ The Constitution of the United States, Article 2, Section 4. “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.”

¹² The Constitution of the United States, Article 1, Section 2, Clause 5. “The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.”

¹³ The Constitution of the United States, Article 1, Section 3, Clause 6. “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.”

ใน 3 ของสมาชิกสภาวุฒิสภา ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นต้องถูกถอดออกจากตำแหน่ง โดยปกติในการพิจารณานั้นจะมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานเว้นแต่กรณีฟ้องถอดถอนประธานาธิบดี หัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงสุดจะทำหน้าที่ประธานแทน

ในส่วนของฝ่ายตุลาการนั้น อำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Supreme Court) เป็นของประธานาธิบดีโดยคำแนะนำและความเห็นชอบจากวุฒิสภา¹⁴ โดยผู้พิพากษาศาลสูงสุดจะดำรงตำแหน่งตราบเท่าที่ยังมีความประพฤติดี ซึ่งในทางปฏิบัติสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิตไม่มีการเกษียณอายุ จนกว่าจะพ้นตำแหน่งไปด้วยเหตุอื่น เช่น ตาย หรือ ลาออก นั่นเอง ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจชี้ขาดกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหากกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นเป็นอันตกไป

นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ในปัจจุบันยังมีประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีอีก 48 ประเทศ¹⁵ ได้แก่ อัฟกานิสถาน, แองโกลา, อาร์เจนตินา, เบนิน, โบลิเวีย, บราซิล, บุรุนดี, ชิลี, โคลัมเบีย, คอโมโรส, คอสตาริกา, เคนยา, กินี, ไซปรัส, สาธารณรัฐโดมินิกัน, โกดิวัวร์, เอกวาดอร์, เอลซัลวาดอร์, กานา, กายอานา, กัวเตมาลา, ฮอนดูรัส, อินโดนีเซีย, ไลบีเรีย, มาลาวี, มัลดีฟส์, เม็กซิโก, พม่า, นิการากัว, ปาเลา, ปานามา, ปารากวัย, ฟิลิปปินส์, จิบูตี, เซเชลส์, เซียร์ราลีโอน, ซูดานใต้, ซูดาน, สิงคโปร์, สาธารณรัฐคองโก (คองโก-บราซซาวิล), ไนจีเรีย, เกาหลีใต้, ทาจิกิสถาน, เติร์กเมนิสถาน, อีเควทอเรียลกินี, อุรุกวัย, เวเนซุเอลา, ยูกันดา และ อุซเบกิสถาน

นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่นๆที่ใช้ระบบประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ความรับผิดชอบของประธานาธิบดีหรือคณะรัฐมนตรีอาจมีความแตกต่างอยู่บ้าง¹⁶ ได้แก่ ประเทศแกมเบีย ประธานาธิบดีแม้จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแต่ก็ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ไม่

¹⁴ The Constitution of the United States, Article 2, Section 2, Clause 2. "He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments."

¹⁵ Robert Elgie, List of presidential, parliamentary and other countries [Online], 23 September 2011. Available from <http://www.semipresidentialism.com>

¹⁶ Ibid.

ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางกลับกันประเทศแซมเบียนั้นประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แต่คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁷

โดยหลักแล้วประธานาธิบดีที่มีสถานะเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งเป็นสำคัญ แต่ก็มีบางประเทศเช่นกันที่ประธานาธิบดีมีสถานะเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารแต่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยสภาเป็นผู้ลงมติเลือกประธานาธิบดีขึ้น ประเทศในกลุ่มนี้จะไม่มีนายกรัฐมนตรี แต่ความรับผิดชอบของประธานาธิบดีหรือคณะรัฐมนตรีก็มีความแตกต่างกัน โดยประเทศที่ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์, ชูรินาเม, ไมโครนีเซีย, เอรีเทรีย ประเทศที่ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ บอตสวานา, คิริบาส, หมู่เกาะมาร์แชลล์, นาอูรู ส่วนประเทศที่ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แต่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มีเพียงประเทศเดียว คือ แอฟริกาใต้¹⁸

2.1.2.1.2 ประธานาธิบดีในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินกับนายกรัฐมนตรีในรูปรัฐบาลแบบรัฐสภาผสมกับรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Semi-presidential Government)

ประธานาธิบดีในรูปแบบนี้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีในรูปแบบนี้มีพัฒนาการมาจากประเทศฝรั่งเศส ภายหลังจากปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 แห่งฝรั่งเศส (Louis XVI de France) ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม กษัตริย์ใช้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ส่วนตนอย่างฟุ่มเฟือย เช่น งบประมาณในการสร้างพระราชวังแวร์ซายในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 หรือการที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 กู้เงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเป็นค่าใช้จ่ายในการทำสงครามกับอังกฤษในการปลดปล่อยอเมริกาให้เป็นเอกราชเพื่อแก้แค้นที่แพ้สงครามในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 15 เป็นต้น ปัญหาทางการเงินเหล่านี้ตกเป็นภาระแก่ประชาชนที่จะต้องจ่ายภาษีเป็นจำนวนมากแต่กลุ่มคนชั้นสูงกลับได้รับการยกเว้นภาษีส่งผลให้ประชาชนไม่พอใจกษัตริย์และขุนนางจนนำไปสู่การปฏิวัติ

¹⁷ ประเทศแซมเบียเป็นประเทศที่ไม่มีนายกรัฐมนตรี จึงเป็นกรณีกับประเทศที่ใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) ซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

¹⁸ Robert Elgie, *List of presidential, parliamentary and other countries* [Online], 23 September 2011. Available from <http://www.semipresidentialism.com>

ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ในช่วงแรกนั้นฝรั่งเศสได้สถาปนาระบอบรัฐสภาโดยมีกษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่ได้ใช้เต็มที่ก็มีการเลิกล้มระบอบกษัตริย์เสียก่อนเนื่องจากกษัตริย์เริ่มใช้อำนาจยับยั้งกฎหมายสำคัญๆ และหาแนวร่วมจากต่างชาติ นับแต่นั้นมาฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง โดยในช่วงปี ค.ศ. 1789-1946 ฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองหลายรูปแบบและมีรัฐธรรมนูญมากถึง 14 ฉบับ จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ซึ่งบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการสถาปนาระบอบผสมระหว่างระบอบรัฐสภาและระบอบประธานาธิบดีขึ้นเพื่อขจัดปัญหาการไร้เสถียรภาพของรัฐบาล¹⁹

การปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดีมีลักษณะสำคัญ

ดังนี้

1) ประธานาธิบดียังคงมีอำนาจสูงสุดเพราะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง ประธานาธิบดีเป็นประมุขของฝ่ายบริหารและเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ประธานาธิบดีในระบอบนี้แตกต่างจากการปกครองในระบอบประธานาธิบดีเนื่องจากมีการแบ่งสรรอำนาจในการบริหารให้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลบางส่วน กล่าวอีกนัยหนึ่งประธานาธิบดียังคงมีอำนาจในทางการเมือง ส่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารจัดการ แต่อำนาจในการอนุมัติ ตัดสินใจ และการลงนามในกฎหมายยังคงอยู่ที่ประธานาธิบดี ซึ่งแตกต่างจากประธานาธิบดีในระบอบประธานาธิบดีที่จะกุมอำนาจบริหารทั้งหมดและอาจมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้ ในส่วนความแตกต่างระหว่างการปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดีกับระบอบรัฐสภาคือประธานาธิบดีในการปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดียังคงมีอำนาจบริหารอยู่ แต่ประธานาธิบดีในระบอบรัฐสภานั้นเป็นเพียงประมุขของรัฐ แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารแต่อย่างใด

2) อำนาจของรัฐสภาภายใต้การปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดีอยู่กึ่งกลางระหว่างระบอบรัฐสภากับระบอบประธานาธิบดี กล่าวคือรัฐสภามีอำนาจมากกว่ารัฐสภาในระบอบประธานาธิบดี เพราะรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ สามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งในระบอบประธานาธิบดีนั้นนายกรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตามรัฐสภาภายใต้การปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดีมีอำนาจน้อยกว่ารัฐสภาในระบอบรัฐสภา เพราะทั้งระบอบ

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 78-79.

รัฐสภาและระบอบกึ่งประธานาธิบดีนั้นแม้นายกจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเช่นเดียวกัน แต่การที่ประธานาธิบดีในระบอบกึ่งประธานาธิบดีมีสถานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วยและประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่

3) ในส่วนของนายกรัฐมนตรีนั้น โดยหลักแล้วการปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดีนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ในส่วนของความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีต่อประธานาธิบดีอาจแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี (Premier-presidential Systems) และกรณีที่นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี (President-parliamentary Systems) ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1) กรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี (Premier-presidential Systems) การปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดีในรูปแบบนี้มีประธานาธิบดีและรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จากนั้นประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเท่านั้น แต่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี²⁰ ประธานาธิบดีในรูปแบบนี้อาจมีอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ แต่มักเป็นอำนาจในเชิงพิธีการเท่านั้น ประธานาธิบดีไม่มีอิสระในการตัดสินใจถอดถอนนายกรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งด้วยตนเอง เช่นประธานาธิบดีฝรั่งเศสนั้นจะสามารถให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีเสนอใบลาออกของคณะรัฐบาล²¹ ดังนั้นหากยึดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประธานาธิบดีจึงไม่มีอำนาจริเริ่มถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งด้วยตนเองได้

ในปัจจุบัน ประเทศที่ปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดีที่นายกรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีนั้นได้แก่²² ฝรั่งเศส, สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (คองโก-กินชาซา), แอลจีเรีย, อาร์เมเนีย, บัลแกเรีย, แคเมอรูน, เคปเวิร์ด, ชาด, โครเอเชีย, อียิปต์, ฟินแลนด์, เฮติ, ไอร์แลนด์, ลิทัวเนีย, มาซิโดเนีย, มาลี, มองโกเลีย, มอนเตเนโกร,

²⁰ Matthew Soberg Shugart & John M. Carey, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.15.

²¹ La Constitution de la République française, 1958, Article 8, Clause 1. “ Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.”

²² Robert Elgie, *List of president-parliamentary and premier-presidential countries with dates* [Online], 18 August 2011. Available from <http://www.sempresidentialism.com>

ไนเจอร์, โปแลนด์, โปรตุเกส, โรมาเนีย, เซาตูเมและปรินซิปี, เซอร์เบีย, สโลวาเกีย, สโลวีเนีย, ติมอร์ตะวันออก(ติมอร์-เลสเต), โตโก, ตุรกี

สำหรับประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา นั้น ศาสตราจารย์โรเบิร์ต เอลกีร์ (Prof.Robert Elgie) แห่งมหาวิทยาลัยดัลลิน เห็นว่ามีใช้ประเทศที่ใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดีโดยให้เหตุผลว่าประเทศที่มีตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ หมายถึงการมีประธานาธิบดีเพียง 1 คนเท่านั้น แต่ประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนามีประมุขของรัฐเป็นคณะประธานาธิบดี มีสมาชิกเป็นประธานาธิบดี 3 คนด้วยกันประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายเซิร์บ 1 คน ฝ่ายบอสเนียนมุสลิม 1 คน และฝ่ายโครแอต 1 คน ซึ่งจะหมุนเวียนขึ้นดำรงตำแหน่งประธานคณะประธานาธิบดีทุกๆ 8 เดือน²³ แต่ผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาเฉพาะในด้านอำนาจหน้าที่และการที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประกอบกับการที่นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ก็ควรถือเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดี

3.2) กรณีที่นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี (President-parliamentary Systems) การปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดีในรูปแบบนี้มีประธานาธิบดีและรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จากนั้นประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา²⁴

มีตัวอย่างที่น่าสนใจในประเทศยูเครน ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐยูเครน ค.ศ. 1996 มาตรา 106 (9) ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาสูงสุดแห่งยูเครน (Verkhovna Rada of Ukraine) และให้อำนาจประธานาธิบดีในการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งประธานาธิบดียังมีอำนาจให้ความเห็นชอบในกรณีที่นายกรัฐมนตรีขอลาออก²⁵ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประธานาธิบดีมีอำนาจริเริ่มในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้เอง ซึ่งส่งผลให้นายกรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ

ต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2004 โดยได้ยกเลิกอำนาจดังกล่าวของประธานาธิบดี และให้สภาสูงสุดแห่ง

²³ Robert Elgie, *Difficult cases – Bosnia and Herzegovina* [Online], 4 February 2009. Available from <http://www.semipresidentialism.com>

²⁴ Matthew Soberg Shugart & John M. Carey, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.15.

²⁵ The Constitution of the Ukrainian National Republic, 1996, Article 106, Subparagraphs 9.

“The President of Ukraine:

.....

9) appoints the Prime Minister of Ukraine with the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine; terminates the authority of the Prime Minister of Ukraine and adopts a decision on his or her resignation;”

ยูเครนเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีภายใต้ความยินยอมของประธานาธิบดี และให้สภาสูงสุดแห่งยูเครนเป็นผู้พิจารณาการขอลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและคณะ²⁶ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งอีกต่อไป ส่งผลให้อำนาจของประธานาธิบดีลดลงอันเป็นลักษณะของรูปแบบที่นายกรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี (Premier-presidentialism) อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2010 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งยูเครนได้มีคำวินิจฉัยที่ 20-rp/2010 ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบในปี ค.ศ. 2004 เป็นโมฆะ เนื่องจากเป็นการละเมิดขั้นตอนการตรวจสอบและการลงมติเห็นชอบจากรัฐธรรมนูญ²⁷ บทบัญญัติเดิมตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1996 จึงมิได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมและโครงสร้างเดิมของรัฐมีการนำกลับมาใช้อีกครั้ง ส่งผลให้ยูเครนในปัจจุบันนายกรัฐมนตรียังคงต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี²⁸

ในปัจจุบันมีประเทศที่มีการปกครองในระบอบกึ่งประธานาธิบดีโดยนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี ได้แก่²⁹ ยูเครน, ออสเตรเลีย, อาเซอร์ไบจาน, เบลารุส, บุร์กินาฟาโซ, สาธารณรัฐแอฟริกากลาง, กาบอง, จอร์เจีย, กินี-บิสเซา, ไอซ์แลนด์, คาซัคสถาน, คีร์กีซสถาน, มาดากัสการ์, มอริเตเนีย, โมซัมบิก, นามิเบีย, เปรู, รัสเซีย, รวันดา, เซเนกัล, ศรีลังกา, ไต้หวัน, แทนซาเนีย และเยเมน

²⁶ The Constitution of the Ukrainian National Republic, 1996 (as Amended 2004), Article 85, Subparagraphs 12.

“Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine shall include:

...

(12) appointing to office - upon the submission by the President of Ukraine - the Prime Minister of Ukraine, the Minister of Defence, the Minister of Foreign Affairs of Ukraine; appointing to office - upon the submission by the Prime Minister of Ukraine - other members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Chairperson of the Antimonopoly Committee of Ukraine, the Chairperson of the State Committee on Television and Radio Broadcasting of Ukraine, and the Chairperson of the State Property Fund of Ukraine; dismissing from office the officials mentioned above; deciding on the resignation of the Prime Minister of Ukraine and of members of the Cabinet of Ministers of Ukraine;”

²⁷ The Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 20-rp/2010 dated September 30, 2010

²⁸ Robert Elgie, Ukraine - Return to 1996 constitution [Online], 4 October 2010. Available from <http://www.semipresidentialism.com>

²⁹ Robert Elgie, List of president-parliamentary and premier-presidential countries with dates [Online], 18 August 2011. Available from <http://www.semipresidentialism.com>

2.1.2.1.3 ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐแต่ไม่ได้มีฐานะเป็น ประมุขของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา (Parliamentary system)

ประธานาธิบดีในรูปแบบนี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่อาศัยการลงมติเลือกประธานาธิบดีโดยรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ประธานาธิบดีมีสถานะเป็นเพียงประมุขของรัฐเท่านั้น การบริหารประเทศเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีและคณะ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจควบคุมหรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและคณะในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา

ประเทศอิตาลีเป็นตัวอย่างหนึ่งของประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข แต่เดิมนั้นอิตาลีหรือราชอาณาจักรอิตาลี (Regno d'Italia) มีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศและดำรงอยู่จนถึง ค.ศ. 1946 ประชาชนเกิดความไม่พอใจในตัวของพระเจ้าวิกเตอร์ เอ็มมานูเอลที่ 3 (Vittorio Emanuele III) กษัตริย์แห่งราชอาณาจักรอิตาลีในขณะนั้นอันเนื่องมาจากพระเจ้าวิกเตอร์ เอ็มมานูเอลที่ 3 เคยให้การสนับสนุนรัฐบาลฟาสซิสต์มาอย่างยาวนาน ส่งผลให้อิตาลีต้องเผชิญกับปัญหาภายในประเทศอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีประชาชนบางส่วนที่ยังคงให้การสนับสนุนการมีกษัตริย์เป็นประมุข ความแตกต่างทางความคิดที่เกิดขึ้นนี้นำไปสู่การจัดให้มีการลงประชามติเลือกระบอบการปกครองขึ้นในวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1946 ซึ่งอาจส่งผลให้สถาบันกษัตริย์อิตาลีไม่อาจดำรงได้สืบไป ดังนั้นเพื่อลดกระแสความขัดแย้งและเพื่อให้สถาบันกษัตริย์ของอิตาลียังคงดำรงอยู่ต่อไปได้ พระเจ้าวิกเตอร์ เอ็มมานูเอลที่ 3 จึงได้ทรงสละราชสมบัติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1946 และให้พระราชโอรสซึ่งเป็นองค์รัชทายาทขึ้นเสวยราชย์เป็นพระเจ้าอุมแบร์โตที่ 2 (Humberto II) ก่อนวันที่ประชาชนจะลงคะแนนแสดงประชามติเลือกระบอบการปกครองเพียง 23 วันเท่านั้นซึ่งถือว่ากระชั้นชิดเกินกว่าจะเปลี่ยนใจประชาชนบางส่วนให้หันกลับมาสนับสนุนสถาบันกษัตริย์ได้ และในที่สุด ผลการลงประชามติเพื่อเลือกระบอบการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1946 ตามที่ศาลสูงสุด (Corte Suprema di Cassazione) ได้ประกาศให้ทราบเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 1946 ว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากราชอาณาจักรไปสู่การเป็นสาธารณรัฐอิตาลี³⁰ ส่งผลให้พระเจ้าอุมแบร์โตที่ 2 (Humberto II de Italia) กษัตริย์แห่งราชอาณาจักรอิตาลีในขณะนั้นต้องสละราชสมบัติและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1948 ในเวลาต่อมา

³⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี, (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2529), หน้า 88-89.

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลีได้กำหนดให้ประมุขแห่งสาธารณรัฐอิตาลีคือประธานาธิบดี (Presidente della Repubblica) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี ประธานาธิบดีถูกเลือกโดยการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐสภากับคณะผู้แทน 3 คนจากแต่ละเขต ในการเลือกประธานาธิบดีนั้นใช้วิธีการลงคะแนนลับและผู้ที่ถูกเสนอชื่อเป็นประธานาธิบดีต้องได้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของที่ประชุม จึงจะได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอิตาลี³¹

ประธานาธิบดีอิตาลีมีสถานะเป็นประมุขของประเทศ แต่ประมุขของฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี (Presidente del Consiglio dei Ministri) ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีโดยการเสนอชื่อจากนายกรัฐมนตรี³² อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งนี้ต้องเสนอตนต่อรัฐสภาเพื่อขอรับความไว้วางใจภายใน 10 วันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้ง³³ จะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีอิตาลีมีได้มีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีที่ถูกแต่งตั้งต้องได้รับการรับรองโดยรัฐสภาอีกชั้นหนึ่ง

ในประเทศที่มีประธานาธิบดีในระบบรัฐสภานั้นมีหลักที่สำคัญคือประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำของตน แต่ความรับผิดชอบตกอยู่กับนายกรัฐมนตรีและคณะ สำหรับประเทศอิตาลีก็เช่นเดียวกัน ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจของตน เนื่องจากการกระทำของประธานาธิบดี (Act of President of the Republic) จะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ได้ลงนามรับรองแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการบังคับใช้กฎหมายและการกระทำอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะต้อง

³¹ The Constitution of the Italian Republic, Article 83.

“The President of the Republic is elected by Parliament in joint session.

Three delegates from every Region elected by the Regional Council so as to ensure that minorities are represented shall participate in the election. Valle d’Aosta has one delegate only.

The election of the President of the Republic is by secret ballot with a majority of two thirds of the assembly. After the third ballot an absolute majority shall suffice.”

³² The Constitution of the Italian Republic, Article 92, Clause 2. “ The President of the Republic appoints the President of the Council of Ministers and, on his/her proposal, the Ministers.”

³³ The Constitution of the Italian Republic, Article 94.

“The Government must have the confidence of both Houses.

Each House grants or withdraws its confidence through a reasoned motion and which is voted on by roll-call.

Within ten days of its formation the Government shall come before the Houses to obtain their confidence.

....”

ได้รับการลงนามรับรองโดยนายกรัฐมนตรีจึงจะมีผลสมบูรณ์³⁴ ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของประธานาธิบดีเพราะถือว่าการกระทำนั้นเป็นความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ลงนามรับรอง อย่างไรก็ตามประธานาธิบดีอาจต้องรับผิดชอบหากประธานาธิบดีผู้นั้นใช้อำนาจของตนเพื่อทรยศต่อประเทศหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ประธานาธิบดีผู้นั้นอาจต้องถูกรัฐสภาดำเนินการฟ้องร้องได้³⁵

ในปัจจุบัน นอกจากประเทศอิตาลีแล้ว มีประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาอีก 19 ประเทศ³⁶ ได้แก่ แอลเบเนีย, บังกลาเทศ, สาธารณรัฐเช็ก, โดมินีกา, เอสโตเนีย, เอธิโอเปีย, เยอรมัน, กรีซ, ฮังการี, อินเดีย, อิรัก, อิสราเอล, เลบานอน, ลัตเวีย, มอลตา, มอลโดวา, มอริเชียส, ซามัว และ ปากีสถาน

นอกจากประธานาธิบดีทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าว การปกครองในระบอบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์อาจมีประธานาธิบดีเป็นประมุขได้เช่นกัน แต่อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศลาว มีตำแหน่งประมุขของรัฐเรียกว่าประธานประเทศ เป็นต้น ประเทศที่ปกครองในระบอบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์จะมีสภาที่อยู่ภายใต้การนำของสมาชิกจากพรรคคอมมิวนิสต์ มีอำนาจลงมติแต่งตั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี อีกทั้งยังมีอำนาจปลดประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ จะเห็นได้ว่าในประเทศที่ปกครองในระบอบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์นั้นพรรคคอมมิวนิสต์คือผู้กุมอำนาจสูงสุด ปัจจุบันประเทศที่ปกครองในระบอบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์มี 5 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ จีน, ลาว, เวียดนาม, คิวบา และเกาหลีเหนือ

³⁴ The Constitution of the Italian Republic, Article 89.

“No act of the President of the Republic is valid if it is not signed by the proposing Ministers, who assume responsibility for it.

The acts which have legislative strength and those laid down by law shall be countersigned also by the President of the Council of Ministers.”

³⁵ The Constitution of the Italian Republic, Article 90.

“The President of the Republic is not responsible for the actions performed in the exercise of the presidential duties, except in the case of high treason or attempt against the Constitution.

In such cases, the President may be impeached by Parliament in joint session, with an absolute majority of its members.”

³⁶ Robert Elgie, List of presidential, parliamentary and other countries [Online], 23 September 2011. Available from <http://www.semipresidentialism.com>

2.1.2.2 ประเภทของประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์

รูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์นั้นถือเป็นรูปแบบประมุขของรัฐที่มีมาอย่างยาวนานนับแต่อดีต แม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากปัจจัยต่างๆอันนำไปสู่การเกิดขึ้นของประมุขของรัฐในรูปแบบประธานาธิบดีก็ตาม แต่ในปัจจุบันก็ยังคงมีประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขถึง 44 ประเทศด้วยกัน ซึ่งอาจแบ่งรูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ได้เป็น 2 ประเภทโดยพิจารณาจากพระราชอำนาจและพระราชฐานะ ดังนี้

2.1.2.2.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)

การปกครองในประเทศต่างๆโดยส่วนใหญ่มีจุดเริ่มต้นมาจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งกษัตริย์ทรงเป็นผู้ปกครองประเทศ แต่ในเวลาต่อมา หลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนสถานะของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือการยกเลิกตำแหน่งกษัตริย์และให้ประมุขของประเทศคือประธานาธิบดี เป็นต้น ในปัจจุบันมีประเทศที่ยังคงรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่มากนัก ได้แก่ บรูไน, ซาอุดีอาระเบีย, โอมาน, กาตาร์, สวาซิแลนด์ และนครรัฐวาติกัน

นอกจาก 6 ประเทศดังกล่าวแล้ว มีรูปแบบการปกครองที่น่าสนใจในสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (UAE) สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ประกอบไปด้วย 7 รัฐ ได้แก่ อาบูดาบี, ดูไบ, อัจมาน, ฟูไจราห์, รอส อัลคอยมะห์, ชาร์จาห์ และ อุมม์ อัลกูเวน ในแต่ละรัฐมีเจ้าผู้ครองรัฐหรือเอมิเยร์ (Emir) เป็นประมุขปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีสภาสูงสุดแห่งรัฐ (Federal Supreme Council) ประกอบด้วยเจ้าผู้ครองรัฐทั้ง 7 รัฐ เป็นผู้วางทิศทางของนโยบายทั่วไปและออกกฎหมายของประเทศและเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีจากเจ้าผู้ครองรัฐใน 7 รัฐนี้ซึ่งตามปกติประเพณีจะเลือกเจ้าผู้ครองรัฐจากอาบูดาบีซึ่งเป็นเมืองหลวงขึ้นเป็นประธานาธิบดี³⁷ จะเห็นได้ว่าสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์นั้นไม่ใช่ประเทศในรูปแบบสาธารณรัฐแม้จะมีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ เพราะแท้ที่จริงแล้วประธานาธิบดีก็คือเจ้าผู้ครองรัฐหรือก็คือประมุขของรัฐรูปแบบกษัตริย์นั่นเอง แต่ก็มีใช้รูปแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Monarchy) เนื่องจากแต่ละรัฐก็ล้วนปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์จึงมีระบอบการ

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๖.รักษา : พระมหากษัตริย์ไทยในสังคมโลก ตอน 2, เติลินิวส์, 30 พฤศจิกายน 2554.

ปกครองที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากประเทศอื่นๆ โดยมีความใกล้เคียงกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างมาก

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น กษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐและเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ มีสถานะเป็นผู้ปกครองประเทศ ทรงมีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดล้นพ้นแต่เพียงพระองค์เดียวทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งพระราชอำนาจของกษัตริย์ในด้าน นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ

กษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมีสภาที่ปรึกษาเป็นผู้ถวายคำแนะนำ เช่น กรณีประเทศซาอุดีอาระเบียและนครรัฐวาติกัน สำหรับสภาที่ปรึกษาแห่งประเทศซาอุดีอาระเบีย (Shura Council) ประกอบด้วยประธานสภาที่ปรึกษา และสมาชิก 150 คน ซึ่งถูกคัดเลือกและแต่งตั้งขึ้นโดยกษัตริย์³⁸ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีปฏิทินฮิจญ์เราะฮ์นับแต่วันที่มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาในพระราชกฤษฎีกา³⁹ ในทางนิติบัญญัตินั้น สภาที่ปรึกษามีอำนาจในการตีความหรือวิเคราะห์กฎหมาย และให้ความเห็นในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ข้อตกลงต่างๆ การให้สัมปทาน ตลอดจนการให้คำแนะนำในกรณีอื่นๆ ที่เหมาะสม⁴⁰ ซึ่งกฎหมาย สนธิสัญญาระหว่าง

³⁸ The Shura Council law of Saudi Arabia, 1992 (As amended by a Royal Order number A/26, 2005), article 3. “Shura Council shall consist of a Speaker and One hundred and fifty members chosen by the King from amongst scholars, those of knowledge, expertise and specialists, their rights , duties and affairs shall be determined by a royal order.”

³⁹ The Shura Council law of Saudi Arabia, 1992, article 13. “ Shura Council term shall be four Hijri years, effective from the specified date in the Royal Decree issued for its formation. A new Council shall be formed at least two months prior to the end of the current Council. In case term of the current council ends before a new formation; current Council shall remain active until the new formation is accomplished. Numbers of the newly selected members shall not be less than half of the current Council.”

⁴⁰ The Shura Council law of Saudi Arabia, 1992, article 15.

“ Shura Council shall express its opinion on State’s general policies referred by Prime Minister. The Council shall specifically have the right to exercise the following:

(a) Discuss the general plan for economic and social development and give view.

(b) Revising laws and regulations, international treaties and agreements, concessions, and provide whatever suggestions it deems appropriate.

(c) Analyzing laws.

ประเทศ ข้อตกลงต่างๆ หรือการให้สัมปทาน จะถูกตราขึ้นหรือแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาได้ ก็ต่อเมื่อสภาที่ปรึกษาได้พิจารณาแล้ว⁴¹ อย่างไรก็ตามสภาที่ปรึกษามีอำนาจในการพิจารณาและ ถวายคำแนะนำแก่กษัตริย์เท่านั้น ในที่สุดแล้วอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายยังคงเป็นอำนาจของกษัตริย์

สำหรับนครรัฐวาติกันก็เช่นเดียวกัน นครรัฐวาติกันมีประมุข ของรัฐคือพระสันตะปาปา มีสภาเรียกว่าคณะกรรมการแห่งพระสันตะปาปา (The Pontifical Commission for Vatican City State) ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการที่เป็นพระคาร์ดินัล และพระคาร์ดินัลอีกจำนวนหนึ่ง สมาชิกคณะกรรมการแห่งพระสันตะปาปาถูกคัดเลือกและได้รับการ แต่งตั้งโดยพระสันตะปาปา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี⁴² คณะกรรมการแห่งพระ สันตะปาปาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งกฎหมายที่ คณะกรรมการแห่งพระสันตะปาปาพิจารณาร่างขึ้นจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้ยื่นร่างกฎหมาย ฉบับดังกล่าวผ่านสำนักเลขาธิการแห่งรัฐ (The Secretariat of State) ไปยังพระสันตะปาปาและ พระสันตะปาปาได้พิจารณาและเห็นชอบในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้วเท่านั้น⁴³

นอกจากรูปแบบสภาในประเทศซาอุดีอาระเบียและนครรัฐ วาติกันซึ่งกษัตริย์เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งสมาชิกสภาทั้งหมดแล้ว ประเทศที่ปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาทั้งหมดหรือบางส่วนได้เช่นกัน ตามรัฐธรรมนูญ ประเทศกาตาร์มีสภาที่ปรึกษา (Majlis al-Shura) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 45 คน สมาชิกจำนวน 15 คนมาจากการแต่งตั้งโดยเอมีร์ (Emir) แห่งกาตาร์ และสมาชิกจำนวน 30 คนมาจากการ เลือกตั้ง⁴⁴ สำหรับประเทศบรูไนเองก็เช่นเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญบรูไนซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี

(d) Discuss government agencies annual reports and attaching new proposals when it deems appropriate.”

⁴¹ The Shura Council law of Saudi Arabia, 1992, article 18. “Laws, international treaties and agreements, and concessions shall be issued and amended by royal decrees after being reviewed by the Shura Council.”

⁴² The Fundamental Law of Vatican City State, article 3, section 1. “Legislative power, except for those cases which the Supreme Pontiff intends to reserve to himself or to other subjects, is exercised by a Commission composed of a Cardinal President and other Cardinals, all named by the Supreme Pontiff for a term of five years.”

⁴³ The Fundamental Law of Vatican City State, article 4, section 3. “The draft laws are submitted in advance, through the Secretariat of State, for the consideration of the Supreme Pontiff.”

⁴⁴ The Constitution of the State of Qatar, article 77. “Majlis al-Shura shall consist of forty-five Members. Thirty of them shall be elected by direct, general secret ballot; and the Emir shall appoint the remaining fifteen Members from amongst the Ministers or any other persons. The term of service of the

ค.ศ. 2004 ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งบรูไน (Majlis Mesyuarat Negara Brunei) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 45 คน โดยสุลต่านแห่งบรูไนเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกจำนวน 30 คน และอีก 15 คนมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อปี ค.ศ. 2004 จนถึงปัจจุบัน ประเทศบรูไนยังไม่เคยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวน 15 คนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด โดยสภานิติบัญญัตียังคงมาจากการแต่งตั้งโดยสุลต่านทั้งหมด⁴⁵

จากตัวอย่างที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และมีสภานิติบัญญัติหรือสภาที่ปรึกษาในรูปแบบสภาเดี่ยว แต่ประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจมีสภานิติบัญญัติหรือสภาที่ปรึกษาในรูปแบบสภาคู่ได้เช่นกัน ได้แก่ รูปแบบสภาในประเทศโอมาน⁴⁶ และสวาซิแลนด์ สำหรับประเทศโอมานนั้นมีสภาโอมานประกอบด้วยสภาแห่งรัฐ (Majlis A'Dawla หรือ State Council) ซึ่งสมาชิกทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา⁴⁷ และสภาที่ปรึกษา (Majlis A'Shura หรือ Consultation council) ซึ่งสมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง⁴⁸ ในงานด้านนิติบัญญัตินั้นสภาโอมาน

appointed Members in Majlis al-Shura shall expire when these Members resign their seats or are relieved from their posts.”

⁴⁵ BBC News, [Brunei profile](http://www.bbc.co.uk) [Online], 10 November 2011. Available from <http://www.bbc.co.uk>

⁴⁶ The Basic Law of the Sultanate of Oman (Royal Decree No. 101/96), article 58.

“The Oman Council shall consist of :

1. The Majlis A'Shura.
2. The Majlis A'Dawla.

The Law shall specify the jurisdiction of each, its term, sessions, and rules of procedure. Also the Law shall determine the number of its members, the conditions they should satisfy, the way they are selected or appointed, the reasons for their dismissal and other regulatory provisions.”

⁴⁷ ROYAL DECREE NO. 86/97 On the Formation of The Council of Oman (as amended by Royal Decree No. 50/2000), article 11(a). “The Majlis A'Dawla membership shall not exceed in number the membership of the Majlis A'Shura, and shall be appointed by a Royal Decree.”

⁴⁸ ROYAL DECREE NO. 86/97 On the Formation of The Council of Oman, article 21

“The Majlis A'Shura shall consist of representatives of the Wilayats (districts) of the Sultanate, and whose election should be conducted as follows:

- Each wilayat (district), the population of which is 30 thousand or more, shall elect two representatives.
- Each wilayat (district), the population of which is less than 30 thousand, shall elect one representative.
- Election results shall be announced by the Minister of Interior. Those who acquire the highest number of votes shall be representatives of their respective wilayats (districts) at the Majlis.

มีอำนาจในลักษณะเดียวกับสภาที่ปรึกษาโดยมีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายก่อนเสนอความเห็นไปยัง คณะรัฐมนตรี เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะสภาโอมานไม่อาจพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก่อนได้ แต่จะต้องดำเนินการส่งร่างกฎหมายให้สูลต่านเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโดยตรง⁴⁹

สำหรับรัฐสภาของประเทศสวาซิแลนด์นั้นประกอบด้วย วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Assembly) วุฒิสภาประกอบด้วยวุฒิสมาชิกจำนวนไม่เกิน 31 คน โดยกษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งวุฒิสมาชิก 20 คนซึ่งต้องเป็นผู้หญิงอย่างน้อย 8 คน ส่วนวุฒิสมาชิกอีก 10 คนซึ่งต้องเป็นผู้หญิงอย่างน้อยครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร⁵⁰ ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เกิน 76 คน ประกอบด้วย⁵¹

- The Minister of Interior, in co-ordination with the concerned authorities, shall issue a statement of the wilayats (districts) classified according to the size of their population. He shall also issue the regulation charter for the A'Shura Council elections through a ministerial decision.”

⁴⁹ ROYAL DECREE NO. 86/97 On the Formation of The Council of Oman (as amended by Royal Decree No. 74/2003), article 18.

“To achieve its goals, the Majlis A'Dawla shall have the following competences:

Review of draft laws prior to their promulgation procedures, except for those required by the public interest to be submitted directly to His Majesty the Sultan. The Majlis A'Dawla shall present its recommendations regarding the referred draft laws to the Council of Ministers.”

ROYAL DECREE NO. 86/97 On the Formation of The Council of Oman (as amended by Royal Decree No. 74/2003), article 29.

“To achieve its goals, The Majlis A'shura shall have the following competences:

Review draft laws prior to their promulgation procedures, except for those required by the public interest to be submitted directly to His Majesty the Sultan. The Majlis A'Shura shall present its recommendations regarding the referred draft laws to the Council of Ministers.

⁵⁰ The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005, article 94

“The Senate shall consist of not more than thirty-one members (in this Constitution referred to as “Senators”) who shall be elected or appointed in accordance with this section.

Ten Senators, at least half of whom shall be female, shall be elected by the members of the House in such manner as may be prescribed by or under any law at their first meeting so as to represent a cross-section of the Swazi society.

Twenty Senators, at least eight of whom shall be female, shall be appointed by the King acting in his discretion after consultation with such bodies as the King may deem appropriate.

The Senators appointed in terms of subsection (3) shall be persons who, in the opinion of the King –

(a) are able by reason of their special knowledge or practical experience to represent economic, social, cultural/traditional or marginalized interests not already adequately represented in Parliament; or

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เกิน 60 คนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง
- กษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เกิน 10 คน ซึ่งเป็นผู้หญิงอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้หญิงจำนวน 4 คนมาจากการเลือกตั้งจากทั้ง 4 ภูมิภาค แต่การเลือกตั้งนี้จะมีขึ้นต่อเมื่อมีผู้หญิงดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด⁵²
- อัยการสูงสุดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตำแหน่ง

อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาแห่งประเทศสวาซิแลนด์มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประเทศอื่นๆ กล่าวคือ อำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ที่กษัตริย์ รัฐสภาทำหน้าที่เป็นเพียงผู้พิจารณาร่างกฎหมายก่อนนำ

(b) are by reason of their particular merit, able to contribute substantially to the good government and progressive development of Swaziland.”

⁵¹ The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005, article 95, subsections (1) (2).

“Subject to the provisions of this Constitution, the House of Assembly shall consist of not more than seventy-six members composed as follows –

- (a) not more than sixty members elected from tinkhundla areas serving as constituencies;
- (b) not more than ten members nominated by the King acting in his discretion after consultation with such bodies as the King may deem appropriate;
- (c) four female members specially elected from the four Regions subject to subsection (3);
- (d) the Attorney-General who shall be an ex officio member.

The nominated members of the House shall be appointed by the King –

- (a) so that at least half of them are female; and
- (b) so as to represent interests, including marginalized groups, not already adequately represented in the House.”

⁵² The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005, article 86

“Where at the first meeting of the House after any general election it appears that female members of Parliament will not constitute at least thirty percent of the total membership of Parliament, then, and only then, the provisions of this section shall apply.

For the purposes of this section, the House shall form itself into an electoral college and elect not more than four women on a regional basis to the House in accordance with the provisions of section 95(3).”

ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อกษัตริย์ แต่ร่างกฎหมายฉบับต่างๆจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อ กษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลบังคับใช้เท่านั้น⁵³

จากลักษณะการใช้อำนาจนิติบัญญัติในประเทศที่ปกครอง ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นอาจสรุปได้ว่า ในทุกประเทศที่ปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มีการจัดตั้งสภาที่มีโครงสร้างขององค์กรแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเทศ โดยอาจมีการจัดตั้งสภาทั้งในรูปแบบสภาเดี่ยวและสภาคู่ อีกทั้งสมาชิกสภาอาจมีที่มาจาก การแต่งตั้ง ขึ้นโดยกษัตริย์หรือมาจากการเลือกตั้งก็ได้เช่นกัน แต่สิ่งที่เหมือนกันในทุกประเทศคือรูปแบบการใช้ อำนาจนิติบัญญัติของสภาโดยสภามีอำนาจในเชิงให้คำปรึกษางานด้านนิติบัญญัติต่อกษัตริย์หรือ พิจารณาก่อนกรอกร่างกฎหมายก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อกษัตริย์เท่านั้น อำนาจในการตรา กฎหมายยังคงอยู่ที่กษัตริย์ซึ่งมีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นอิสระจากมติของสภา หากกษัตริย์ เห็นว่าร่างกฎหมายที่สภาเสนอขึ้นมาไม่ควรจะมีผลบังคับใช้ สภาก็ไม่สามารถยับยั้งกรอกร่างกฎหมายที่ไม่ ผ่านความเห็นชอบจากกษัตริย์ฉบับนั้นขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลบังคับ ใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด

2) พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร

กษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นผู้ใช้อำนาจ บริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ในการนี้กษัตริย์อาจแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อทำ หน้าที่หัวหน้าคณะรัฐมนตรี เช่น ในประเทศสวาซิแลนด์ กษัตริย์มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยคำแนะนำของสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ (Liqoqo) และมีอำนาจ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งสมาชิกอย่างน้อยครั้งหนึ่ง ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง⁵⁴ อีกทั้ง กษัตริย์ยังมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้หากเห็นว่านายกรัฐมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นไม่มี

⁵³ The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005, article 108, subsection (1). “A bill shall not become law unless the King has assented to it and signed it in token of that assent.”

⁵⁴ The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005, article 67

“The King shall appoint the Prime Minister from among members of the House acting on recommendation of the King’s Advisory Council.

The King shall appoint Ministers from both chambers of Parliament on the recommendation of the Prime Minister.

At least half the number of Ministers shall be appointed from among the elected members of the House.”

ความสามารถ⁵⁵ รวมถึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้เช่นกัน⁵⁶ กатарก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประมุขของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรีจากการเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจในการให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งหรืออำนาจในการรับรองการลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี⁵⁷

สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งกษัตริย์มิได้แต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีนี้กษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารจึงเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประเทศบรูไน โอมาน และซาอุดีอาระเบีย ในการนี้ กษัตริย์อาจเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตรงหรืออาจใช้อำนาจผ่านรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดย กษัตริย์ ยกตัวอย่างเช่นกรณีประเทศบรูไน สมเด็จพระราชาธิบดีฮัจญ์ ฮัสซานัล โบลเกียห์ มูอิซซัดดิน วัดเดาละห์ (His Majesty Sultan Haji Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah) สุลต่านองค์ปัจจุบันของประเทศบรูไนเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศบรูไนโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกด้วย แต่ก็มี การแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ความช่วยเหลือในการบริหารประเทศ อีกทั้งยังมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในงานด้านอื่นๆ เช่น การแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเพื่อให้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับพลังงานของประเทศ เป็นต้น⁵⁸ นอกจากนี้ในการแต่งตั้งแล้ว กษัตริย์ในฐานะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการปรับเปลี่ยนสมาชิกคณะรัฐมนตรีโดยสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งตามที่กษัตริย์เห็นสมควรได้เช่นกัน

⁵⁵ The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005, article 68, subsection (1) (a). "The office of the Prime Minister shall become vacant where – ... (a) the King revokes the appointment for incompetence."

⁵⁶ The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005, article 68, subsection (4) (a). "The office of a Minister shall become vacant where –... (a) the King, acting on the recommendation of the Prime Minister, revokes that appointment."

⁵⁷ The Constitution of the State of Qatar, article 72. "The Emir shall appoint the Prime Minister and accept his resignation and relieve him from his post with an Emiri Order. The acceptance of the resignation or the dismissal of the Prime Minister will amount to dissolution of the entire Council of Ministers. In case of acceptance of the resignation or dismissal from the post the ministries shall continue to perform urgent functions until fresh appointments are made."

The Constitution of the State of Qatar, article 73. "The Emir shall appoint ministers according to an Emiri Order, as per nominations made by the Prime Minister, and accept their resignation or dismiss them with the same tool. In case of acceptance of the resignation of the minister, the Emir may ask him to perform urgent functions until the appointment of his successor."

⁵⁸ Official website of The Prime Minister's Office of Brunei Darussalam, Organization Chart [Online], 27 June 2012. Available from <http://www.pmo.gov.bn/>

ในบางประเทศอาจมีกฎหมายกำหนดให้ประธานสภานิติบัญญัติซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตำแหน่ง เช่นกรณีนครรัฐวาติกัน กฎหมายพื้นฐานแห่งนครรัฐวาติกัน (The Fundamental Law of Vatican City State) กำหนดให้ประธานคณะกรรมการแห่งพระสันตะปาปาเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยมีเลขาธิการและรองเลขาธิการเขตปกครองแห่งนครรัฐวาติกันซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยพระสันตะปาปาเป็นผู้ช่วย⁵⁹ ดังนั้นประธานคณะกรรมการแห่งพระสันตะปาปาซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระสันตะปาปาให้ดำรงตำแหน่งประธานของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นประธานของฝ่ายบริหารด้วยโดยตำแหน่งในฐานะประธานเขตปกครองแห่งนครรัฐวาติกัน (President of the Governorate of Vatican City) ในการบริหารประเทศ ประธานเขตปกครองแห่งนครรัฐวาติกันมีอำนาจดำเนินการใดๆเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่นอำนาจในการออกกฎที่กฎหมายให้อำนาจไว้⁶⁰ หรือการมอบหมายให้เลขาธิการเขตปกครองแห่งนครรัฐวาติกันดำเนินกิจกรรมทางปกครองในเรื่องสามัญตามกฎหมาย⁶¹ เป็นต้น แต่หากเป็นการกระทำที่มีความสำคัญ ประธานเขตปกครองแห่งนครรัฐวาติกันจะต้องดำเนินการร่วมกันกับสำนักเลขาธิการแห่งรัฐ (The Secretariat of State)⁶²

จากลักษณะการใช้อำนาจบริหารของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะเห็นได้ว่ามีทั้งกรณีที่กษัตริย์เป็นผู้บริหารประเทศด้วยตนเองในฐานะนายกรัฐมนตรีและกรณีที่กษัตริย์แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะขึ้นเป็นผู้บริหารประเทศ แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตามอำนาจบริหารสูงสุดยังคงอยู่ที่กษัตริย์เนื่องจากกษัตริย์มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารได้เสมอตามที่กษัตริย์เห็นสมควร ดังนั้นการกระทำใดๆของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อกษัตริย์

⁵⁹ The Fundamental Law of Vatican City State, article 5.

“Executive power is exercised by the President of the Commission, in conformity with the present Law and with the other normative dispositions in force.

In the exercise of such power, the President is assisted by the General Secretary and by the Vice General Secretary.

Questions of greater importance are submitted by the President to the Commission for its study.”

⁶⁰ The Fundamental Law of Vatican City State, article 7, subsection 1. “The President of the Commission can issue Ordinances, putting into effect legislative and regulatory norms.”

⁶¹ The Fundamental Law of Vatican City State, article 8, subsection 2. “He can delegate legal representation to the General Secretary for ordinary administrative activity.”

⁶² The Fundamental Law of Vatican City State, article 6. “Matters of greater importance are dealt with together with the Secretariat of State.”

3) พระราชอำนาจทางฝ่ายตุลาการ

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่ากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้พิพากษาตามคำแนะนำของคณะกรรมการตุลาการ เช่น ตามรัฐธรรมนูญสวาซิแลนด์ มาตรา 153 บัญญัติให้กษัตริย์มีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาตามคำแนะนำของคณะกรรมการตุลาการ (The Judicial Service Commission)⁶³ หรือในกรณีประเทศโอมานแม้รัฐธรรมนูญโอมานบัญญัติไว้เพียงให้เป็นอำนาจของสุลต่านในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาระดับสูง (Senior Judge)⁶⁴ แต่หากพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการของประเทศโอมาน (The Judicial Authority Law) จะเห็นได้ว่าสุลต่านแห่งโอมานมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาจากการเสนอรายชื่อโดยสภาปกครองของฝ่ายตุลาการ (The Administrative Affairs Council)⁶⁵ เป็นต้น ในส่วนของการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีเป็นอำนาจของผู้พิพากษาที่กระทำในนามของกษัตริย์ แต่ก็มีความเป็นอิสระ กษัตริย์ไม่อาจแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษา อีกทั้งกษัตริย์ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีด้วยตนเอง แต่กษัตริย์ยังคงมีอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมคืออำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

อำนาจตุลาการของกษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์บางประเทศอาจมีลักษณะแตกต่างออกไป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือกรณีนครรัฐวาติกัน อำนาจตุลาการของสมเด็จพระสันตะปาปานั้นมีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจเนื่องจากมีความเชื่อมโยงกันอย่างมากระหว่างอำนาจตุลาการของสมเด็จพระสันตะปาปาในระบบศาลศาสนา (Ecclesiastical court) ตามประมวลกฎหมายพระศาสนจักร (Code of Canon Law) กับอำนาจตุลาการของสมเด็จพระสันตะปาปาในระบบศาลแห่งรัฐ ดังนั้นในการศึกษารูปแบบการใช้อำนาจ

⁶³ The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005, article 153, subsection 1. “The Chief Justice and the other Justices of the superior courts- shall be appointed by the King on the advice of the Judicial Service Commission.”

⁶⁴ The Basic Law of the Sultanate of Oman (Royal Decree No. 101/96), Article 42 “ The Sultan discharges the following functions ...

- Appointing senior judges and relieving them of their posts.”

⁶⁵ The Judicial Authority Law of Oman (Royal Decree No. 90/99), Article 32 “Appointment to judicial positions shall be by royal decree in accordance with nomination from the administrative affairs council, save for the position of assistant judge, which appointment shall be by decision of the minister of justice after approval by the council.”

ตุลาการของสมเด็จพระสันตะปาปาจึงต้องศึกษาทั้งในระบบศาลแห่งรัฐและในระบบศาลศาสนาตามประมวลกฎหมายพระศาสนจักรด้วย ดังนี้

3.1) อำนาจตุลาการของพระสันตะปาปาในระบบศาลศาสนา (Ecclesiastical court)

ตามประมวลกฎหมายพระศาสนจักรบัญญัติให้สมเด็จพระสันตะปาปาทรงเป็นผู้พิพากษาสูงสุดสำหรับโลกคาทอลิกทั้งหมด⁶⁶ ไม่มีผู้ใดสามารถพิจารณาพิพากษาพระสันตะปาปาได้⁶⁷ ในการใช้อำนาจตุลาการนั้น สมเด็จพระสันตะปาปามีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีโดยตรงแต่ผู้เดียวในกรณีที่คู่ความเป็นประมุขของรัฐ หรือพระคาร์ดินัล หรือพระสังฆราช (Bishop) เฉพาะกรณีคดีอาญา หรือสมณทูตของสันตะสำนัก (Legate of the Apostolic See) นอกจากนั้นยังรวมถึงกรณีอื่นๆที่สมเด็จพระสันตะปาปาสงวนอำนาจไว้เฉพาะพระองค์เอง ซึ่งโดยฐานะผู้พิพากษาสูงสุดของสมเด็จพระสันตะปาปาส่งผลให้ไม่อาจมีผู้พิพากษาหรือศาลใดมีอำนาจทบทวนคำสั่งหรือเอกสารที่สมเด็จพระสันตะปาปาให้การรับรองไว้แล้วเว้นแต่สมเด็จพระสันตะปาปาจะได้มีคำสั่งมาก่อน⁶⁸ อีกทั้งคำพิพากษาของสมเด็จพระสันตะปาปาเองถือเป็นที่สุด ไม่อาจมีการอุทธรณ์ได้อีก⁶⁹

ระบบศาลตามประมวลกฎหมายพระศาสนจักรแบ่งประเภทของศาลเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ ศาลชั้นต้น (the tribunal of first instance) ศาลชั้นที่สอง (the tribunal of second instance) และศาลของสันตะสำนัก สำหรับศาลชั้นต้นนั้น

⁶⁶ The Code of Canon Law, 1983, Article 1442 “The Roman Pontiff is the supreme judge for the whole catholic world. He gives judgement either personally, or through the ordinary tribunals of the Apostolic See, or through judges whom he delegates.”

⁶⁷ The Code of Canon Law, 1983, Article 1404 “The First See is judge by no one.”

⁶⁸ The Code of Canon Law, 1983, Article 1405, Subsections (1)(2)

“In the cases mentioned in Canon 1401, the Roman Pontiff alone has the right to judge:

1° Heads of State;

2° Cardinals;

3° Legates of the Apostolic See and, in penal cases, Bishops

4° other cases which he has reserved to himself.

A judge cannot review an act or instrument which the Roman Pontiff has specifically confirmed, except by his prior mandate.”

⁶⁹ The Code of Canon Law, 1983, Article 1629, Subparagraph 1

“No appeal is possible against:

1° a judgment of the Supreme Pontiff himself, or a judgment of the Apostolic Signatura;”

ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคือพระสังฆราชประจำสังฆมณฑล (the Diocesan Bishop) พระสังฆราชประจำสังฆมณฑลอาจเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเองหรืออาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ใช้อำนาจ⁷⁰ ส่วนศาลชั้นที่สองคือศาลที่มีอำนาจรับอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น ศาลชั้นที่สองถูกตั้งขึ้นในสังฆมณฑลโดยความเห็นชอบของสันตะสำนัก สภาพระสังฆราชหรือพระสังฆราชองค์ใดองค์หนึ่งที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาพระสังฆราชคือผู้มีอำนาจเหนือศาลชั้นที่สองในลักษณะเช่นเดียวกันกับการใช้อำนาจของพระสังฆราชประจำสังฆมณฑลในศาลของตน⁷¹ นอกจากนี้ศาลชั้นที่สองยังรวมถึงศาลอื่นๆที่ประมวลกฎหมายพระศาสนจักรบัญญัติให้ถือว่ามีอำนาจเช่นเดียวกับศาลชั้นที่สอง เช่น กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปริสังฆมณฑล (Suffragan Tribunal) ให้อุทธรณ์ไปยังศาลสังฆมณฑลมหานคร (the Metropolitan Tribunal)⁷² เป็นต้น

สำหรับศาลของสันตะสำนักนั้นหมายถึงศาลพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นภายใต้สันตะสำนัก (The Holy See) โดยพระสันตะปาปา ถือเป็นศาลสูงสุดตามประมวลกฎหมายพระศาสนจักร ประกอบด้วยศาล 3 ประเภท ได้แก่

- ศาลโรมันโรตา (the Apostolic Tribunal of the Sacred Roman Rota)

เป็นศาลที่สมเด็จพระสันตะปาปาตั้งขึ้นเพื่อรับอุทธรณ์ในคดีต่างๆ สมเด็จพระสันตะปาปาเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษาทั้งหมดและเป็นผู้พิจารณาเลือกผู้พิพากษาผู้หนึ่งเป็นประธานในฐานะผู้พิพากษาอาวุโส (Dean of the Roman Rota)⁷³ ศาลโรมันโรตามีอำนาจเช่นเดียวกับศาลชั้นที่สองในกรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา

⁷⁰ The Code of Canon Law, 1983, Article 1419, Subsection 1 “In each diocese and for all cases which are not expressly excepted in law, the judge of first instance is the diocesan Bishop. He can exercise his judicial power either personally or through others, in accordance with the following Canons.”

⁷¹ The Code of Canon Law, 1983, Article 1439, Subsection 3 “In respect of the second instance tribunals mentioned in Subsections 1-2, the Episcopal Conference, or the Bishop designated by it, has all the powers that belong to a diocesan Bishop in respect of his own tribunal.”

⁷² The Code of Canon Law, 1983, Article 1438, Subsection 1, Subparagraph 1 “an appeal from the tribunal of a suffragan Bishop is to the metropolitan tribunal, without prejudice to the provisions of Canon 1439.”

⁷³ The Apostolic Constitution Pastor Bonus, Article 127 “The judges of this Tribunal constitute a college. Persons of proven doctrine and experience, they have been selected by the Supreme Pontiff from

ของศาลชั้นต้นสู่สันตะสำนักโดยชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นศาลชั้นที่สามหรือชั้นที่สูงขึ้นไปในกรณีที่มีการอุทธรณ์การดำเนินการใดๆของศาลโรมันโรตาเองหรือศาลอื่นๆ เว้นแต่กรณีที่ถือว่าคดีถึงที่สุดแล้ว นอกจากนั้นอาจมีบางกรณีที่ศาลโรมันโรตามีอำนาจพิจารณาคดีโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านศาลชั้นต้นก่อน เช่น กรณีที่จำเลยคือสังฆมณฑลหรือบุคคลอื่นๆในฝ่ายพระศาสนจักร หรือกรณีคดีที่สมเด็จพระสันตะปาปามอบหมายให้ศาลโรมันโรตาเป็นผู้พิจารณาโดยตรง เป็นต้น⁷⁴

• ศาลซิกนัตูรา (the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura)

เป็นศาลสูงสุดแห่งสันตะสำนัก ผู้พิพากษาศาลซิกนัตูรามาจากการพิจารณาแต่งตั้งโดยพระสันตะปาปาประกอบด้วยหัวหน้าศาล (Prefect) และพระคาร์ดินัลอีกจำนวนหนึ่ง ศาลซิกนัตูรามีอำนาจพิจารณาในกรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลโรมันโรตาหรือมีการยื่นคำร้องว่าผู้พิพากษาศาลโรมันโรตาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ นอกจากนั้น ศาลซิกนัตูรายังมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในกรณีที่มีการขัดกันแห่งเขตอำนาจศาลและมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานบริหารต่างๆในพระศาสนจักร⁷⁵ คำพิพากษาของศาลซิกนัตูราถือเป็นที่สุด ไม่อาจมีการอุทธรณ์ได้อีก

various parts of the world. The Tribunal is presided over by a dean, likewise appointed by the Supreme Pontiff from among the judges and for a specific term of office.”

⁷⁴ The Code of Canon Law, 1983, Article 1444

“The Roman Rota judges:

1° in second instance, cases which have been judged by ordinary tribunals of first instance and have been referred to the Holy See by a lawful appeal;

2° in third or further instance, cases which have been processed by the Roman Rota itself or by any other tribunal, unless there is question of an adjudged matter.

This tribunal also judges in first instance the cases mentioned in Canon 1405 §3, and any others which the Roman Pontiff, either on his own initiative or at the request of the parties, has reserved to his tribunal and has entrusted to the Roman Rota. These cases are judged by the Rota also in second or further instances, unless the rescript entrusting the task provides otherwise.”

⁷⁵ The Code of Canon Law, 1983, Article 1445, Subsections (1)(2)

“The supreme Tribunal of the Apostolic Signatura hears:

1° complaints of nullity, petitions for total reinstatement and other recourses against rotal judgments;

• ศาลคติมโนธรรม (the Supreme Tribunal of the Apostolic Penitentiary)

ศาลคติมโนธรรมมีประธานศาลคติมโนธรรม (the Cardinal Major Penitentiary) ที่มาจากการพิจารณาแต่งตั้งโดยสมเด็จพระสันตะปาปา เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ศาลคติมโนธรรมมีอำนาจประทานพระคุณการุณย์ (Indulgence) เพื่อชดเชยบาปต่างๆ และมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการให้อภัยบาปบางกรณี ได้แก่ การวินิจฉัยยกเลิกการขับพาศนิกกรรมโดยอัตโนมัติของผู้ที่ได้กระทำความผิดร้ายแรง (the absolution of excommunications latae sententiae)⁷⁶ โดยหลักแล้ว ประมวลกฎหมายพระศาสนจักรได้บัญญัติบทลงโทษให้การกระทำความผิดบางประการส่งผลให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกขับพาศนิกกรรมโดยอัตโนมัติทันทีที่ได้กระทำความผิดโดยไม่ต้องมีคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด ในการยกเลิกโทษดังกล่าวนี้ผู้กระทำความผิดจะต้องดำเนินการผ่านพิธีสารภาพบาป ผู้มีอำนาจรับฟังการสารภาพบาปคือพระคาร์ดินัลหรือพระสังฆราชหรือพระสงฆ์ (Priest) ที่ได้รับมอบอำนาจจากพระสังฆราช พิธีสารภาพบาปเป็นพิธีกรรมที่กระทำเป็นการลับระหว่างผู้สารภาพบาปกับผู้รับฟัง ผู้รับฟังการสารภาพบาปมีหน้าที่ต้องรักษาคำสารภาพบาปไว้เป็นความลับ เมื่อได้รับฟังคำสารภาพบาปแล้วหากเป็นบาปที่ไม่ร้ายแรง ผู้รับฟังการสารภาพบาปมีอำนาจที่จะให้อภัยบาปได้เอง แต่หากเป็นบาปร้ายแรงที่ส่งผลให้ผู้สารภาพบาปต้องถูกขับพาศนิกกรรมโดยอัตโนมัติเช่นนี้ผู้รับฟังการสารภาพบาปไม่อาจให้อภัยบาปได้เอง แต่ต้องบรรยายบาปที่ได้รับฟังมาเป็นคำร้องยื่นต่อศาลคติมโนธรรม เพื่อให้ประธานศาลคติมโนธรรมเป็นผู้พิจารณาอภัยบาป ซึ่งกระบวนการพิจารณาและคำวินิจฉัยดังกล่าวต้องกระทำเป็นการภายใน ไม่มีการเผยแพร่ออกสู่สาธารณะ

2° recurses in cases affecting the status of persons, which the Roman Rota has refused to admit to a new examination;

3° exceptions of suspicion and other cases against Auditors of the Roman Rota by reason of things done in the exercise of their office;

4° the conflicts of competence mentioned in Canon 1416.

This same Tribunal deals with controversies which arise from an act of ecclesiastical administrative power, and which are lawfully referred to it. It also deals with other administrative controversies referred to it by the Roman Pontiff or by departments of the Roman Curia, and with conflicts of competence among these departments.”

⁷⁶ The Code of Canon Law, 1983, Article 508, Subsection 1 “The Canon penitentiary both of a cathedral church and of a collegiate church has by law ordinary faculties, which he cannot however delegate to others, to absolve in the sacramental forum from latae sententiae censures which have not been declared and are not reserved to the Holy See. Within the diocese he can absolve not only diocesans but outsiders also, whereas he can absolve diocesans even outside the diocese.”

3.2) อำนาจตุลาการของสมเด็จพระสันตะปาปาผ่าน

ศาลแห่งรัฐ

ระบบศาลแห่งรัฐของนครรัฐวาติกันมีความเชื่อมโยงกับระบบศาลศาสนาอย่างมาก มีสมเด็จพระสันตะปาปาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ประกอบด้วยศาล 4 ประเภทด้วยกัน⁷⁷ ได้แก่

- ศาลคดีเบื้องต้น (the Giudice

Unico)

ศาลคดีเบื้องต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องที่ไม่มีข้อยุ่งยาก เช่น การรับรองการสมรสหรือการพิจารณาโทษตามใบสั่งในความผิดเกี่ยวกับการจราจร เป็นต้น ผู้พิพากษาศาลคดีเบื้องต้นต้องเป็นพลเมืองของนครรัฐวาติกันและต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ผู้พิพากษาในศาลประเภทอื่นๆ ด้วย

- ศาลยุติธรรม (the Tribunale) หรือ

ศาลชั้นต้นแห่งนครรัฐวาติกัน

สมเด็จพระสันตะปาปาเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรม มีเขตอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปรวมถึงกรณีอื่นที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลคดีเบื้องต้น อย่างไรก็ตามในกรณีคดีอาญาที่เกิดขึ้นในนครรัฐวาติกันนั้นอาจถูกดำเนินคดีในประเทศอิตาลีได้โดยการร้องขอจากนครรัฐวาติกันตามสนธิสัญญาลาเตรัน (Lateran Treaty)⁷⁸ ซึ่งในทางปฏิบัติปรากฏว่าคดีอาญาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในนครรัฐวาติกันถูกดำเนินคดีในประเทศอิตาลีเนื่องจากนครรัฐวาติกันไม่มีเรือนจำสำหรับควบคุมตัวนักโทษ ดังนั้นผู้กระทำผิดในนคร

⁷⁷ Stephen E. Young & Alison Shea, *Separating State from Church: A Research Guide to the Law of the Vatican City State*, CUA Columbus School of Law Legal Studies Research Paper No. 2007-1, Law Library Journal Vol. 99 No. 3 (2007), p.604-608.

⁷⁸ The Lateran Treaty, Article 22, Subsection 1 “At the request of the Holy See, or by its delegation which may be given in individuals cases or permanently, Italy will provide within its territory for the punishment of crimes committed within Vatican City, except when the author of the crime will have taken refuge in Italian territory, in which event he will be certainly prosecuted according to the provisions of Italian laws.”

รัฐวาทิกันจึงถูกดำเนินคดีและจำคุกในเรือนจำของประเทศอิตาลีโดยนครรัฐวาทิกันเป็นผู้ดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายของนักโทษรายนั้น

- ศาลอุทธรณ์ (the Corte d'Appello)

เป็นศาลที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับศาลโรมันโรตาในระบบศาลศาสนาของนครรัฐวาทิกันเนื่องจากผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลอุทธรณ์และผู้พิพากษาอีก 3 คนต้องเป็นผู้พิพากษาจากศาลโรมันโรตาซึ่งสมเด็จพระสันตะปาปาพิจารณาแต่งตั้งขึ้นมาดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์ด้วย มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาคดีที่อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้น อีกทั้งยังมีอำนาจอื่นๆสำคัญได้แก่ อำนาจในการจัดระเบียบต่างๆสำหรับทนายของนครรัฐวาทิกัน และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินัยแห่งนครรัฐวาทิกัน

- ศาลฎีกา (the Corte di Cassazione)

เป็นอีกศาลหนึ่งที่มีความเชื่อมโยงกับระบบศาลศาสนา เนื่องจากหัวหน้าศาลซิกญาตูราเป็นประธานศาลฎีกาโดยตำแหน่ง อีกทั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาที่เหลืออีก 2 คนต้องเป็นพระคาร์ดินัลซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลซิกญาตูรา ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาคดีที่อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ นอกจากนี้ยังมีอำนาจโดยตรงในการพิจารณาคดีอาญาที่จำเลยเป็นพระคาร์ดินัลหรือพระสังฆราชในกรณีที่สมเด็จพระสันตะปาปามีได้เป็นผู้พิจารณาโดยตรง

จากการศึกษารูปแบบการใช้พระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้พระราชอำนาจต่างๆ โดยพระองค์เองเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พระราชอำนาจผ่านองค์กรนิติบัญญัติและบริหาร รูปแบบพระราชอำนาจดังกล่าวมีความแตกต่างกับรูปแบบพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยอย่างเด่นชัด จึงเป็นส่วนที่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษารูปแบบการใช้พระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังนี้

2.1.2.2 สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย (Constitutional Monarchy)

พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยมีสถานะเป็นประมุขของประเทศและทรงเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจต่างๆ ผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแทนปวงชน อย่างไรก็ตามการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะโดยฐานะประมุขของประเทศหรือโดยฐานะอื่นๆ ก็ตามส่วนใหญ่แล้วเป็นพระราชอำนาจในทางพิธีการเท่านั้นและจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งถือว่าเป็นผู้ต้องรับผิดชอบจากการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวแทนพระมหากษัตริย์ตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong)” ดังนั้นโดยหลักแล้วพระมหากษัตริย์จึงมิใช่ผู้ริเริ่มใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เองแต่เป็นการใช้พระราชอำนาจโดยการถวายคำแนะนำของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งสอดคล้องกับหลักสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขคือหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่ไม่ได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not rules)” นอกจากนี้พระราชอำนาจต่างๆ ของพระมหากษัตริย์ต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะดำรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จึงเรียกรูปแบบประมุขของรัฐแบบนี้ว่า “Constitutional Monarchy”⁷⁹

ในปัจจุบันมีประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 37 ประเทศด้วยกันรวมถึงประเทศไทย ซึ่งในกลุ่มประเทศเหล่านี้ ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองในระบอบนี้เนื่องจากเป็นประเทศแรกที่จัดการปกครองในรูปแบบนี้ขึ้นส่งผลให้มีพัฒนาการที่ยาวนานกว่าประเทศอื่นๆ ดังนั้นในการศึกษารูปแบบพระราชอำนาจและพระราชฐานะเบื้องต้นของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงควรพิจารณาตัวอย่างจากประเทศอังกฤษ ซึ่งอาจแยกพิจารณารูปแบบการใช้พระราชอำนาจผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังนี้

1) พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการพิจารณารูปแบบการใช้พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของ

⁷⁹ วิษณุ เครืองามและบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ.-ส.ศ. พ.ศ. 2520), หน้า 151.

พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติและพระราชอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งร่างกฎหมาย ดังนี้

1.1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ

โดยหลักแล้วในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องมีสภาซึ่งสมาชิกทั้งหมดมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติประเภทนี้ได้ แต่พระมหากษัตริย์อาจมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่สมาชิกในสภาสูงซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศเช่น สภาขุนนาง (House of Lords) ในประเทศอังกฤษ หรือวุฒิสภาในประเทศไทย เป็นต้น อันที่จริงแล้วรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกสภาสูงมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศโดยอาจมีได้ทั้งกรณีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกรณีประเทศญี่ปุ่นและนอร์เวย์ มาจากการสรรหาโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายส่วนหนึ่งและมาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งเช่นกรณีประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์เช่นกรณีประเทศอังกฤษ เป็นต้น อย่างไรก็ตามสำหรับกรณีสมาชิกสภาสูงมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษมีข้อสังเกตว่าพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางโดยพระองค์เอง แต่ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่งจึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางในอังกฤษถือเป็นอำนาจในเชิงอุปถัมภ์ของนายกรัฐมนตรี⁸⁰

นอกจากกรณีทั่วไปดังกล่าวข้างต้น ในกรณีที่เกิดพฤติการณ์พิเศษขึ้นจนอาจส่งผลให้ไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดขึ้น เช่นกรณีที่เกิดการรัฐประหารและมีการฉีกรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เอง แต่ทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติตามคำแนะนำของหัวหน้าคณะรัฐประหาร อย่างไรก็ตามสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อ

⁸⁰ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 216.

พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้วเสร็จและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ สถานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นก็จะสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ และมีการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากประชาชนขึ้นทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

1.2) พระราชอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือยับยั้ง

ร่างกฎหมาย

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ร่างพระราชบัญญัติใดๆจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต้องผ่านการพิจารณาจาก 2 องค์กรหลักของฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภาและพระมหากษัตริย์ โดยในเบื้องต้นรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆและดำเนินการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการลงมติเห็นชอบแล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ในการนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจ 2 ประการด้วยกัน โดยหากพิจารณาแล้วเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ในทางกลับกันหากพิจารณาแล้วทรงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่สมควรมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในทุกประเทศพบว่ามีการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายน้อยครั้งมากและแทบไม่ปรากฏว่ามีการใช้พระราชอำนาจเช่นนี้อีกเลยในปัจจุบันเนื่องจากเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่าพระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

การริเริ่มใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

อาจแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน ดังนี้

1.2.1) พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจ

โดยพระองค์เอง

โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรง

เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญและพิทักษ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงไม่สมควรใช้พระราชอำนาจอันส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัติซึ่งเป็นการแสดงออกโดยผู้แทนของประชาชนต้องสะดุดหยุดลง อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในมุมกลับกัน เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญและพิทักษ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นหากมีการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือมีวัตถุประสงค์ขัดกับหลักการประชาธิปไตย เช่นนี้พระมหากษัตริย์อาจพิจารณาใช้พระราชอำนาจของพระองค์ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ยกตัวอย่างเช่นกรณีประเทศอังกฤษ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right Act) ได้กำหนดไว้ว่ากรณีที่แก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก่อน เมื่อมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว พระมหากษัตริย์อาจทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิฉบับนี้ได้ หรือในกรณีที่รัฐบาลต้องการออกกฎหมายเพื่อขยายระยะเวลาของรัฐสภาโดยไม่มีเหตุอันสมควร เช่นนี้พระมหากษัตริย์อาจทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เช่นกัน เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลา 5 ปี ยกเว้นในกรณีประเทศอยู่ระหว่างสงคราม⁸¹

1.2.2) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

การใช้พระราชอำนาจในลักษณะนี้ย่อมไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาเนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบจากการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว อันที่จริงแล้วการริเริ่มใช้พระราชอำนาจจากการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีอาจไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติเนื่องจากโดยปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติใดๆ มักถูกเสนอจากฝ่ายรัฐบาล แต่ก็อาจมีบางกรณีที่เป็นเช่นนั้น เช่น ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วแต่ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย แล้วมีการยุบสภาขึ้นก่อน ต่อมารัฐบาลชุดใหม่ซึ่งเป็นคนละพรรคการเมืองกับรัฐบาลชุดที่เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่นนี้ก็อาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธยใช้กฎหมายก็ได้⁸²

⁸¹ ฌักทร์พร สิงห์ประเสริฐ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552, หน้า 146-147.

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

ในส่วนต่อไปที่จะต้องพิจารณาคือรูปแบบการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1.2.1) การยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาด (Absolute Legislative Veto)

พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาดเป็นอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายซึ่งส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่สภาให้ความเห็นชอบตงไปทันที เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิชเตนสไตน์ มาตรา 65 บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและได้รับความเห็นชอบจากเจ้าชาย (the Reigning Prince) โดยการลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น หากเจ้าชายมิได้ทรงให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นภายใน 6 เดือน ให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นอันตงไป⁸³ เป็นต้น โดยหลักแล้วรูปแบบพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายในลักษณะนี้ไม่มีความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์จะต้องอยู่เหนือการเมืองและความขัดแย้งที่งปวงเนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาได้ ดังนั้นโดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วพระมหากษัตริย์จะต้องทรงให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วซึ่งหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็จะพบว่ามึน้อยครั้งมากที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจนี้และไม่พบว่ามีการใช้พระราชอำนาจนี้อีกในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขส่วนใหญ่พบว่าไม่มีบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในลักษณะดังกล่าวอย่างแข็งขัน โดยจะบัญญัติเพียงว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่มิได้บัญญัติในผลที่จะเกิดขึ้นหากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญประเทศสเปน เบลเยียม และเดนมาร์ก เป็นต้น ในกรณีนี้เช่นนี้จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราช

⁸³ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 65, subparagraph 1. “Without the participation of Parliament, no law may be enacted, amended, or declared to be authentic. For any law to attain legal force, it must, in addition to the assent of Parliament, be sanctioned by the Reigning Prince, countersigned by the responsible Prime Minister or the Deputy Prime Minister, and promulgated in the Liechtenstein Legal Gazette (Landesgesetzblatt). If the Reigning Prince does not grant his sanction within six months, it shall be deemed to have been refused.”

อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายหรือไม่ เคยมีประเด็นปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1990 เมื่อ กษัตริย์โบทวงแห่งเบลเยียม (King Baudouin) ปฏิเสธที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำแท้ง แต่พระองค์มิได้ทรงต้องการที่จะขัดขวางกระบวนการนิติบัญญัติแต่อย่างใด พระองค์จึงประสงค์ให้รัฐบาลและรัฐสภาร่วมมือกันหาวิธีการตามกฎหมายเพื่อประสานระหว่างสิทธิของกษัตริย์ในการไม่ถูกบังคับให้กระทำการในสิ่งซึ่งขัดต่อสามัญสำนึกของพระองค์กับความจำเป็นของการดำเนินการของสถาบันการเมืองในประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะหน้า รัฐสภาจึงใช้วิธีการตีความรัฐธรรมนูญให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายและประกาศใช้ได้เองโดยไม่ต้องให้กษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย ซึ่งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นปัญหานี้จะได้ศึกษาในส่วนตัวไป

1.2.2) การยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราว

(Suspension Legislative Veto)

เป็นการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาได้ทบทวนและตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ มีความถูกต้องเหมาะสม เป็นการป้องกันมิให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยขาดความรอบคอบ ถ้ารัฐสภาเห็นว่ามีความถูกต้องเหมาะสมก็จะลงมติยืนยันเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้ง พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราวได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจดังกล่าวโดยชัดแจ้ง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 77 ถึงมาตรา 79 บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ และได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมานั้น รัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นใหม่อีกครั้งและหากรัฐสภาเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไขใดๆ ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์อีกครั้งพร้อมด้วยคำร้องให้พระมหากษัตริย์รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแม้พระมหากษัตริย์จะได้ลงพระปรมาภิไธยหลังจากปิดสมัยประชุมสภาแล้วก็ตาม⁸⁴ นอกจากนอร์เวย์แล้ว ประเทศไทยก็เป็น

⁸⁴ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 77. “When a Bill passed by the Odelsting has been approved by the Lagting or by the Storting in plenary session, it is sent to the King, with a request that it may receive the Royal Assent.”

The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 78.

“If the King assents to the Bill, he appends his signature, whereby it becomes law.

ประเทศหนึ่งที่มีรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราวในมาตรา 151 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

แม้จะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายเป็นการชั่วคราว แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเสมอเช่นเดียวกับในประเทศที่มีได้ให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราว แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐสภาก็มีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเช่นกันหากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราว กล่าวคือ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย รัฐสภาก็ไม่สมควรที่จะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญลงมติยืนยันอีกครั้งเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว เพราะถ้ารัฐสภาทำเช่นนั้นก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัตินี้อาจเปลี่ยนแปลงได้อีกเสมอตามพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์⁸⁵

พระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในบางประเทศอาจไม่ทรงมีพระราชอำนาจ

If he does not assent to it, he returns it to the Odelsting with a statement that he does not for the time being find it expedient to sanction it. In that case the Bill must not again be submitted to the King by the Storting then assembled.”

The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 79. “If a Bill has been passed unaltered by two sessions of the Storting, constituted after two separate successive elections and separated from each other by at least two intervening sessions of the Storting, without a divergent Bill having been passed by any Storting in the period between the first and last adoption, and it is then submitted to the King with a petition that His Majesty shall not refuse his assent to a Bill which, after the most mature deliberation, the Storting considers to be beneficial, it shall become law even if the Royal Assent is not accorded before the Storting goes into recess.”

⁸⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 229.

ในการรับรองหรือยับยั้งร่างกฎหมาย เช่นกรณีประเทศลักเซมเบิร์ก หรือสวีเดน ซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

นอกจากพระราชอำนาจสำคัญทั้ง 2 ประการแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือพระราชอำนาจในการที่จะทรงเรียก เปิด และปิดประชุมรัฐสภาสามัญ สามัญหรือสมัยวิสามัญ เป็นต้น แต่พระราชอำนาจเหล่านี้ล้วนเป็นพระราชอำนาจในทางพิธีการ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือประธานรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแล้วแต่กรณี ซึ่งกระบวนการต่างๆเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร

พระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีพระราชสถานะเป็นประมุขของประเทศ แต่มิได้มีพระราชสถานะเป็นผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศสอดคล้องกับหลักสำคัญที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่ไม่ทรงปกครอง (The King reigns but not rule) ดังนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วการใช้พระราชอำนาจในทางบริหารของพระมหากษัตริย์จึงเป็นการใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เช่น พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา พระราชอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นต้น แต่มีพระราชอำนาจทางฝ่ายบริหารที่น่าสนใจศึกษาประการหนึ่งคือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีถือเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามการใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่ภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีได้โดยพระองค์เอง แต่จะต้องทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญเท่านั้น ส่วนในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกหรือตาย เมื่อพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญดำเนินกระบวนการการเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่เรียบร้อยแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองคนใหม่นั้นมาเข้าเฝ้าเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีถือเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ดังนั้นในกรณีที่เกิดพฤติการณ์พิเศษขึ้น พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่จะขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้โดยพระองค์เอง ดังกรณีต่อไปนี้

2.1) กรณีในระหว่างสงครามหรือช่วงวิกฤติการณ์ทาง

เศรษฐกิจ

พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่พระองค์เชื่อว่าดีที่สุดในฐานะผู้นำรัฐบาล จากข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้น มีการใช้พระราชอำนาจในลักษณะนี้ 3 ครั้งด้วยกัน โดยในกรณีภาวะสงครามในปี ค.ศ. 1916 พระเจ้าจอร์จที่ 5 (George V of the United Kingdom) ทรงแต่งตั้งนายเดวิด ลอยด์ จอร์จ (David Lloyd George) เป็นนายกรัฐมนตรี และปี ค.ศ. 1940 พระเจ้าจอร์จที่ 6 (George VI of the United Kingdom) ทรงแต่งตั้งนายวินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสองคนนี้ได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองแต่อย่างใด หรือในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1931 พระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงแต่งตั้งนายรามเซย์ แมคโดนัลด์ (Ramsay MacDonald) เป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมในนามรัฐบาลแห่งชาติ (National government) ซึ่งโดยปกติแล้วประเทศอังกฤษไม่นิยมการมีรัฐบาลผสม

2.2) กรณีที่เกิดสภาวะชะงักงันของสภาสามัญ (Hung

Parliament)

เป็นกรณีที่เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้วไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถได้ที่นั่งในสภาสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่ง กรณีดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่มีจำนวนพรรคการเมืองมากกว่า 2 พรรคขึ้นไปได้ที่นั่งในสภาสามัญ ส่งผลให้พรรคการเมืองหลัก 2 พรรคได้แก่พรรคคอนเซอร์เวทีฟและพรรคเลเบอร์โดนแย่งคะแนนเสียงไป ในประเด็นนี้มีข้อโต้แย้งกันอย่างมากกว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในสภาสามัญแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในสภาสามัญ กับหัวหน้าพรรคการเมืองที่สามารถหาเสียงสนับสนุนในสภาสามัญได้เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งหากพระมหากษัตริย์ทรงเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในสภาสามัญก็จะกลายเป็น

รัฐบาลพรรคเดียวเสียงข้างน้อย แต่หากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนในสภาสามัญได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งก็จะเป็นรัฐบาลผสม

ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกที่จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคการเมืองเดียวแม้จะเป็นรัฐบาลฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1910 1923 1929 และปี ค.ศ. 1974 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่นิยมการมีรัฐบาลผสมเพราะคนอังกฤษเห็นว่าในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะหาเสียงโดยใช้นโยบายที่แตกต่างกันและมีการโจมตีนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมนักที่ภายหลังการเลือกตั้งจะมีการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม อย่างไรก็ตามรัฐบาลที่เกิดขึ้นเปรียบเสมือนรัฐบาลที่ตั้งอยู่บนระเบิดเวลาทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยอาจส่งผลให้แพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในสภาสามัญจนนำไปสู่การยุบสภา⁸⁶

นอกจากกรณีประเทศอังกฤษแล้ว การเกิดสภาวะชะงักงันของสภาสามัญในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยประเทศอื่นๆ ผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีอาจไม่ใช่พระมหากษัตริย์ ในกรณีที่เกิดสภาวะชะงักงันของสภาสามัญในประเทศเบลเยียมหรือเนเธอร์แลนด์ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมบุคคลที่มีความสำคัญ เช่น นายกรัฐมนตรีคนก่อน หรือตัวแทนของพรรคการเมืองแต่ละพรรค เป็นต้น จากนั้นพระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณาแต่งตั้งคนกลางในการหาทางออกหรือ Informateur ขึ้นเพื่อเป็นผู้พิจารณาข้อมูลต่างๆ จากการประชุมและหาทางออกที่เหมาะสมจากปัญหาที่เกิดขึ้น โดยพระมหากษัตริย์อาจพิจารณาแต่งตั้ง Informateur มากกว่าหนึ่งคนก็ได้ จากนั้น Informateur จะรวบรวมข้อมูลต่างๆ และถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้จัดตั้งรัฐบาล (Formateur) ตามรายชื่อที่ Informateur เสนอ เพื่อให้ผู้จัดตั้งรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาข้อมูลต่างๆ ที่ Informateur รวบรวมไว้และเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นพระราชอำนาจประการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ แต่มิได้หมายความว่าทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยอิสระเนื่องจากยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนอื่นๆ กำกับการใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ อย่างไรก็ตามหากเกิดพฤติการณ์พิเศษขึ้นซึ่งส่งผลให้ไม่อาจดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เช่นนี้พระมหากษัตริย์อาจทรงใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เองในการพิจารณาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ แต่ก็มีบางประเทศที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีอยู่เลย ได้แก่ประเทศสวีเดน

⁸⁶ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 226-237.

พระมหากษัตริย์แห่งสวีเดนไม่มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่ได้รับการลงมติเห็นชอบในรัฐสภา

3) พระราชอำนาจทางฝ่ายตุลาการ

พระราชอำนาจในส่วนนี้มีลักษณะเป็นพระราชอำนาจในแบบพิธีประการหนึ่ง กล่าวคือ ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาแม้จะถือว่ากระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่ก็มีความเป็นอิสระ พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษา อีกทั้งพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีด้วยตนเองแต่อย่างใด กษัตริย์มีพระราชอำนาจในฝ่ายตุลาการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของคณะกรรมการตุลาการ และพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจคือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาของเจ้าชายในประเทศลิกเตนสไตน์ รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 2003 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้พิพากษา มีเจ้าชายเป็นประธาน และมีสมาชิกจากหลายส่วนด้วยกัน ได้แก่สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยเจ้าชายซึ่งต้องดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ด้วย สมาชิกที่เป็นตัวแทนในแต่ละกลุ่มการเลือกตั้งจากรัฐสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถือเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้พิพากษาและจะส่งรายชื่อผู้สมัครเป็นผู้พิพากษาที่ผ่านความเห็นชอบจากเจ้าชายไปยังรัฐสภา หากรัฐสภาลงมติเห็นชอบตามรายชื่อดังกล่าว เจ้าชายก็จะทรงแต่งตั้งผู้มีรายชื่อนั้นเป็นผู้พิพากษา⁸⁷ หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนนี้พบว่า แม้การใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาของเจ้าชายในขั้นตอนสุดท้ายจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตาม แต่เจ้าชายก็มีบทบาทในกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนแรกด้วย จะเห็นได้ว่าลิกเตนสไตน์เป็นประเทศที่เจ้าชายมี

⁸⁷ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 96, subparagraph 1. “The Reigning Prince and Parliament shall avail themselves of a joint body for the selection of Judges. The Reigning Prince shall chair this body and have the casting vote. He may appoint as many members to this body as the number of representatives delegated by Parliament. Parliament shall delegate one of its Members for each electoral group represented in Parliament. The Government shall delegate the Minister of Justice. The deliberations of the body shall be confidential. The body may only recommend candidates to Parliament with the consent of the Reigning Prince. If Parliament elects the recommended candidate, the Reigning Prince shall appoint this candidate as Judge.”

พระราชอำนาจและพระราชสถานะแตกต่างจากประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยประเทศอื่นๆ หลายประการด้วยกันซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

2.1.2.2.3 ความแตกต่างระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาลักษณะของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยดังที่ได้อธิบายไว้จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างสำคัญคือรูปแบบการใช้พระราชอำนาจ โดยพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เองผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ส่วนกรณีพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยนั้นพระราชอำนาจโดยส่วนใหญ่ของพระมหากษัตริย์เป็นพระราชอำนาจในรูปแบบพิธีการเท่านั้น ในการพิจารณาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับกษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยจึงอาจพิจารณาได้จากรูปแบบการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของกษัตริย์ในระบอบการปกครองทั้ง 2 รูปแบบ ดังนี้

- ความแตกต่างระหว่างรูปแบบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย

ความแตกต่างระหว่างรูปแบบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน โดยในส่วนแรกที่จะกล่าวถึงคือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภา สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่หาใช่สาระสำคัญแต่ประการใดอันจะเห็นได้จากการที่สมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาในแต่ละประเทศมีที่มาที่แตกต่างกันออกไปทั้งกรณีที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเองทั้งหมด หรือกรณีที่มาจากการแต่งตั้งส่วนหนึ่งและมาจากการเลือกตั้งอีกส่วนหนึ่ง แต่สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นในภาวะปกติ การมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือที่เรียกกันว่าสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นสาระสำคัญที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศจะต้องมีอยู่ หากพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาก็เป็นแต่พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงหรือสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าสมาชิกสภาสูงหรือสมาชิกวุฒิสภาในประเทศที่

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศจะต้องมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ อีกทั้งการใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นพระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจโดยอิสระ เช่นในประเทศอังกฤษนั้นพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางโดยพระองค์เอง แต่ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ในส่วนที่สองที่จะกล่าวต่อไปคือพระราชอำนาจในการตรากฎหมาย ในประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นแม้จะมีสภานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็ตาม แต่อำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์มีอิสระที่จะพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติใดๆที่เสนอขึ้นมาโดยสภา แต่สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นแม้พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งร่างกฎหมายก็ตาม แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่ประธานรัฐสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเสมอและไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเว้นแต่เป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นผ่านกระบวนการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือมีวัตถุประสงค์ขัดกับหลักการประชาธิปไตย เช่นนี้พระมหากษัตริย์อาจพิจารณาใช้พระราชอำนาจของพระองค์ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายอีกแต่อย่างใด นอกจากนี้ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยบางประเทศยังได้มีการยกเลิกพระราชอำนาจในการรับรองหรือยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศลักเซมเบิร์กและประเทศสวีเดน

- **ความแตกต่างระหว่างรูปแบบการใช้อำนาจบริหารของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย**

ในประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์อาจเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตรงผ่านทางคณะรัฐมนตรีที่ทรงแต่งตั้งขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่งดังเช่นที่ปรากฏในประเทศบรูไน โอมาน และซาอุดีอาระเบีย หรืออาจเป็นกรณีที่ทรงแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่หัวหน้าคณะรัฐมนตรีก็ได้ ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศสวาซิแลนด์ กาตาร์ และนครรัฐวาติกัน แต่สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจบริหารประเทศโดยตรงและจะต้องมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศ ซึ่งการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้นมิได้ทั้งกรณีที่รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งโดยตรงดังที่ปรากฏในประเทศสวีเดน หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งก็ได้ อย่างไรก็ตามในประเทศที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง

นายกรัฐมนตรีนั้นมิได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยอิสระ เนื่องจากต้องมีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นสิ่งกำกับการใช้พระราชอำนาจในส่วนนี้ด้วย เว้นแต่กรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษอันส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์อาจใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นการแตกต่างจากธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นกรณีพิเศษได้

• **ความแตกต่างระหว่างรูปแบบการใช้อำนาจตุลาการของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย**

จากการศึกษาในส่วนนี้พบว่า พระราชอำนาจของกษัตริย์ในฝ่ายตุลาการโดยส่วนใหญ่แล้วไม่มีความแตกต่างกันมากนัก พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่มิได้มีพระราชอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีด้วยตนเองและไม่มีพระราชอำนาจในการตรวจสอบหรือแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาในศาล จะมีก็เพียงแต่พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเท่านั้น ในส่วนของพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่งเป็นเพียงการใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของคณะกรรมการตุลาการ

2.1.2.3 ความแตกต่างระหว่างรูปแบบประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีกับรูปแบบประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์

ความแตกต่างประการสำคัญระหว่างการมีประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์กับการมีประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีคือความแตกต่างในการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐ โดยประเทศส่วนใหญ่ที่มีประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์นั้นการเข้าสู่ตำแหน่งจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ไว้⁸⁸ แต่ประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่ง ในจุดนี้จึงอาจมีผู้เห็นว่าประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีมีข้อดีกว่าประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ เนื่องจากเมื่อประชาชนเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของรัฐขึ้นเองย่อม

⁸⁸ อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศที่กษัตริย์มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ทำให้การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นการเลือกสมเด็จพระสันตะปาปาโดยคณะพระคาร์ดินัล (Cardinal) ในวาติกัน หรือกรณีสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งมาเลเซีย (Yang di-Pertuan Agong) ก็ถูกเลือกขึ้นมาจากสุลต่านผู้ครองรัฐต่างๆในมาเลเซีย เป็นต้น

ส่งผลให้ประธานาธิบดีกับประชาชนมีความใกล้ชิดกันและประธานาธิบดีย่อมกระทำการใดๆโดยต้องคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ เพราะหากประธานาธิบดีเป็นผู้ไม่เหมาะสมก็มีทางตรวจสอบโดยวิธีการทางกฎหมาย หรือหากปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ดีพอก็อาจส่งผลให้ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในการเลือกตั้งสมัยต่อไป แต่สำหรับประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้ หากพระมหากษัตริย์พระองค์ใดประพฤติดนไม่เหมาะสมประการใดก็ไม่อาจแก้ไขได้ดังเช่นกรณีประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดี⁸⁹

อย่างไรก็ตามมีความคิดเห็นอีกด้านหนึ่งมองว่าประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์มีจุดเด่นที่ประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีไม่อาจเป็นได้ ในเรื่องนี้ ศ.(กิตติคุณ) ดร. วิษณุ เครืองาม และ ศ.(กิตติคุณ) ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ ได้เคยอธิบายไว้ในบทความเรื่อง “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” ดังนี้⁹⁰

(1) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ (Fountain of honours) เนื่องจากประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์นั้นในทางสังคมคือผู้ที่ทรงมีพระราชตระกูลสูง และจากการที่ประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์เข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่ต้องผ่านการเลือกตั้งทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมืองทั้งปวง จึงทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศทั้งปวงภายในรัฐ แนวคิดดังกล่าวมีขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณเนื่องจากพระมหากษัตริย์จำเป็นที่จะต้องสร้างระบบใดระบบหนึ่งขึ้นเพื่อทำให้ข้าราชการทั้งปวงมีความจงรักภักดีต่อพระองค์ จากความสำคัญและความจำเป็นดังกล่าวจึงเกิดประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานรางวัลแห่งเกียรติยศให้แก่ทหารที่เข้าร่วมในสงครามและผู้ที่ใช้พระองค์ด้วยความซื่อสัตย์โดยการพระราชทานเงินทอง ที่ดิน หรือเครื่องหมายแสดงเกียรติยศอันเป็นพิเศษ⁹¹

(2) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นกลางในการเมือง จึงต่างกับประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีซึ่งต้องเกือกก่ล้อมอยู่กับการเมือง เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้เข้าสู่ตำแหน่งจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมาย ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องคำนึงถึงคะแนนเสียงที่ตนจะได้รับจากการเลือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งพระมหากษัตริย์มิได้มีส่วนได้เสียจากการเลือกตั้งแต่อย่างใด ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงเป็นประมุขของรัฐที่สามารถประสานความขัดแย้งต่างๆ ระหว่างภาคการเมืองกับภาคประชาชนหรือระหว่างภาคการเมืองหรือภาคประชาชนด้วยตนเองได้เป็นอย่างดี

⁸⁹ วิษณุ เครืองามและบวรศักดิ์ อวรรณโณ, พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ.-ส.ศ. พ.ศ. 2520), หน้า 151.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁹¹ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 153.

(3) การที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขถาวร มิได้มีวาระการดำรงตำแหน่งดังเช่นประธานาธิบดี ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระปรีชาญาณสามารถในฐานะประมุข อันเกิดจากการสั่งสมประสบการณ์เรื่อยมาเป็นเวลานานซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้ในประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ดังนั้นหากเกิดปัญหาาระดับประเทศขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากการปฏิบัติงานทางฝ่ายบริหารพระมหากษัตริย์จะทรงให้คำแนะนำผ่านพระราชอำนาจของพระองค์เพื่อให้ฝ่ายบริหารน้อมนำมาพิจารณาเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ และยิ่งพระองค์ทรงครองราชย์นานเท่าใด พระปรีชาญาณสามารถในฐานะประมุขของรัฐก็จะยิ่งเพิ่มพูนขึ้นเท่านั้น

(4) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมแห่งความเป็นชาติและความสามัคคีของคนในชาติ พระราชฐานะดังกล่าวนี้เป็นพระราชฐานะพิเศษที่เกิดขึ้นได้กับประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น ไม่อาจพบเห็นได้ในประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีเนื่องจากหากมีการแข่งขันทางการเมืองใดๆเกิดขึ้นแล้วก็จะย่อมเกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นเป็นธรรมดาอันส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นตามมาเสมอ

จากบทวิเคราะห์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเปรียบเทียบระหว่างการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขกับการมีประธานาธิบดีเป็นประมุขได้เป็นอย่างดี แต่หากจะให้วิเคราะห์จากทัศนะของผู้เขียนแล้วนั้น การมีประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์กับการมีประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีคงไม่อาจหาคำตอบที่แน่ชัดได้ว่าประมุขรูปแบบใดดีกว่าหรือด้อยกว่ากัน แต่ควรนำรูปแบบประมุขทั้งสองรูปแบบเปรียบเทียบกันในเชิงที่ว่าประมุขของรัฐรูปแบบใดมีความเหมาะสมกับประเทศนั้นๆ มากกว่ากันโดยอิงจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และลักษณะเฉพาะทางความคิดของประชาชนภายในประเทศเป็นสำคัญ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งว่าในหลายประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขมีจุดเริ่มต้นมาจากความล้มเหลวในระบอบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นประมุข เนื่องจากการใช้อำนาจของกษัตริย์สร้างความเดือดร้อนต่อประชาชนอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่ได้กล่าวไว้ได้แก่กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาที่ประกาศเอกราชแยกตัวออกจากอังกฤษ เนื่องจากทนการปกครองที่เอารัดเอาเปรียบของกษัตริย์อังกฤษไม่ได้ หรือกรณีการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ก็มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการที่ประชาชนไม่พอใจการใช้อำนาจของกษัตริย์และขุนนาง เป็นต้น ดังนั้นการมีประธานาธิบดีเป็นประมุขจึงสอดคล้องกับสภาพสังคมในประเทศเหล่านี้ แต่สำหรับประเทศที่มีกษัตริย์เป็นประมุขนั้น หากกษัตริย์ใช้พระราชอำนาจต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ อีกทั้งประชาชนยังคงให้การสนับสนุนด้วยดี เช่นนี้ การมีประมุขในรูปแบบกษัตริย์ย่อมเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศนั้นๆ ได้ยิ่งกว่าการมีประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดี

2.2 สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

จากการศึกษาและวิเคราะห์ในส่วนที่แล้วทำให้ทราบถึงลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเด็นที่จะกล่าวถึงต่อไปในส่วนนี้จะเป็นการมุ่งศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปัจจุบัน มีประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งสิ้น 37 ประเทศด้วยกัน ซึ่งหากพิจารณาโดยอาศัยรูปแบบของรัฐธรรมนูญอาจแบ่งประเภทการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ได้เป็น 2 กลุ่มประเทศด้วยกัน ได้แก่ ประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรกับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญเพื่อนำไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น หากพิจารณาจากความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ สังคม และศาสนา อาจแยกพิจารณาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศเหล่านี้ออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ดังนี้

2.2.1 ประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms

2.2.1.1 ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์

ในการศึกษาที่มาและรูปแบบประเทศในกลุ่มอาณาจักรในเครือจักรภพหรือกลุ่ม Commonwealth Realms นั้น เบื้องต้นต้องเริ่มศึกษาจากประวัติศาสตร์ของเครือจักรภพสหราชอาณาจักร (The British Commonwealth) หรือที่ปัจจุบันเรียกว่าเครือจักรภพแห่งชาติ (The Commonwealth of Nations) แต่เดิมนั้นประเทศในกลุ่มเครือจักรภพแห่งชาติโดยส่วนใหญ่เคยเป็นดินแดนส่วนหนึ่งในจักรวรรดิอังกฤษ มีรัฐบาลอังกฤษเป็นรัฐบาลกลางใช้อำนาจเหนือดินแดนเหล่านั้น ในช่วงแรกขอบเขตอำนาจจะระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับรัฐบาลในดินแดนอาณานิคม

นิคมไม่มีความชัดเจนมากนัก ต่อมาความชัดเจนของขอบเขตอำนาจของดินแดนอาณานิคมค่อยๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ ยกตัวอย่างเช่นอำนาจในการต่างประเทศ แต่เดิมนั้นอังกฤษมีอำนาจสำคัญประการหนึ่งซึ่งมีผลรวมไปถึงดินแดนอาณานิคมทั้งหมดด้วย ได้แก่อำนาจในการประกาศสงครามซึ่งจะเห็นได้จากการที่อังกฤษประกาศเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 1 มีผลให้ดินแดนที่เป็นอาณานิคมทั้งหมดของอังกฤษประกาศเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 1 ร่วมกับอังกฤษด้วยโดยอัตโนมัติ แต่เมื่อพัฒนาการความเป็นชาติของดินแดนต่างๆ เพิ่มมากขึ้น อำนาจของอังกฤษเหนือดินแดนอาณานิคมก็ค่อยๆ ลดลง ในปี ค.ศ. 1922 ได้เกิดสงครามขึ้นระหว่างอังกฤษกับตุรกี แต่ดินแดนอาณานิคมของอังกฤษส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับสงครามครั้งนี้ส่งผลให้หลายดินแดนปฏิเสธที่จะส่งกองทัพมาช่วยเหลืออังกฤษ และต่อมาในปี ค.ศ. 1923 ดินแดนอาณานิคมก็ปฏิเสธไม่เข้าร่วมในสนธิสัญญาโลซานน์ (Treaty of Lausanne) ระหว่างอังกฤษกับตุรกี รวมไปถึงสนธิสัญญาโลคาร์โน (Locarno Treaty) ในปี ค.ศ. 1925 ที่อังกฤษร่วมลงนามก็เช่นเดียวกัน หรือตัวอย่างในปี ค.ศ. 1928 การลงนามในสนธิสัญญาเคลล็อก-บริยอง (Kellogg-Briand Pact) ก็เป็นการลงนามโดยดินแดนอาณานิคมแต่ละดินแดนแยกต่างหากจากกัน และมีผลผูกพันเป็นการเฉพาะแต่ละดินแดน สิ่งเหล่านี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการรูปแบบการรวมตัวระหว่างอังกฤษกับดินแดนอาณานิคมในฐานะรัฐที่มีความเท่าเทียมกัน

จากพัฒนาการความเป็นชาติของแต่ละดินแดนที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษส่งผลให้เกิดคำถามตามมาว่าความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษกับดินแดนอาณานิคมในเวลาต่อไปควรจะเป็นไปในทิศทางใด เคยมีแนวคิดที่จะให้อังกฤษกับดินแดนอาณานิคมรวมกันเป็นสหพันธรัฐโดยมีอังกฤษเป็นรัฐศูนย์กลาง แต่แนวความคิดดังกล่าวก็ไม่เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผล 2 ประการด้วยกัน ประการแรกดินแดนอาณานิคมต่างๆ เห็นว่าดินแดนของตนมีแนวโน้มที่จะได้รับเอกราชในอนาคตเนื่องจากกิจการภายในต่างๆ ของรัฐก็เริ่มที่จะมีอิสระจากอังกฤษเพิ่มขึ้น และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือดินแดนอาณานิคมไม่ต้องพึ่งพาทองอังกฤษในด้านเศรษฐกิจเนื่องจากเกิดการค้าเสรีระหว่างประเทศขึ้นแล้ว ด้วยเหตุนี้ดินแดนอาณานิคมจึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งกับอังกฤษ⁹²

ในการประชุมจักรวรรดิอังกฤษในปี ค.ศ. 1926 มีการปรึกษาหารือในด้านความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษกับดินแดนอาณานิคมจนนำไปสู่ปฏิญญาบอลโฟร์ (The Balfour Declaration of 1926) ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันว่า “ให้แต่ละดินแดนมีความสัมพันธ์กันโดยสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองภายในจักรวรรดิอังกฤษ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและกิจการภายในไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐอื่น แต่ก็มีความเป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้ความจงรักภักดีต่อประมุของค์เดียวกัน และเป็นการรวมตัวโดยอิสระในฐานะสมาชิกเครือจักรภพแห่งชาติ (They are

⁹² Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 243-245.

autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations.)” ซึ่งต่อมาปฏิญญาบอลโฟร์ได้ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 (The Statute of Westminster 1931) ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองความเป็นอิสระของอำนาจนิติบัญญัติของประเทศในเครือจักรภพและเป็นการยืนยันว่าอังกฤษจะไม่แทรกแซงกิจการนิติบัญญัติของประเทศในเครือจักรภพหากไม่ได้รับความยินยอมจากประเทศเหล่านั้น

จากปฏิญญาบอลโฟร์และพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่แสดงให้เห็นลักษณะการรวมตัวของเครือจักรภพว่าเป็นการรวมตัวโดยความสมัครใจของประเทศต่างๆ กับอังกฤษในสถานะที่มีความเป็นอิสระจากกันและมีความเท่าเทียมกัน การรวมตัวแบบเครือจักรภพแห่งชาติมีความแตกต่างจากองค์กรระหว่างประเทศเช่น สหประชาชาติ (United Nations: UN) หรือองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (The North Atlantic Treaty Organization: NATO) และแตกต่างจากองค์กรเหนือประเทศอื่นๆ เช่นกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union: EU) ที่สมาชิกเชื่อมโยงกันจากสัญญาหรือสนธิสัญญา เครือจักรภพมิใช่การรวมตัวของกลุ่มประเทศสมาชิกเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่เป็นกลุ่มประเทศที่ประสงค์จะอยู่ร่วมกันเนื่องจากสมาชิกเครือจักรภพมีความเชื่อมโยงกันจากรากฐานทางประวัติศาสตร์เป็นหลักในฐานะประเทศที่เคยเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษ และส่วนใหญ่ประเทศเหล่านี้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ⁹³

เครือจักรภพจะมีการจัดประชุมหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกขึ้นทุกๆ 2 ปี โดยเป็นการประชุมเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านต่างๆ ภายในเครือจักรภพ รวมถึงมีการจัดการประชุมรัฐมนตรีคลังประเทศสมาชิกเครือจักรภพทุกปี ตลอดจนมีการจัดประชุมที่เกี่ยวกับรัฐมนตรีด้านอื่นๆ ของประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตามผลการประชุมมิได้มีอำนาจบังคับเหนือประเทศสมาชิกเครือจักรภพเกี่ยวกับกิจการภายใน แต่ต้องเป็นความสมัครใจร่วมกันที่จะดำเนินการไปตามการประชุมนั้น

โดยส่วนใหญ่แล้ว ประเทศในเครือจักรภพล้วนเป็นประเทศที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นดินแดนในจักรวรรดิอังกฤษเว้นเพียงบางประเทศเท่านั้นที่ตัดสินใจแยกตัวออกจากการเป็นสมาชิกในเครือจักรภพ เช่น พม่า, ชูदान, โซมาเลีย เป็นต้น แต่เครือจักรภพก็ได้จำกัดห้ามมิให้ประเทศที่ไม่เคยเป็นดินแดนในจักรวรรดิอังกฤษเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือจักรภพหากประเทศเหล่านั้นประสงค์จะเข้าร่วม เช่นกรณีประเทศโมซัมบิก (Mozambique) เป็นประเทศแรกที่ไม่เคยเป็นดินแดนใน

⁹³ Ibid, p. 241.

จักรวรรดิอังกฤษและไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือจักรภพแห่งชาติในปี ค.ศ. 1996 เป็นต้น⁹⁴

แม้ตามปฏิญญาบอลโฟร์และพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 จะมีความตกลงร่วมกันว่าประเทศในเครือจักรภพต้องจงรักภักดีต่อประมุของค์เดียวกันซึ่งก็คือพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษ แต่ต่อมา หลายประเทศในกลุ่มนี้มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ในปี ค.ศ. 1949 เมื่ออินเดียเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นสาธารณรัฐซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุข หลังจากนั้นหลายประเทศในเครือจักรภพแห่งชาติมีการเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นสาธารณรัฐซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุขเช่นเดียวกันกับอินเดีย จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ปฏิญญาบอลโฟร์และพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 จึงไม่อาจมีผลผูกพันต่อประเทศเหล่านั้นอีกต่อไป

ออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งที่เกิดมีการเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นสาธารณรัฐซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุข แต่เดิมนั้นออสเตรเลียมีแนวความคิดว่าตนเองเป็นชาวอังกฤษ การมีพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขจึงเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม แต่เมื่อออสเตรเลียแยกตัวออกเป็นประเทศในกลุ่มเครือจักรภพแห่งชาติส่งผลให้ความคิดชาตินิยมเติบโตขึ้นตามลำดับส่งผลให้เกิดแนวความคิดที่จะแยกพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีอังกฤษออกจากการเป็นประมุขแห่งออสเตรเลีย จนนำไปสู่การจัดทำประชามติเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 เพื่อลงมติ 2 ประเด็นด้วยกัน ซึ่งประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือประชาชนต้องการให้ออสเตรเลียเปลี่ยนรูปแบบประมุขของรัฐหรือไม่ จากเดิมพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขแห่งออสเตรเลีย เปลี่ยนเป็นประธานาธิบดีที่มาจากการคัดเลือกด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของรัฐสภาเป็นประมุขแห่งออสเตรเลีย

ผลจากการทำประชามติในประเด็นดังกล่าวปรากฏว่าประชาชนลงมติให้ยังคงให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขแห่งออสเตรเลียด้วยคะแนนร้อยละ 54.87 ต่อ 45.13 การที่ผลการลงประชามติปรากฏออกมาในลักษณะดังกล่าวอาจมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น การให้ประธานาธิบดีมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภาส่งผลให้ประชาชนผู้ที่ต้องการให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไม่เห็นด้วย การถูกฝ่ายที่สนับสนุนให้เปลี่ยนรูปแบบประมุขของรัฐโจมตีว่ากลุ่มที่ยังคงต้องการให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขเช่นเดิมเป็นพวกไม่รักชาติ หรือการที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เห็นประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบประมุขของรัฐ เป็นต้น⁹⁵

⁹⁴ Ibid, p. 270-276.

⁹⁵ The Australian Electoral Commission (AEC), 1999 Referendum Reports and Statistics [Online], 20 January 2011. Available from <http://www.aec.gov.au/>

ในปัจจุบัน เครือจักรภพแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 54 ประเทศ ในส่วนของรูปแบบการปกครองนั้นพบว่าประเทศในเครือจักรภพแห่งชาติจำนวนหนึ่งมีการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐและมีประธานาธิบดีเป็นประมุข แต่ก็ยังมีสมาชิกในเครือจักรภพแห่งชาติอีก 16 ประเทศที่ยังคงรับรองให้สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขของประเทศโดยใช้ชื่อกลุ่มย่อยนี้ว่า กลุ่ม Commonwealth Realms ซึ่งในกลุ่มนี้มีถึง 14 ประเทศด้วยกันที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ประเทศแอนติกาและบาร์บูดา หมู่เกาะโซโลมอน ปาปัวนิวกินี ออสเตรเลีย บาฮามาส บาร์เบโดส เบลีซ แคนาดา เกรเนดา จาไมกา เซนต์คิตส์และเนวิส เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ เซนต์ลูเชีย และประเทศตูวาลู

นอกจากประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ทั้ง 16 ประเทศแล้ว ยังมีประเทศในเครือจักรภพแห่งชาติอีก 5 ประเทศที่ยังคงมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้แก่ ประเทศเลโซโท มาเลเชีย ตองกา สวาซิแลนด์ และบรูไน แต่ทั้ง 5 ประเทศมีความแตกต่างจากกลุ่ม Commonwealth Realms เนื่องจากแต่ละประเทศมีพระมหากษัตริย์ของตนเอง มิได้รับรองให้สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งทั้ง 5 ประเทศนี้เป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเลโซโท มาเลเชีย และตองกา ส่วนประเทศสวาซิแลนด์และบรูไนใช้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

2.2.1.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์

จากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศในเครือจักรภพแห่งชาติทำให้สามารถแบ่งสถานะประมุขของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษได้เป็น 3 สถานะด้วยกัน ได้แก่ ทรงเป็นประมุขแห่งสหราชอาณาจักร (The Head of State of the United Kingdom) ทรงเป็นประมุขแห่งเครือจักรภพแห่งชาติ (The Head of the Commonwealth) และทรงเป็นประมุขแห่งประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms (The Head of the Commonwealth Realms) ในส่วนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms นั้น มีความสัมพันธ์กับหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งสหราชอาณาจักรอย่างมาก ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งสหราชอาณาจักร ดังนี้

2.2.1.2.1 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งสหราชอาณาจักร (The Head of State of the United Kingdom)⁹⁶

การสืบราชสันตติวงศ์และการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งสหราชอาณาจักรมีทั้งหลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ที่มีใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาและหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ในส่วนหลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ที่มีใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาคือหลักการขึ้นครองราชย์ตามหลักสายโลหิต (Hereditary) แต่เดิมนั้นพระราชโอรสลำดับแรกของพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่จะเป็นรัชทายาทสืบทอดราชบัลลังก์และได้รับตำแหน่ง Duke of Cornwall ในทันที จากนั้นจึงจะได้รับแต่งตั้งเป็น Prince of Wales หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรส ผู้ที่อยู่ในสายสืบราชสันตติวงศ์ลำดับถัดไปได้แก่พระราชธิดาของพระมหากษัตริย์หรือพระชนิษฐาของพระมหากษัตริย์ แต่หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีทั้งพระราชโอรสและพระราชธิดา สิทธิในการขึ้นครองราชย์สมบัติอาจถูกแทนที่ได้หากต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชโอรส

สำหรับหลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภานั้นมีที่มาจากปี ค.ศ. 1589 รัฐสภาได้อัญเชิญเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์และเจ้าหญิงแมรีขึ้นครองราชย์บัลลังก์อังกฤษเนื่องจากเกิดสุญญากาศทางรัฐธรรมนูญจากกรณีที่พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้หลบหนีออกจากประเทศ รัฐสภาจึงได้ประกาศว่าราชบัลลังก์ว่างลงและจำเป็นต้องอัญเชิญเจ้าชายวิลเลียมและเจ้าหญิงแมรีขึ้นครองราชย์แทน ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นพระราชินีนาถแมรีที่ 2 และพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 ปกครองประเทศร่วมกัน เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นการเน้นย้ำถึงอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์

ต่อมา เมื่อพระราชินีนาถแมรีที่ 2 เสด็จสวรรคตเมื่อปี ค.ศ. 1694 และพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 มิได้ทรงอภิเษกสมรสใหม่ อีกทั้งเจ้าหญิงแอนน์ผู้เป็นพระกนิษฐาของพระราชินีนาถแมรีที่ 2 มิได้ทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา จึงทำให้เกิดสุญญากาศการสืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ขึ้น รัฐสภาจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ นำไปสู่การจัดให้มีกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ค.ศ. 1701 หรือ Act of Settlement 1701 และต่อมาได้มีการเสนอญัตติแก้ไขข้อความในกฎหมายเถียรบาลให้ครอบคลุมไปถึงราชบัลลังก์แห่งสกอตแลนด์และไอร์แลนด์ตาม Act of Union with Scotland 1706 และ Act of Union with Ireland 1800

⁹⁶ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 155-156.

หลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต ราชสมบัติจะตกเป็นของรัชทายาททันทีโดยอัตโนมัติ หลังจากนั้นจึงจะมีพระบรมราชาภิเษกเพื่อสื่อความหมายว่าพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ทรงเป็นที่ยอมรับของประชาชนและถูกเลือกโดยประชาชน

สาระสำคัญของ Act of Settlement 1701 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสืบราชสันตติวงศ์มีดังนี้

- 1) พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้สืบสายโลหิตจากเจ้าหญิงโซเฟียแห่งฮาโนเวอร์ พระราชนัดดาในสมเด็จพระเจ้าเจมส์ที่ 1 และสมเด็จพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1
- 2) พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นศาสนิกชนนิกายโปรเตสแตนต์ และมีได้อภิเษกสมรสกับศาสนิกชนนิกายโรมันคาทอลิก

ต่อมา ในการประชุมผู้นำแห่งเครือจักรภพ (The Commonwealth Heads of Government Meeting, CHOGM) ณ เมืองเพิร์ท ประเทศออสเตรเลีย เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2011 นายกรัฐมนตรีจากกลุ่มประเทศ Commonwealth Realms ทั้ง 16 ประเทศ โดยมีสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 เป็นองค์ประธาน มีมติเห็นชอบให้มีการดำเนินการแก้ไข Act of Settlement 1701 ซึ่งมีผลเปลี่ยนแปลงไปถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง ค.ศ. 1689 หรือ Bill of Rights 1689 และพระราชบัญญัติการอภิเษกสมรสของพระราชวงศ์ ค.ศ. 1772 หรือ Royal Marriages Act 1772 อีกด้วย จากแต่เดิมพระราชโอรสลำดับแรกของพระมหากษัตริย์เท่านั้นจึงจะเป็นรัชทายาทสืบทอดราชบัลลังก์ พระราชธิดาลำดับแรกจะมีสิทธิเป็นรัชทายาทก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรส แก้ไขเป็นให้พระราชโอรสหรือพระราชธิดาลำดับแรกของพระมหากษัตริย์เป็นรัชทายาทสืบทอดราชบัลลังก์ เนื่องจากเห็นว่าบทบัญญัติเดิมเป็นสิ่งที่ขัดแย้งต่อความเสมอภาค นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขให้รัชทายาทผู้ที่ได้อภิเษกสมรสกับศาสนิกชนนิกายโรมันคาทอลิกสามารถสืบทอดราชบัลลังก์ได้⁹⁷

⁹⁷ Nicholas Watt, Royal succession gender equality approved by Commonwealth [Online], 28 October 2011, The Guardian. Available from <http://www.guardian.co.uk>

2.2.1.2.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms

นอกจากการมีสถานะเป็นประมุขแห่งสหราชอาณาจักรแล้วพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษยังทรงมีสถานะเป็นประมุขประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms อีกด้วย ดังนั้นหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษดังที่ได้อธิบายไว้ในส่วนที่แล้วจึงเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับประเทศที่รับรองให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุข อย่างไรก็ตามมีประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาว่าหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีในประเทศอังกฤษมีขอบเขตในการบังคับใช้ในประเทศที่รับรองให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขมากน้อยเพียงใด และในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่รับรองให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขด้วยหรือไม่ ประเด็นปัญหาเหล่านี้อาจแยกพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนี้

(1) วิกฤตการณ์การสละราชสมบัติ ค.ศ. 1936⁹⁸

วิกฤตการณ์การสละราชสมบัติ ค.ศ. 1936 เกิดขึ้นเนื่องจากพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 (Edward VIII) มีพระราชประสงค์ที่จะอภิเษกสมรสกับนางวอลลิสซิมป์สัน (Wallis Simpson) สตรีชาวอเมริกันซึ่งผ่านการหย่าร้างมาแล้วถึงสองครั้ง ซึ่งในขณะนั้นพระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคณะรัฐมนตรีในการที่จะอภิเษกสมรสเนื่องจาก Royal Marriages Act 1772 มิได้บังคับใช้กักรณการอภิเษกสมรสของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่เห็นด้วยกับการที่นางวอลลิสจะกลายมาเป็นพระราชินีแห่งอังกฤษเนื่องจากพระราชินีจะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนและรัฐ ดังนั้นหากผู้ที่มีประวัติไม่เหมาะสมได้กลายเป็นพระราชินีแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

หลังจากพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ทรงพิจารณาแล้วพระองค์ทรงตัดสินใจประกาศสละราชบัลลังก์เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1936 และต่อมารัฐสภาก็ได้ผ่านการพิจารณา His Majesty's Declaration of Abdication Act 1936 เพื่อรองรับผลทางกฎหมายของพระบรมราชโองการสละราชสมบัติ พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลทำให้พระองค์

⁹⁸ Anne Twomey, Changing the Rules of Succession to the Throne [Online], October 2011, Legal Studies Research Paper No. 11/71, Sydney Law School, Available from <http://ssrn.com>, p. 5-11.

และโอรสหรือธิดาที่เกิดจากพระองค์ไม่มีสิทธิสืบทอดราชบัลลังก์ หากไม่มีการออกกฎหมายฉบับนี้ ทายาทของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ไม่เสียสิทธิในการสืบทอดราชบัลลังก์ พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1936 ส่งผลให้พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 มิได้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษนับแต่วันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1936 เป็นต้นไป

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาคือคำประกาศสละราชบัลลังก์ของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 จะเริ่มมีผลบังคับใช้ในประเทศอื่นๆที่พระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นประมุขเมื่อใด ในการศึกษาประเด็นดังกล่าว เบื้องต้นต้องพิจารณาจากคำปรารภและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 (The Statute of Westminster 1931) พบว่ามีสาระสำคัญ 2 ประการด้วยกัน ดังนี้

1. ตามคำปรารภ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นครองราชย์และการสืบราชสันตติวงศ์จะต้องได้รับความยินยอม (assent) จากรัฐสภาของสหราชอาณาจักรและรัฐสภาของทุกดินแดนที่มีพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นประมุข⁹⁹

2. ตามคำปรารภ วรรค 3¹⁰⁰ และมาตรา 4¹⁰¹ แห่งพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรไม่อาจมีผลเป็นกฎหมายภายในของดินแดนที่มีพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นประมุขดินแดนอื่นๆ เว้นแต่ใน

⁹⁹ The Statute of Westminster 1931, preamble, paragraph 2. “And WHEREAS it is meet and proper to set out by way of preamble to this Act that, inasmuch as the Crown is the symbol of the free association of the members of the British Commonwealth of Nations, and as they are united by a common allegiance to the Crown, it would be in accord with the established constitutional position of all the members of the Commonwealth in relation to one another that any alteration in the law touching the Succession to the Throne or the Royal Style and Titles shall hereafter require the assent as well of the Parliaments of all the Dominions as of the Parliament of the United Kingdom.”

¹⁰⁰ The Statute of Westminster 1931, preamble, paragraph 3. “AND WHEREAS it is in accord with the established constitutional position that no law hereafter made by the Parliament of the United Kingdom shall extend to any of the said Dominions as part of the law of that Dominion otherwise than at the request and with the consent of that Dominion.”

¹⁰¹ The Statute of Westminster 1931, section 4. “No Act of Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act shall extend, or be deemed to extend, to a Dominion as part of the law of that Dominion, unless it is expressly declared in that Act that that Dominion has requested, and consented to, the enactment thereof.”

ดินแดนนั้นๆ ได้มีการร้องขอและให้ความเห็นชอบ (the request and consent) ให้กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ตามคำปรารภ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นครองราชย์และการสืบราชสันตติวงศ์ต้องการเพียง “ความยินยอม (assent)” ซึ่งอาจให้ได้ทั้งก่อนและหลังจากที่สหราชอาณาจักรได้ประกาศให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นครองราชย์และการสืบราชสันตติวงศ์มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว แต่ตามคำปรารภ วรรค 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นครองราชย์และการสืบราชสันตติวงศ์ที่จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในดินแดนที่มีพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นประมุขจะต้องได้รับ “การร้องขอและการให้ความเห็นชอบ (the request and consent)” ซึ่งจะต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการประกาศให้การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ในขณะนั้นพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 มีผลผูกพันเหนือดินแดนแคนาดา, ออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์, แอฟริกาใต้, เสรีรัฐไอร์แลนด์ (Irish Free State), และนิวฟาวด์แลนด์ (Newfoundland) อย่างไรก็ดี ณ เวลานั้น พระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 มาตรา 4 มิได้มีการประกาศให้มีผลผูกพันในประเทศออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์, และนิวฟาวด์แลนด์ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับวิกฤตการณ์การสละราชสมบัติ ค.ศ. 1936 แคนาดาได้ดำเนินการร้องขอและให้ความเห็นชอบให้ His Majesty's Declaration of Abdication Act 1936 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในแล้ว สำหรับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่พระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 มาตรา 4 ไม่มีผลผูกพัน ดังนั้นออสเตรเลียหรือนิวซีแลนด์จึงไม่ต้องดำเนินการร้องขอและให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด เมื่อรัฐสภาแห่งออสเตรเลียหรือนิวซีแลนด์ให้ความยินยอมกฎหมายดังกล่าวก็มีผลผูกพันทันที

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การประกาศสละราชบัลลังก์ของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 จึงมีผลผูกพันต่อประเทศแคนาดา, ออสเตรเลีย, และนิวซีแลนด์นับแต่วันที่ His Majesty's Declaration of Abdication Act 1936 ที่ออกโดยรัฐสภาของอังกฤษมีผลใช้บังคับ ซึ่งก็คือวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1936 เช่นเดียวกันกับประเทศอังกฤษ

แต่สำหรับแอฟริกาใต้และเสรีรัฐไอร์แลนด์นั้น การสละราชบัลลังก์ของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 มิได้มีผลนับแต่วันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1936 ดังเช่นประเทศอื่นๆ ดังที่กล่าวมา แอฟริกาใต้กับเสรีรัฐไอร์แลนด์เป็นประเทศที่บทกฎหมายเวสต์มินสเตอร์ 1931

มาตรา 4 มีผลผูกพัน แต่ทั้งสองประเทศนี้มิได้ต้องการให้กฎหมายว่าด้วยการประกาศสละราชบัลลังก์ที่ออกโดยรัฐสภาของอังกฤษมีผลเป็นกฎหมายภายในประเทศตนเอง ดังนั้นจึงมิได้ดำเนินการร้องขอและให้ความเห็นชอบกฎหมายฉบับนี้ โดยแอฟริกาใต้เพียงให้ความยินยอม (assent) เท่านั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับในแอฟริกาใต้ ดังนั้นเมื่อพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ทรงประกาศสละราชบัลลังก์เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1936 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 จึงมิใช่พระมหากษัตริย์ของแอฟริกาใต้ในความเป็นจริงนับแต่วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1936 เป็นต้นไปแม้จะไม่มีกฎหมายรองรับคำประกาศสละราชสมบัติของพระองค์ก็ตาม ในส่วนของเสรีรัฐไอร์แลนด์ก็ได้ดำเนินการร้องขอและให้ความเห็นชอบกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน แต่รัฐสภาเสรีรัฐไอร์แลนด์ได้พิจารณาออกกฎหมายภายในประเทศเองเพื่อเป็นการรับรองการสละราชบัลลังก์ของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1936 ดังนั้นพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 จึงมิใช่พระมหากษัตริย์ของเสรีรัฐไอร์แลนด์นับแต่วันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1936 เป็นต้นไป

จากเหตุการณ์วิกฤตการณ์การสละราชสมบัติ ค.ศ. 1936 เป็นตัวอย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นว่าการขึ้นครองราชย์หรือการสละราชบัลลังก์ของพระมหากษัตริย์ในประเทศอังกฤษรวมถึงประเทศที่รับรองให้พระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นประมุข อาจมีผลผูกพันต่อแต่ละประเทศในเวลาที่แตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาพระราชบัญญัติเวสต์มินสเตอร์ 1931 มาตรา 4 มิได้มีผลผูกพันต่อประเทศต่างๆ ในเครือจักรภพ รัฐสภาอังกฤษในปัจจุบันไม่อาจออกกฎหมายที่มีผลผูกพันเป็นการภายในประเทศเหล่านี้ได้อีก

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์และการสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศที่รับรองให้พระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นประมุขในปัจจุบัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันรัฐสภาอังกฤษไม่อาจออกกฎหมายที่มีผลผูกพันเป็นการภายในประเทศในเครือจักรภพได้อีก ในทางกฎหมายนั้น ประเทศที่ยังคงรับรองให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขของประเทศมีอำนาจที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ให้มีผลบังคับใช้เป็นการภายในได้ หรืออาจพิจารณาให้นำบทบัญญัติของประเทศอังกฤษที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาปรับใช้โดยตรงภายในประเทศก็ได้ เช่น กรณีประเทศตุวาลู รัฐธรรมนูญตุวาลู มาตรา 8 บัญญัติให้ผู้สำเร็จราชการ (Governor General) ประจำประเทศตุวาลูมีอำนาจนำบทบัญญัติของประเทศอังกฤษที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์มาปรับใช้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศตุวาลูได้โดยตรงตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอการกระทำดังกล่าวเข้าสู่สภาและสภาจะต้องลงมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ภายใน 2 สัปดาห์ประชุมสภานับแต่มีการเสนอเรื่องดังกล่าว มิฉะนั้นการนำบทบัญญัติว่าด้วยการ

สืบทอดสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของประเทศอังกฤษจะไม่อาจนำมาปรับใช้โดยตรงในประเทศ
ตูวาลูได้¹⁰²

ในทางปฏิบัติ การตรากฎหมายเกี่ยวกับการขึ้น
ครองราชย์และการสืบทอดสันตติวงศ์ในแต่ละประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ไม่อาจทำ
ได้โดยอิสระเนื่องจากต้องคำนึงถึงความเหมาะสมร่วมกันระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศในกลุ่ม
Commonwealth Realms ประเทศอื่นๆ เช่น หากออสเตรเลียจะออกกฎหมายกำหนดคุณสมบัติ
ของผู้ที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ว่าต้องมีถิ่นกำเนิดที่ออสเตรเลีย เช่นนี้ก็คงเป็นการยากที่ประเทศใน
กลุ่มอาณาจักรในเครือจักรภพประเทศอื่นๆ จะยอมรับได้ เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว
ในทางปฏิบัติประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms จะประชุมร่วมกันก่อนที่จะมีการแก้ไข
เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการขึ้นครองราชย์และการสืบทอดสันตติวงศ์รวมไปถึงกฎหมายอื่นๆที่
เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ เพื่อให้การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ของแต่ละ
ประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.2.1.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากแต่เดิมนั้นประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ทั้งหมด
คือดินแดนส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษ ดังนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่ม Commonwealth
Realms จึงมีที่มาจากกรณีที่รัฐสภาอังกฤษในฐานะประเทศเจ้าอาณานิคมให้อำนาจในการบัญญัติ
รัฐธรรมนูญภายในประเทศเหล่านั้น ยกตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐแคนาดา ค.ศ. 1867
หรือที่มีชื่อเรียกในอดีตว่าพระราชบัญญัติอเมริกาเหนือของอังกฤษ ค.ศ. 1867 (The British North

¹⁰² The Constitution of Tuvalu, 1986, article 8.

“If as a result of constitutional change in or in relation to, or affecting, the United Kingdom any
provision of, or any reference in, this Constitution ceases to be appropriate, the Head of State, acting in
accordance with the advice of the Cabinet, may, by order, make such alterations to this Constitution as
appear to be necessary or convenient to adapt it to the new constitutional arrangements.

An order under subsection (1)-

(a) shall be presented to Parliament by the Prime Minister; and

(b) unless previously confirmed, with or without modification, by an Act of Parliament, expires at
the end of the second session of Parliament that commences after it is made.

The requirement of a special majority of votes under section 7(3) (which requires Bills to alter
the Constitution to be passed by a two-thirds majority in Parliament) does not apply in relation to a Bill for
the purposes of subsection (2) (b).

A Bill for the purposes of subsection (2) (b) shall not be excluded from the operation of section
111(2) (which relates to the circulation of Bills to local governments).”

America Act 1867) ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในสมัยที่แคนาดายังเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษโดยรัฐสภาอังกฤษให้อำนาจ หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1982 รัฐสภาอังกฤษจึงตราพระราชบัญญัติแคนาดา (Canada Act 1982) เพื่อเป็นการให้เอกราชอย่างเป็นทางการแก่แคนาดา และเพื่อเป็นการยืนยันว่าอังกฤษจะไม่แทรกแซงกระบวนการนิติบัญญัติในแคนาดาอีก ในส่วนของออสเตรเลียก็เช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพออสเตรเลีย ค.ศ. 1900 ถูกตราขึ้นและมีผลใช้บังคับจากการที่รัฐสภาอังกฤษให้อำนาจ จากนั้นในปี ค.ศ. 1986 อังกฤษจึงยุติบทบาทในทางนิติบัญญัติของออสเตรเลียผ่านพระราชบัญญัติออสเตรเลียที่ออกโดยรัฐสภาอังกฤษ (Australia Act 1986) เป็นต้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms โดยส่วนใหญ่จึงมีสาระสำคัญที่สอดคล้องกันรวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์

ในส่วนสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในกลุ่มประเทศ Commonwealth Realms อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.2.1.3.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษทรงมีสถานะสำคัญตามรัฐธรรมนูญประการแรกคือทรงเป็นประมุขของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms พระราชสถานะข้อนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(1) หลักการแบ่งแยกได้ซึ่งอำนาจของประมุขแห่งรัฐ

(The Doctrine of the Divisibility of the crown)

ประเด็นปัญหาแรกที่ต้องศึกษาคือ แม้ประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms จะมีความเป็นอิสระจากกัน แต่การที่แต่ละประเทศมีประมุของค์เดียวกัน จะถือว่าประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ต้องมีการกระทำหรือดำเนินการใดๆไปในทิศทางเดียวกันเสมอไปหรือไม่ นำไปสู่ปัญหาที่ว่าประเทศเหล่านี้มีความเป็นอิสระจากกันอย่างไรแท้จริงหรือไม่

มีกรณีศึกษาในปี ค.ศ. 1939 เมื่ออังกฤษประกาศสงครามกับเยอรมัน ประเทศในเครือจักรภพทุกดินแดนได้ร่วมประกาศสงครามร่วมกับอังกฤษเว้นแต่รัฐอิสระไอร์แลนด์ โดยรัฐอิสระไอร์แลนด์ประกาศตัวเป็นกลางจากสงครามเนื่องจากเห็นว่าตนเองมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ จากสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สถานะประมุขของพระมหากษัตริย์อังกฤษเกิดความไม่ชัดเจน อีกทั้งก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1937 รัฐอิสระไอร์แลนด์ได้มีการประกาศ

บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1922 และเปลี่ยนรูปแบบประเทศเป็น สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติถึงพระมหากษัตริย์หรือ พระราชินีแห่งอังกฤษว่ายังคงเป็นประมุขแห่งไอร์แลนด์ โดยไอร์แลนด์มองว่าสถานะประมุข พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษผูกพันต่อดินแดนอาณานิคมในฐานะประมุขแห่ง เครือจักรภพ (Head of Commonwealth) แต่มิได้ผูกพันในฐานะประมุขแห่งรัฐ (Head of State) ดังนั้นไอร์แลนด์จึงมีอิสระที่จะดำเนินการใดๆ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับประเทศอังกฤษได้ เมื่อแต่ละ ประเทศมีอำนาจตัดสินใจในกิจการภายในรวมถึงอำนาจตัดสินใจว่าจะยังคงให้พระมหากษัตริย์หรือ พระราชินีอังกฤษเป็นประมุขของประเทศหรือไม่ จึงนำไปสู่หลักการแบ่งแยกได้ซึ่งอำนาจของประมุข แห่งรัฐ (The Doctrine of the Divisibility of the crown)¹⁰³

สำหรับประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms แม้จะมีประมุขของประเทศองค์เดียวกันแต่ก็ถือว่ามีสถานะที่แตกต่างกันโดยถือเสมือนว่าเป็นประมุข หลายองค์ในองค์ๆเดียวกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่นรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ เอกราซปาปัวนิวกินี มาตรา 85 บัญญัติพระราชสถานะของสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ว่า ทรงเป็นพระราชินีแห่งปาปัวนิวกินีและดินแดนอื่นๆของพระองค์¹⁰⁴ นอกจากตามที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกรณีที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบัน พระมหากษัตริย์ (The Royal Style and Titles Act) เช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบัน พระมหากษัตริย์ ค.ศ. 1973 ที่ออกโดยรัฐสภาแห่งประเทศออสเตรเลียบัญญัติให้สมเด็จพระราชินี นาถเอลิซาเบธที่ 2 ทรงเป็นพระราชินีแห่งออสเตรเลียและดินแดนอื่นๆ ของพระองค์¹⁰⁵ เป็นต้น

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบัน พระมหากษัตริย์ (The Royal Style and Titles Act)

พัฒนาการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเครือจักรภพส่งผลให้ พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษมิได้เป็นเพียงประมุขแห่งสหราชอาณาจักรอีกต่อไป แต่ยัง

¹⁰³ Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 249-252.

¹⁰⁴ The Constitution of the Independent State of Papua New Guinea, 1975, article 85. “The Style and Titles of the Head of State are as determined by Act of the Parliament, and until such an Act is made are— Elizabeth II, Queen of Papua New Guinea and Her other Realms and Territories, Head of the Commonwealth.”

¹⁰⁵ The Royal Style and Titles Act 1973, SCHEDULE, Royal Style and Titles. “Elizabeth the Second, by the Grace of God Queen of Australia and Her other Realms and Territories, Head of the Commonwealth.”

ทรงเป็นประมุขแห่งเครือจักรภพและเป็นประมุขของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในอดีตนั้นหลักการดังกล่าวมิได้มีการรับรองอย่างชัดเจน ในสมัยสมเด็จพระเจ้าจอร์จที่ 6 ดินแดนต่างๆ ยังคงยอมรับให้สมเด็จพระเจ้าจอร์จที่ 6 เป็นประมุขเหนือดินแดนเหล่านั้น แต่ก็ได้มีบทบัญญัติที่แสดงถึงพระราชสถานะที่แท้จริงของพระองค์ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1953 ในสมัยสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 จึงมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ (The Royal Style and Titles Act) ขึ้นในประเทศอังกฤษเพื่อให้พระราชสถานะเกิดความชัดเจน โดยบัญญัติพระราชสถานะของสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ไว้ว่า “*Her Majesty Elizabeth the Second, by the Grace of God, of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and of Her other Realms and Territories, Queen, Head of the Commonwealth, Defender of the Faith*” บทบัญญัตินี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ทรงมีพระราชสถานะเป็นประมุขของดินแดนต่างๆ รวมถึงเป็นประมุขแห่งเครือจักรภพอีกด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ของประเทศต่างๆ ในกลุ่ม Commonwealth Realms รัฐสภาแห่งประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms แต่ละประเทศมีอิสระที่จะตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เหมาะสมกับประเทศของตน อย่างไรก็ตามต้องมีบทบัญญัติรับรองสถานะที่เหมือนกันประการหนึ่ง คือแต่ละประเทศต้องบัญญัติรับรองให้สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 มีสถานะเป็นประมุขของประเทศนั้นๆ บทบัญญัตินี้เป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญระหว่างประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms แต่ละประเทศที่ยอมรับให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชาธิบดีเดียวกันเป็นประมุข¹⁰⁶ ยกตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ ค.ศ. 1985 ของประเทศแคนาดา หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ ค.ศ. 1973 ของประเทศออสเตรเลีย ต่างก็บัญญัติรับรองสถานะของสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ว่าทรงมีสถานะเป็นประมุขของแคนาดาและออสเตรเลีย ตามลำดับ

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือพระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแคนาดา ค.ศ. 1982 มาตรา 52 บัญญัติให้รัฐธรรมนูญแคนาดาประกอบด้วยรัฐธรรมนูญแคนาดา ค.ศ. 1982, พระราชบัญญัติแคนาดา ค.ศ. 1982 ที่ออกโดยรัฐสภาอังกฤษ, พระราชบัญญัติหรือคำสั่งตามตารางแนบท้าย, และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้แต่รัฐธรรมนูญแคนาดา ค.ศ. 1982 มาตรา 52 มิได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบัน

¹⁰⁶ Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 267-270.

พระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแต่อย่างไรก็ตาม ศาลแห่งประเทศแคนาดาได้ยอมรับกฎหมายอื่นๆ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 ว่ามีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแคนาดามีทั้งส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์เช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการขึ้นครองราชย์และการสืบราชสันตติวงศ์หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของพระมหากษัตริย์ แม้จะมีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังที่ปรากฏในมาตรา 52 แต่ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร¹⁰⁷ ดังนั้นในการศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์จากรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ จึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ร่วมด้วยในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

(3) ผู้สำเร็จราชการประจำประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms (The Governor General)

แม้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะทรงเป็นประมุขของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms แต่โดยส่วนใหญ่จะทรงใช้พระราชอำนาจโดยตรงในประเทศอังกฤษเท่านั้น มีพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพียงประการเดียวที่ทรงใช้โดยตรงต่อประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ประเทศอื่นๆ นอกจากอังกฤษคือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้สำเร็จราชการประจำประเทศ (Governor General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีประจำประเทศเหล่านั้น โดยผู้สำเร็จราชการมีอำนาจหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินี แต่เดิมก่อนที่จะมีการแยกตัวเป็นกลุ่มประเทศเครือจักรภพนั้นผู้สำเร็จราชการถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลอังกฤษผู้ทำหน้าที่กำกับการทำงานของฝ่ายบริหารในดินแดนอาณานิคม และเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของอังกฤษหากอังกฤษเกิดข้อพิพาทกับดินแดนอาณานิคม ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงให้ผู้สำเร็จราชการมีสถานะเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีและเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจต่างๆ แทนพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจนถึงปัจจุบัน

¹⁰⁷ The Constitution of Canada, 1982, article 52, subparagraph 2.

“The Constitution of Canada includes

(a) the Canada Act, 1982, including this Act;

(b) the Acts and orders referred to in the Schedule; and

(c) any amendment to any Act or order referred to in paragraph (a) or (b).”

¹⁰⁸ Anne Twomey, Changing the Rules of Succession to the Throne [Online], October 2011, Legal Studies Research Paper No. 11/71, Sydney Law School, Available from <http://ssrn.com>, p. 23-24.

เนื่องจากผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจแทนพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษและต้องประจำอยู่ ณ ประเทศต่างๆ ดังนั้นผู้สำเร็จราชการจึงต้องมีความผูกพันกับประเทศเหล่านั้นไม่แตกต่างไปจากนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการประจำประเทศต้องเป็นพลเมืองของดินแดนแห่งนั้นแทนที่จะเป็นพลเมืองอังกฤษ โดยมีการแก้ไขครั้งแรกในประเทศไอร์แลนด์เมื่อปี ค.ศ. 1922 ต่อมาประเทศอื่นๆ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลียในปี ค.ศ. 1965 และประเทศแคนาดาในปี ค.ศ. 1952 ก็มีการเปลี่ยนแปลงให้พลเมืองภายในประเทศเท่านั้นจึงจะมีคุณสมบัติเป็นผู้สำเร็จราชการประจำประเทศ¹⁰⁹

พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการนั้นพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีต้องใช้อำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีประจำประเทศเหล่านั้น ดังนั้นในความเป็นจริงแล้ว ผู้สำเร็จราชการจึงเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาเป็นผู้เสนอขึ้นมา ส่งผลให้ผู้สำเร็จราชการที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นมิได้เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีอย่างแท้จริงเนื่องจากไม่อาจเป็นกลางทางการเมืองได้เลย ยกตัวอย่างเช่น เซอร์ไคท์ โฮลีโอค (Sir Keith Holyoake) ซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์และเลิกเล่นการเมืองเมื่อปี ค.ศ. 1972 ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สำเร็จราชการในปี ค.ศ. 1977 ทั้งที่เป็นอดีตนักการเมือง

นอกจากพระราชอำนาจในการแต่งตั้งแล้วพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงมีพระราชอำนาจถอดถอนผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้เช่นกัน กรณีที่มีการใช้พระราชอำนาจถอดถอนผู้สำเร็จราชการมีขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1932 เมื่อเอมมัน เดอ วาเลอร่า (Eamon de Valera) นายกรัฐมนตรีไอร์แลนด์ในขณะนั้นได้ถวายคำแนะนำแก่พระเจ้าจอร์จที่ 5 ให้ถอดถอนเจมส์ แม็คเนลล์ (James Mcneil) ออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการเนื่องจากเจมส์ แม็คเนลล์ ไปเข้าร่วมงานเลี้ยงรับรองคณะทูตประเทศฝรั่งเศสในนามพระราชินีโดยนายกรัฐมนตรีไม่ได้แนะนำให้ทำเช่นนั้น และถวายคำแนะนำให้แต่งตั้งโดนัลด์ บัคเลย์ (Donald Buckley) เป็นผู้สำเร็จราชการแทน การถวายคำแนะนำดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีให้ทรงใช้พระราชอำนาจถอดถอนผู้สำเร็จราชการได้ ซึ่งต่อมาพบว่าในระหว่างปี ค.ศ. 1945-1991 มีผู้สำเร็จราชการจำนวนไม่น้อยกว่า 11 คนรวมทุกประเทศต้องออกจากตำแหน่ง จะเห็นได้ว่าการที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีให้ทรงถอดถอนผู้สำเร็จราชการได้นั้นส่งผลให้

¹⁰⁹ Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 246-247.

ผู้สำเร็จราชการไม่อาจกระทำการใดๆ ที่อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรีได้ มิเช่นนั้น อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อ¹¹⁰

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือ พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีสามารถปฏิเสธหรือไม่ยอมรับคำแนะนำในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้สำเร็จราชการของนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่ ประเด็นดังกล่าวยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นไม่พบว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีเคยปฏิเสธหรือไม่ยอมรับคำแนะนำในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้สำเร็จราชการของนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด หากทรงไม่เห็นด้วยก็ทำได้เพียงปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีเสียก่อนเท่านั้น ถ้านายกรัฐมนตรียังคงยืนยันในเจตนาเดิมพระองค์ก็ไม่ทรงปฏิเสธหรือไม่ยอมรับที่จะใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำนั้น แต่ก็มีฝ่ายที่เห็นว่า หากมีการถวายนามคำแนะนำให้แต่งตั้งบุคคลเป็นผู้สำเร็จราชการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อที่ร้ายแรงมาก เช่น หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าการแต่งตั้งดังกล่าวจะเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญควรมีพระราชอำนาจที่จะปฏิเสธหรือไม่ยอมรับคำแนะนำดังกล่าวได้¹¹¹

พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีอาจมีพระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการมากกว่า 1 คนในแต่ละประเทศได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่นออสเตรเลียเป็นประเทศที่ประกอบด้วยรัฐมากกว่า 1 รัฐ รัฐธรรมนูญออสเตรเลียบัญญัติให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีมีพระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในแต่ละรัฐได้โดยตรงตามคำแนะนำของผู้นำฝ่ายบริหารประจำรัฐ (State Premiers) แต่สำหรับแคนาดาซึ่งเป็นประเทศที่ประกอบด้วยรัฐมากกว่า 1 รัฐเช่นเดียวกันนั้นรัฐธรรมนูญแคนาดาไม่ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีมีพระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในแต่ละรัฐได้โดยตรง แต่บัญญัติให้ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ 1 คนตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จากนั้นผู้สำเร็จราชการจึงจะเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้สำเร็จราชการประจำรัฐต่างๆ ในแคนาดาต่อไป¹¹²

¹¹⁰ Ibid, p. 281-284.

¹¹¹ Ibid, p. 284-288.

¹¹² Anne Twomey, Changing the Rules of Succession to the Throne [Online], October 2011, Legal Studies Research Paper No. 11/71, Sydney Law School, Available from <http://ssrn.com>, p. 21.

(4) กรณีศึกษา : สถานะประมุขของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีในประเทศแคนาดากับประเทศออสเตรเลีย

ดังที่ได้อธิบายในส่วนที่แล้วว่าประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีมีพระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการประจำประเทศแคนาดาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี จากนั้นผู้สำเร็จราชการจึงจะเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้สำเร็จราชการประจำรัฐต่างๆ ในแคนาดาต่อไป ส่วนประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีมีพระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการประจำรัฐแต่ละรัฐตามคำแนะนำของผู้ว่าฝ่ายบริหารประจำรัฐ (State Premiers) ดังนั้นจึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าในประเทศที่ประกอบด้วยรัฐมากกว่า 1 รัฐนั้น พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงมีสถานะเป็นประมุขแห่งประเทศหรือประมุขแห่งรัฐแต่ละรัฐ

สำหรับประเทศแคนาดานั้นไม่มีใครจะมีปัญหามากนัก เนื่องจากผู้สำเร็จราชการในฐานะตัวแทนของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในสหพันธรัฐเท่านั้น ส่วนในแต่ละรัฐจะมีรองผู้สำเร็จราชการประจำรัฐแต่ละรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้นพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจึงมีสถานะเป็นประมุขแห่งประเทศแคนาดา แต่มิได้มีสถานะเป็นประมุขแห่งรัฐแต่ละรัฐของแคนาดาแต่อย่างใด

ในส่วนของประเทศออสเตรเลียนั้น รัฐธรรมนูญออสเตรเลียมีได้บัญญัติพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีอย่างชัดเจน ประกอบกับการที่ผู้ว่าฝ่ายบริหารประจำรัฐแต่ละรัฐของประเทศออสเตรเลียนี้อำนาจถวายคำแนะนำโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์หรือพระราชินี ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่าออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีหลายพระองค์ในองค์ๆ เดียวกัน กล่าวคือ ทรงเป็นประมุขของรัฐแต่ละรัฐในออสเตรเลีย ส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์มีผลบังคับใช้เป็นการภายในรัฐนั้นๆ เท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น การที่ Imperial Acts Application Act 1969 แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ มาตรา 6 บัญญัติให้ Bill of Rights 1688, Act of Settlement 1701 และ Royal Marriages Act 1772 มีผลบังคับใช้ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1828 เป็นต้นไป หากพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงเป็นประมุขแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ เช่นนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติในส่วนนี้สามารถกระทำได้โดยรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เองและมีผลบังคับใช้เฉพาะในรัฐนิวเซาท์เวลส์เท่านั้น ในทางกลับกัน หากพิจารณาว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงเป็นประมุขของประเทศเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นประมุขแห่งรัฐแต่ละรัฐ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชสถานะย่อมไม่อาจมีผลเป็นการเฉพาะรัฐใดรัฐหนึ่ง และนำไปสู่ปัญหาว่าหากจะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพระราชสถานะจะต้องดำเนินการอย่างไร

ดังนั้นเมื่อไม่อาจทราบสถานะที่แท้จริงของ พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีได้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับพระราชสถานะใน ออสเตรเลียจึงต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย มาตรา 51 (38) ที่บัญญัติให้รัฐสภาแห่ง สหพันธรัฐมีอำนาจตรากฎหมายที่มีผลบังคับใช้เป็นการภายในเครือจักรภพออสเตรเลียโดยการร้องขอ หรือโดยความเห็นชอบจากรัฐสภาประจำรัฐทุกๆ รัฐ¹¹³ วิธีนี้ช่วยแก้ปัญหาคำถามไม่ชัดเจนของพระราช สถานะประมุขแห่งออสเตรเลียได้เป็นอย่างดี และส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับพระราช สถานะมีผลบังคับใช้ในหลายๆ รัฐ ไม่ว่าจะพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะทรงเป็นประมุขแห่งประเทศ หรือประมุขแห่งรัฐแต่ละรัฐก็ตาม¹¹⁴

2.2.1.3.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

ในทางทฤษฎีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์คือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แม้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการใช้พระราชอำนาจในทางพิธีการก็ตาม แต่กรณี ประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ไม่อาจเป็นเช่นนั้นได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากมี พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีเพียงพระองค์เดียว แต่ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศในกลุ่มนี้ ทั้งหมดซึ่งมีจำนวนมาก ดังนั้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้จึงบัญญัติให้ผู้สำเร็จ ราชการเป็นผู้ใช้อำนาจต่างๆ แทนพระมหากษัตริย์หรือพระราชินี เช่น การลงนามแต่งตั้งหรือถอด ถอนนายกรัฐมนตรี หรือลงนามให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจเหล่านี้ ของผู้สำเร็จราชการไม่ต้องรอความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีก่อน เช่น ในปี ค.ศ. 1975 เมื่อเซอร์จอห์น เคอร์ (Sir John Kerr) ผู้สำเร็จราชการประจำประเทศออสเตรเลียได้ใช้อำนาจ ถอดถอนกอฟ วิทแลม (Gough Whitlam) นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง สภาผู้แทนราษฎรได้มี หนังสือถึงสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ให้ขัดขวางการใช้อำนาจถอดถอนดังกล่าว แต่ราชเลขา

¹¹³ The Constitution of the Commonwealth of Australia, 1900, article 51 (xxxviii). “The Parliament shall, subject to this Constitution, have power to make laws for the peace, order, and good government of the Commonwealth with respect to: ... the exercise within the Commonwealth, at the request or with the concurrence of the Parliaments of all the States directly concerned, of any power which can at the establishment of this Constitution be exercised only by the Parliament of the United Kingdom or by the Federal Council of Australasia;”

¹¹⁴ Anne Twomey, Changing the Rules of Succession to the Throne [Online], October 2011, Legal Studies Research Paper No. 11/71, Sydney Law School, Available from <http://ssrn.com>, p. 16-18.

ส่วนพระองค์ได้มีหนังสือตอบกลับมาว่ารัฐธรรมนูญแห่งประเทศออสเตรเลียบัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้สำเร็จราชการในการแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อผู้สำเร็จราชการได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีไม่มีอำนาจยับยั้งได้¹¹⁵ กล่าวโดยสรุป การใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กษัตริย์ บริหาร และตุลาการ ที่แม้โดยส่วนใหญ่จะเป็นเพียงพระราชอำนาจในทางพิธีการก็ตาม แต่ผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ตามรัฐธรรมนูญมิใช่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินี แต่เป็นผู้สำเร็จราชการที่ถือว่าใช้อำนาจในนามของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินี

อย่างไรก็ตาม ในกรณีพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงประทับอยู่ ณ ประเทศใดประเทศหนึ่งในกลุ่ม Commonwealth Realms เช่นนี้ต้องถือว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงมีพระราชสถานะเป็นประมุขแห่งประเทศที่พระองค์ประทับอยู่ในขณะนั้น ส่งผลให้พระองค์มีพระราชอำนาจบางประการในขณะที่ประทับอยู่ ณ ประเทศนั้นๆ เช่น ทรงเป็นประธานในการเปิดสมัยประชุมสภา หรือการใช้พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn) รวมไปถึงการมีพระราชดำรัสใดๆ ต่อสาธารณชน ซึ่งในการใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ เป็นการใช้อำนาจในฐานะประมุขของประเทศนั้นๆ โดยตรง มิใช่การใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขแห่งอังกฤษหรือประมุขแห่งประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ประเทศอื่นๆ ร่วมด้วยแต่อย่างใด มีตัวอย่างที่น่าสนใจในปี ค.ศ. 1994 ในขณะที่สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 ประทับอยู่ ณ ประเทศเบลีส และทรงเปิดสมัยประชุมสภาแห่งเบลีส ในครั้งนั้นพระองค์ได้มีพระราชดำรัสว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการต่อสู้กับจำนวนอาชญากรรมที่มีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องหาต้นเหตุสำคัญของอาชญากรรมที่แท้จริงอันนำไปสู่วิถีลดปัญหาอาชญากรรม อย่างไรก็ตามพระราชดำรัสในส่วนนี้มีประเด็นปัญหาว่าอาจเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ที่กระทบต่อนโยบายของรัฐบาลอังกฤษในขณะนั้นซึ่งขัดต่อหลักการประชาธิปไตยที่ว่าพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่เหนือการเมือง แต่สาเหตุที่ไม่เกิดผลกระทบใดๆ ตามมาจากพระราชดำรัสดังกล่าวเนื่องมาจากทรงมีพระราชดำรัสในขณะที่ทรงประทับอยู่ ณ ประเทศเบลีส ดังนั้นจึงถือว่าพระองค์ทรงมีพระราชดำรัสในฐานะประมุขแห่งเบลีส มิใช่ในฐานะประมุขแห่งอังกฤษ

แม้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะทรงมีพระราชอำนาจบางประการดังกล่าวข้างต้นเมื่อทรงประทับอยู่ ณ ประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms แต่มิได้ส่งผลให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีสามารถใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้สำเร็จราชการ (The Governor-General) ประจำประเทศเหล่านั้นได้แต่อย่างใด แม้จะ

¹¹⁵ Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 277-278.

เป็นการใช้พระราชอำนาจในฐานะตัวแทนของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรืออำนาจในการลงนามรับรองให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ เป็นกฎหมาย เป็นต้น

สำหรับพระราชอำนาจในการพระราชทานพระราชดำรัสต่อสาธารณชนนั้น โดยหลักแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องให้ความเห็นชอบก่อนที่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะพระราชทานพระราชดำรัส มีเพียง 2 กรณีเท่านั้นที่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีสามารถพระราชทานพระราชดำรัสต่อสาธารณชนตามพระราชอัธยาศัย ได้แก่ พระราชดำรัสในวันคริสต์มาสต่อประชาชนในเครือจักรภพแห่งชาติ (Royal Christmas Message) และพระราชดำรัสวันเครือจักรภพ (Commonwealth Day Message) ซึ่งทั้ง 2 กรณีเป็นการพระราชทานพระราชดำรัสในฐานะประมุขแห่งเครือจักรภพแห่งชาติ (Head of the Commonwealth) ไม่ใช่ในฐานะประมุขของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms (Head of the Commonwealth Realms)

2.2.1.3.3 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนของรัฐ

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเมื่อทรงประทับอยู่ ณ ประเทศต่างๆ ดังที่ได้อธิบายแล้วว่า หากพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงประทับอยู่ ณ ประเทศใดประเทศหนึ่งในกลุ่ม Commonwealth Realms ก็ต้องถือว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงมีพระราชสถานะเป็นประมุขแห่งประเทศที่พระองค์ประทับอยู่ในขณะนั้น ส่งผลให้พระองค์มีพระราชอำนาจบางประการในฐานะประมุขของประเทศนั้นๆ โดยตรง เช่น ทรงเป็นประธานในการเปิดสมัยประชุมสภา หรือการใช้พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn) รวมไปถึงการมีพระราชดำรัสใดๆ ต่อสาธารณชนโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีในประเทศนั้นๆ แต่ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้สำเร็จราชการ (The Governor-General) ประจำประเทศเหล่านั้นได้แต่อย่างใด

ปัญหาต่อมาคือหากพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษเสด็จไปประทับอยู่ ณ ประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms เช่นนี้จะทรงถือว่าพระองค์ไปเยือนประเทศเหล่านั้นในฐานะประมุขแห่งประเทศอังกฤษและประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม Commonwealth Realms หรือไม่ ในประเด็นปัญหาดังกล่าวหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร มิได้ปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์

หรือพระราชินีในการต่างประเทศแต่อย่างไร ประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1984 เมื่อสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 เสด็จเยือนประเทศจอร์แดน พระองค์ได้มีพระราชดำรัสแสดงทัศนะของชาวออสเตรเลียที่มีต่อชาวอาหรับ จึงนำไปสู่การถกเถียงกันว่าหากพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีไปประทับอยู่ ณ ประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms เช่นนี้ต้องถือว่าพระองค์ไปเยือนประเทศเหล่านั้นในฐานะประมุขแห่งอังกฤษเท่านั้น มิใช่ในฐานะประมุขแห่งประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม Commonwealth Realms ซึ่งรวมถึงออสเตรเลียด้วย จึงไม่สมควรที่จะมีพระราชดำรัสในลักษณะที่กระทำในนามประมุขแห่งออสเตรเลียต่อชาวอาหรับดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้น¹¹⁶

2.2.1.3.4 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ

รัฐธรรมนูญประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms บัญญัติให้ผู้สำเร็จราชการในฐานะตัวแทนของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีมีสถานะเป็นจอมทัพ เช่น ตามรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย มาตรา 68¹¹⁷ เป็นต้น อย่างไรก็ตามสถานะดังกล่าวเป็นเพียงสถานะในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น แม้แต่ผู้สำเร็จราชการในฐานะตัวแทนของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีก็มิได้มีอำนาจใดๆ เหนือกองทัพ แต่การกระทำใดๆ ของกองทัพอยู่ในการกำกับดูแลโดยตรงจากรัฐบาล

2.2.1.3.5 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่ม Commonwealth Realms ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงมีสถานะเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญแต่ประการใด แต่ก็มีความเห็นในทางทฤษฎีว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเช่นนั้น ดังนั้นหากเกิดเหตุการณ์ใดๆ ที่จะเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาทิเช่น การที่นายกรัฐมนตรีในประเทศกลุ่ม Commonwealth Realms ถวายคำแนะนำให้แต่งตั้งบุคคลเป็นผู้สำเร็จราชการ ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าการแต่งตั้งดังกล่าวจะเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญควรมีพระราชอำนาจที่จะปฏิเสธหรือไม่

¹¹⁶ Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 278-280.

¹¹⁷ The Constitution of the Commonwealth of Australia, 1900, article 68. "The command in chief of the naval and military forces of the Commonwealth is vested in the Governor General as the Queen's representative."

ยอมรับคำแนะนำดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติไม่เคยปรากฏว่าเกิดข้อเท็จจริงเช่นว่านี้ และไม่ว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะทรงเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม แต่พระองค์ก็จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีเสมอ¹¹⁸ นอกจากนี้ การใช้อำนาจประการอื่นตามรัฐธรรมนูญล้วนเป็นอำนาจโดยตรงของผู้สำเร็จราชการแทบทั้งสิ้น ในทางปฏิบัติจึงแทบไม่มีช่องทางใดที่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์ยับยั้งการกระทำหรือการใช้ อำนาจของผู้หนึ่งผู้ใดที่จะเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.2.1.3.6 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางศาสนา

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่ม Commonwealth Realms ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกล่าวถึงสถานะในทางศาสนาของสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้แต่ประการใด แต่หากพิจารณาตาม Act of Settlement 1701 ประกอบกับ Accession Declaration Act 1910 แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะต้องเป็น ศาสนิกชนนิกายโปรเตสแตนต์และห้ามนับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคatholic โดยพระองค์จะต้อง ทรงประกาศต่อรัฐสภาในคราวแรกที่จะทรงทำได้หลังจากขึ้นครองราชย์ว่าพระองค์ทรงศรัทธาต่อ นิกายโปรเตสแตนต์ นอกจากนี้ ตาม Act of Union with Scotland 1706 พระมหากษัตริย์หรือ พระราชินีจะต้องถือว่าพระองค์เป็นส่วนหนึ่งของศาสนจักรอังกฤษ (Church of England) ในฐานะที่ ทรงเป็นผู้ปกครองสูงสุดของศาสนจักร (Supreme Governor)¹¹⁹

นอกจากนี้ หากพิจารณาตาม Parliamentary Acts 1530 และ Treaty of Union 1707 แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงมี ความสัมพันธ์กับศาสนจักรอังกฤษและศาสนจักรสก็อตแลนด์ ดังนั้น พระปรมาภิไธยของ พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจึงปรากฏคำว่า “ผู้ปกป้องความศรัทธา” (Defender of the Faith) ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

• ศาสนจักรอังกฤษ (Church of England)

ความสัมพันธ์ของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีกับศาสนจักรอังกฤษก่อตั้งขึ้นโดย Parliamentary Acts ในปี ค.ศ. 1530 อันเป็นผลมาจากการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษ โดยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 ทรงปฏิเสศ

¹¹⁸ Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 278-284-288.

¹¹⁹ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 156.

การอยู่ใต้พระสันตะปาปาในนิกายโรมันคาทอลิก และประกาศว่าพระองค์ทรงเป็นประมุขสูงสุดของศาสนจักรอังกฤษ (Supreme Governor of the Church of England) ดังนั้น ในพระราชพิธีสาบานตนก่อนขึ้นครองราชย์ พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจึงต้องให้คำมั่นว่าจะปกป้องศาสนจักรอังกฤษ

- **ศาสนจักรสกอตแลนด์ (Church of Scotland)** ตาม Treaty of Union 1707 พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีทรงมีหน้าที่ปกป้องศาสนจักรสกอตแลนด์ด้วย แต่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีมิได้ทรงมีสถานะเป็นประมุขแห่งศาสนจักร แต่ทรงเป็นเพียงสมาชิกสามัญเท่านั้น¹²⁰

กล่าวโดยสรุป พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms นอกจากประเทศอังกฤษ ไม่ทรงมีบทบาทภายในประเทศกลุ่มนี้มากนัก ผู้ใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีที่แท้จริงคือผู้สำเร็จราชการประจำประเทศต่างๆ อีกทั้งหากพิจารณาจากความเป็นจริงแล้วพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีย่อมมีความผูกพันกับประเทศอังกฤษมากกว่าประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม Commonwealth Realms เป็นธรรมดา เนื่องจากพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีก็ทรงเป็นชาวอังกฤษและประทับอยู่ ณ ประเทศอังกฤษเป็นหลัก อีกทั้งเมื่อไปเยือนประเทศต่างๆ นอกเหนือจากประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ก็ต้องถือวีซ่าตั้งไว้ในฐานะประมุขแห่งอังกฤษ จารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีความเป็นเอกลักษณ์ในแต่ละประเทศก็ได้มีปรากฏมากนักเนื่องจากทรงเป็นประมุขเหนือดินแดนอาณานิคมต่างๆ เป็นการทั่วไป สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ของประเทศในกลุ่มนี้จึงมีที่มาจากพิธีกรรมจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จึงไม่ได้มีการบัญญัติถึงสถานะอื่นๆ ของสถาบันพระมหากษัตริย์ นอกเหนือจากการบัญญัติรับรองสถานะประมุขของประเทศเท่านั้นและไม่ปรากฏกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศมากนัก แต่จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่วมกันกับทุกประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148-149.

2.2.2 ประเทศในกลุ่มยุโรป

2.2.2.1 ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์

นอกจากประเทศอังกฤษแล้ว ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปส่วนใหญ่ต่างก็เคยผ่านการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาแล้วทั้งสิ้น แต่ประเทศเหล่านี้ต่างก็มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในเวลาต่อมาเพื่อให้สอดคล้องกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดี หรือเปลี่ยนสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ดำรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบัน นอกจากประเทศอังกฤษแล้ว ประเทศในยุโรปที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีจำนวน 10 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ สวีเดน, นอร์เวย์, เดนมาร์ก, สเปน, เนเธอร์แลนด์, เบลเยียม, ลักเซมเบิร์ก, โมนาโก, อังดอร์รา, และ ลิกเตนสไตน์ ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้อาจพิจารณาได้จากกลุ่มประเทศตัวอย่างที่น่าสนใจ ดังนี้

(1) พัฒนาการของสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย

(1.1) ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย

สแกนดิเนเวีย (Scandinavia) เป็นกลุ่มประเทศในบริเวณคาบสมุทรสแกนดิเนเวียในยุโรปเหนือ ในปัจจุบัน ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียที่ยังคงมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก ซึ่งทั้งสามประเทศมีความเป็นมาร่วมกันทางประวัติศาสตร์อย่างลึกซึ้ง ในปี ค.ศ. 1319 นอร์เวย์และสวีเดนมีกษัตริย์ร่วมกันคือกษัตริย์แม็กนัสที่ 6 (Magnus VI) อันเนื่องมาจากการอภิเษกสมรสของทั้งสองราชวงศ์ ต่อมาในรัชสมัยพระเจ้าโอลาฟที่ 4 แห่งนอร์เวย์ (Olav IV) ได้ตัดสินใจพระทัยรวมนอร์เวย์ไปอยู่ภายใต้เดนมาร์กในปี ค.ศ. 1380 โดยให้สภาขุนนางนอร์เวย์ (Council of Realm) เป็นผู้บริหารจัดการกิจการต่างๆ ในนอร์เวย์แทนเดนมาร์ก

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 14-15 เดนมาร์กสามารถผนวกเอานอร์เวย์ และสวีเดนเข้ามารวมอยู่ภายใต้การปกครองของเดนมาร์กในปี ค.ศ. 1397 เนื่องจากความเกี่ยวข้องกันของราชวงศ์ทั้งสามประเทศ โดยดินแดนทั้งสามรวมเรียกว่าสหราชอาณาจักรคาลมาร์ หรือ สหภาพคาลมาร์ (The Kalmar Union) มีพระราชินีมาร์เกรทที่ 1 แห่งเดนมาร์ก (Queen Margrete I) เป็นผู้ปกครอง อย่างไรก็ตามสหภาพคาลมาร์ปรากฏปัญหาบ่อยครั้งทั้งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกของสหภาพ หรือแม้กระทั่งระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง ในสวีเดนเกิดการแตกแยกกันออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายที่ยังคงสนับสนุนสหภาพคาลมาร์กับฝ่ายที่ต้องการจะแยกตัวเป็นอิสระจากสหภาพคาลมาร์ เหตุการณ์ได้ถึงจุดแตกหักเมื่อพระเจ้าคริสเตียนที่ 2 แห่งเดนมาร์ก (Kristian II) ได้ทำการกวาดล้างแกนนำกลุ่มที่ต้องการแยกตัวออกจากสหภาพคาลมาร์จำนวนถึง 80 คน ในระหว่างที่ทำการสอบสวนจนเกิดเป็น “เหตุการณ์นองเลือดที่สต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1520 (Bloodbath of Stockholm)” จากเหตุการณ์ในครั้งนั้นสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนชาวสวีเดนอย่างมากจนเกิดการลุกฮือขึ้นโดยการนำของกุสตาฟ วาซา (Gustav Vasa) และนำไปสู่การปลดพระเจ้าคริสเตียนที่ 2 ออกจากตำแหน่งกษัตริย์แห่งสวีเดนในปี ค.ศ. 1521 ส่งผลให้อิทธิพลของประเทศเดนมาร์กเหนือสวีเดนสิ้นสุดลง

ภายหลังจากที่แยกตัวออกจากสหภาพคาลมาร์ กุสตาฟ วาซาได้รับเลือกจากสภาริกสติก (The Rigsdag of Strängäs) ให้เป็นกษัตริย์ของสวีเดนในปี ค.ศ. 1523 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในยุคของพระองค์ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการต่างประเทศ และเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้สวีเดนเป็นมหาอำนาจยุโรปในศตวรรษต่อมา¹²¹

ในส่วนของนอร์เวย์ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของเดนมาร์กทั้งในทางอาณาจักรและศาสนจักร ทางอาณาจักรนั้น เดนมาร์กได้ยกเลิกสภาขุนนางของนอร์เวย์ (Council of Realm) และได้ตั้งคณะเจ้าหน้าที่ (state officials) ขึ้นดูแลนอร์เวย์แทน รวมทั้งการจัดการทางด้านเศรษฐกิจ อาทิจากค้า การจัดเก็บภาษี ก็ให้มาขึ้นตรงกับเดนมาร์กด้วยเช่นกัน ส่วนในทางศาสนจักรนั้น ได้มีการยกเลิกอำนาจและอิทธิพลของคณะสงฆ์นอร์เวย์ รวมทั้งยึดศาสนสถานทั้งหมดให้ขึ้นอยู่กับศาสนจักรของเดนมาร์ก จะเห็นได้ว่าเดนมาร์กมีอำนาจและอิทธิพลเหนือนอร์เวย์อย่างมาก ผู้บริหารสหภาพคาลมาร์ล้วนเป็นชาวเดนมาร์กเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งพระชาวเดนมาร์กก็ได้กุมอำนาจสูงสุดทางศาสนา

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญระหว่างเดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน เกิดขึ้นอีกครั้งจากเหตุการณ์การสู้รบระหว่างเดนมาร์กกับสวีเดน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสู้รบ

¹²¹ อภิญา ดิสสะมาน, การเมืองการปกครองราชอาณาจักรสวีเดน, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 25.

ในสงคราม 30 ปี (The Thirty Year War) ในช่วง ค.ศ. 1618-1648 ซึ่งเดนมาร์กเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ สงครามส่งผลให้ต้องสูญเสียดินแดนนอร์เวย์บางส่วนให้สวีเดน

ต่อมาเกิดสงครามนโปเลียนขึ้น (Napoleonic Wars) ในปี ค.ศ. 1803-1815 ซึ่งเป็นสงครามระหว่างฝ่ายจักรวรรดิฝรั่งเศสของจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 กับฝ่ายสัมพันธมิตร ในสงครามครั้งนี้เดนมาร์กและนอร์เวย์ได้เข้าร่วมสงครามด้วยโดยอยู่ฝ่ายจักรวรรดิฝรั่งเศส ภายหลังจากสงครามสิ้นสุดลงปรากฏว่าจักรวรรดิฝรั่งเศสเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม ดังนั้นเดนมาร์กในฐานะผู้แพ้สงครามจึงต้องสูญเสียดินแดนนอร์เวย์ส่วนที่เหลือให้กับสวีเดน ส่งผลให้นอร์เวย์สิ้นสุดการอยู่ภายใต้การปกครองของเดนมาร์กในที่สุด

ภายหลังจากการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพเมื่อวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1814 ส่งผลให้นอร์เวย์ตกเป็นส่วนหนึ่งของสวีเดนโดยสมบูรณ์ แต่นอร์เวย์มิได้ต้องการอยู่ภายใต้การปกครองของสวีเดนแต่อย่างใด ผู้ปกครองนอร์เวย์ในขณะนั้นคือเจ้าชายคริสเตียน เฟรเดอริก (Prince Christian Frederic) ได้พิจารณาขอร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมที่เมือง Eidsvoll ในวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1814 และที่ประชุมก็ได้แต่งตั้งให้เจ้าชายคริสเตียน เฟรเดอริก เป็นกษัตริย์แห่งนอร์เวย์ เมื่อเห็นว่านอร์เวย์ไม่ยอมรับอำนาจ สวีเดนจึงเคลื่อนกำลังเข้าไปในนอร์เวย์ ส่งผลให้เกิดข้อตกลง ณ เมืองมอสส์ให้รัฐธรรมนูญฉบับที่มีการตกลงร่วมกันตามข้อเสนอของสวีเดนมีผลบังคับใช้ในนอร์เวย์ จากนั้นกษัตริย์เฟรเดอริกจึงได้สละราชสมบัติในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1814

สถานการณ์ทางการเมืองในนอร์เวย์นับแต่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของสวีเดนไม่สู้จะสงบนักเนื่องจากมีความขัดแย้งระหว่างรัฐสภานอร์เวย์กับสถาบันกษัตริย์แห่งสวีเดนอยู่เสมอ จนในที่สุดก็มาถึงจุดแตกหักเมื่อนอร์เวย์ได้ออกกฎหมายที่มีสาระสำคัญไม่ยอมรับกษัตริย์แห่งสวีเดนเป็นกษัตริย์แห่งนอร์เวย์อีกต่อไป มีการทำประชามติในนอร์เวย์ว่าต้องการจะแยกตัวออกจากสวีเดนหรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้นอร์เวย์แยกตัวออกจากสวีเดนด้วยคะแนนเสียง 368,392 ต่อ 184 เสียง ส่งผลให้นอร์เวย์เป็นเอกราชจากสวีเดนในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1905¹²²

หลังจากนั้นได้มีการจัดให้มีการลงประชามติขึ้นอีกครั้งหนึ่งว่าประชาชนนอร์เวย์ต้องการให้รูปแบบประเทศนอร์เวย์เป็นราชอาณาจักรหรือสาธารณรัฐ กล่าวคือต้องการให้ประมุขของรัฐเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี ผลการลงประชามติปรากฏว่าประชาชนนอร์เวย์ยังต้องการให้ประเทศเป็นราชอาณาจักรโดยมีกษัตริย์เป็นประมุข รัฐสภานอร์เวย์จึงได้อัญเชิญ

¹²² อภิญา ดิสสะมาน, การเมืองการปกครองราชอาณาจักรนอร์เวย์, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 23-27.

เจ้าชายคาร์ลแห่งเดนมาร์กขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งนอร์เวย์ในวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1905 มีพระนามว่ากษัตริย์ฮาakon ที่ 7 (Haakon VII)¹²³

(1.2) ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย

ที่มาและพัฒนาของรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ในกลุ่มนี้อาจแยกพิจารณาเป็นรายประเทศได้ ดังนี้

(1.2.1) ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

เดนมาร์ก

ในอดีต อำนาจในการปกครองของเดนมาร์กผลัดเปลี่ยนวนเวียนกันระหว่างกษัตริย์ ขุนนาง และพระ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1660 พระเจ้าเฟรเดอริกที่ 3 ร่วมกับชาวเมืองโคเปนเฮเกนได้ก่อการรัฐประหารต่อบรรดาขุนนางทำให้อำนาจของเหล่าขุนนางต้องสิ้นสุดลงและเข้าสู่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง มีการออกกฎหมายที่ได้กำหนดพระราชอำนาจของกษัตริย์ไว้อย่างชัดเจนเรียกว่า “กฎหมายแห่งความภักดี (Act of Royalty : Kongelovn)” กฎหมายฉบับนี้ใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศตามแนวทางสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นเวลานานเกือบ 200 ปีจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญเกิดขึ้นในต้นศตวรรษที่ 19

ในปี ค.ศ. 1849 จากความอ่อนแอของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และผลกระทบจากสงครามนโปเลียน ส่งผลให้พระเจ้าเฟรเดอริก ที่ 7 กษัตริย์แห่งเดนมาร์กในขณะนั้นต้องปรับตัวเพื่อลดแรงกดดันทางการเมือง มีการตั้งสภาที่ปรึกษาประจำแคว้นและสภารัฐธรรมนูญแห่งชาตินำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1849 โดยพระเจ้าเฟรเดอริก ที่ 7 เป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้กับประชาชนและเปลี่ยนสถานะพระองค์เป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ลดทอนอำนาจของกษัตริย์ลงอย่างมาก ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น แต่พระองค์ยังคงมีพระราชอำนาจและพระราชสถานะบางประการ เช่น พระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีได้โดยพระองค์เอง หรือการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาต้องได้รับความเห็นชอบจากพระองค์ก่อน นอกจากนี้ยังเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษาอีกด้วย

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

หลังจากนั้น เดนมาร์กได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีก 3 ฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ฉบับปี ค.ศ. 1866 ฉบับปี ค.ศ. 1915 และฉบับปี ค.ศ. 1953 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มาจากการลงประชามติของประชาชน โดยแท้ และมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ากษัตริย์เดนมาร์กสามารถปรับตัวตามแรงกดดันหรือสภาพการณ์ในแต่ละช่วงเวลาได้เป็นอย่างดีส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาชนเป็นไปด้วยดีเสมอมา¹²⁴

(1.2.2) ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

สวีเดน

พัฒนาการทางการเมืองของสวีเดนมักเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยไม่เสียเลือดเนื้อและเป็นวิวัฒนาการทางการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากประชาชนโดยตรงอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดนมีพัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1350 ในรัชสมัยของพระเจ้าแมกนุส อิริคสัน (Magnus Erikson) เมื่อพระองค์ได้ทรงตรากฎหมายบังคับให้กฎหมายท้องถิ่นที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในขณะนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายของอาณาจักร ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เองถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสวีเดน จากนั้นรัฐธรรมนูญของสวีเดนก็มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

การที่รัฐธรรมนูญของสวีเดนสามารถดำเนินมาด้วยความต่อเนื่องและมีพัฒนาการที่ดีอาจมาจากเหตุผลสำคัญ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก ธรรมชาติการปกครองของประเทศสวีเดน การปกครองของสวีเดนมีรากฐานมาจากประชาชนเป็นสำคัญ การปกครองในระดับท้องถิ่นของสวีเดนค่อนข้างมีอิสระอย่างมาก เพราะแต่เดิมชาวเผ่าสวีเดนก็มีสภาประจำเผ่าคอยปกครองกันมาอย่างยาวนานก่อนจะมีกษัตริย์เกิดขึ้น

ประการที่สอง การเกิดสภาริกสติก (Rigsdag) ขึ้นมาในศตวรรษที่ 14 โดยสภาริกสติกเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลอำนาจของกษัตริย์มาโดยตลอด กษัตริย์ต้องมาจากการแต่งตั้งโดยสภาริกสติก สภาริกสติกประกอบไปด้วยขุนนาง พระ เสรีชน และชาวนาที่ครอบครองที่ดิน ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ต่างก็พยายามที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตลอดเวลา ส่งผลให้เกิดรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

¹²⁴ อภิญา ดิสสะมาน, การเมืองการปกครองราชอาณาจักรเดนมาร์ก, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 25-34.

ประการที่สาม ความอ่อนแอของระบบกษัตริย์ เมื่อใดก็ตามที่กษัตริย์ของสวีเดนมีความอ่อนแอ พระองค์ก็ต้องสูญเสียอำนาจให้กับเหล่าขุนนางและชนชั้นอื่นๆซึ่งก็พร้อมที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเอง หรือในกรณีที่กษัตริย์นำประเทศพ่ายแพ้สงครามภายนอกประเทศก็มีส่วนทำให้อำนาจของกษัตริย์ลดลง เปิดทางให้สภาริกสตัด์มีอำนาจเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในรัฐธรรมนูญซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเดิม

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ประกอบด้วยเอกสารสำคัญ 4 ฉบับ ประกอบด้วย

- กฎหมายว่าด้วยรูปแบบของรัฐบาล (The Instrument of Government : IG) เป็นกฎหมายว่าด้วยระบบของการปกครองพื้นฐานของประเทศ
- กฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (The Act of Succession : AS) เป็นกฎหมายว่าด้วยการสืบราชบัลลังก์ของกษัตริย์ว่ามีหลักการเช่นไร
- กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพของสื่อ (The Freedom of Press Act : FPA) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อหลายประการ อาทิเช่น การปกป้องสิทธิในการพิมพ์ของสื่อโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลของราชการ เป็นต้น
- กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงออก (The Fundamental Law on Freedom of Expression : FLFE) เป็นกฎหมายที่ปกป้องเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกทางความคิดและการแสดงออกผ่านสื่อต่างๆ

กฎหมายพื้นฐานทั้งสี่ฉบับมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานนับแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฎหมายว่าด้วยรูปแบบของรัฐบาลถูกนำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1634 ในรัชสมัยพระราชินีคริสตินา ซึ่งอำนาจปกครองที่แท้จริงอยู่กับผู้สำเร็จราชการ ต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1772 เมื่อกษัตริย์กลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง ส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจกษัตริย์มากกว่าสภามากกว่าสภามากกว่าเห็นได้ชัด แต่ก็คงอยู่ได้ไม่นานเมื่อสวีเดนเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงครามนโปเลียนส่งผลให้อำนาจของกษัตริย์ลดลง พร้อมกับมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยรูปแบบของรัฐบาลฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1809 ซึ่งถือเป็นรากฐานรัฐธรรมนูญสวีเดนในปัจจุบัน

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพของสื่อที่เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1766 ได้มีการตราขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1810 และกฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1809 ด้วยเหตุนี้ ในช่วงปี ค.ศ. 1809-1810 จึงถือได้ว่าสวีเดนมีรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความสมบูรณ์อย่างมาก แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางครั้ง แต่ก็ดำรงอยู่เรื่อยมาเป็นเวลากว่า 165 ปี จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1974 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสวีเดน จากนั้นจึงมีการตรากฎหมายพื้นฐานว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงออกในปี ค.ศ. 1991 และประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1992 เป็นกฎหมายฉบับสุดท้ายจากกฎหมายทั้งสี่ฉบับที่ประกอบรวมกันเป็นรัฐธรรมนูญแห่งสวีเดน¹²⁵

(1.2.3) ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

นอร์เวย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์มีพัฒนาการเรื่อยมานับแต่สมัยที่นอร์เวย์ยังอยู่ภายใต้การปกครองของสวีเดน แรกเริ่มนอร์เวย์มีได้ต้องการอยู่ภายใต้การปกครองของสวีเดนแต่อย่างใด และได้มีการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมที่เมือง Eidsvoll ในวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1814 ซึ่งที่ประชุมได้แต่งตั้งให้เจ้าชายคริสเตียนเฟรเดอริกเป็นกษัตริย์แห่งนอร์เวย์ แต่สวีเดนไม่ยินยอมและเคลื่อนกำลังเข้าไปในนอร์เวย์ส่งผลให้เกิดข้อตกลง ณ เมืองมอสส์ให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่มีการตกลงร่วมกันตามข้อเสนอของสวีเดน จากนั้นกษัตริย์เฟรเดอริกจึงได้สละราชสมบัติในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1814 ส่งผลให้กษัตริย์แห่งสวีเดนมีสถานะเป็นกษัตริย์แห่งนอร์เวย์ด้วย

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้อำนาจบริหารเป็นของกษัตริย์สวีเดน อำนาจนิติบัญญัติเป็นของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภา Storting แต่กษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจบางประการในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา และพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

นอกจากอำนาจทางนิติบัญญัติแล้ว สภา Storting ยังมีอำนาจประการอื่น ทั้งในด้านการเงินและการต่างประเทศ ผู้จัดเก็บภาษีต้องมาจากความเห็นชอบของสภา จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของรัฐธรรมนูญในนอร์เวย์มีจุดเริ่มต้นมาจากการพยายามควบคุมพระราชอำนาจของกษัตริย์ เนื่องจากนอร์เวย์มีได้ต้องการอยู่ภายใต้อำนาจของกษัตริย์สวีเดนแต่อย่างใด

¹²⁵ อภิญา ดิสสะมาน, การเมืองการปกครองราชอาณาจักรสวีเดน, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 43-51.

ต่อมาในปี ค.ศ. 1905 สภา Storing ประกาศให้ นอร์เวย์แยกตัวออกจากสวีเดน จากนั้นจึงได้มีการเชิญเจ้าชายคาร์ลแห่งเดนมาร์กขึ้นเป็นกษัตริย์แห่ง นอร์เวย์ในวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1905 มีพระนามว่ากษัตริย์ฮาakon ที่ 7 (Haakon VII) มีการ แก้รัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาเป็นประชาธิปไตยระบอบรัฐสภาโดยมีกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่านอร์เวย์ไม่มีกษัตริย์ของตนเองแต่ อย่างไม่ใดจนกระทั่ง ค.ศ. 1905 เนื่องจากก่อนหน้านี้มีแต่กษัตริย์ของประเทศอื่นเป็นประมุข ซึ่งในช่วง เวลาดังกล่าว สภา Storing คือผู้มีบทบาทหลักในการต่อสู้และถ่วงดุลอำนาจกับกษัตริย์ของสวีเดน ส่งผลให้ภายหลังจากได้รับเอกราช ประชาชนยังคงให้การยอมรับในอำนาจของสภาอย่างมาก ในส่วน ของกษัตริย์แห่งนอร์เวย์ภายหลังจากที่นอร์เวย์แยกตัวออกจากสวีเดนก็ได้รับความเคารพอย่างสูงจาก ประชาชนเช่นกัน เนื่องจากเป็นราชวงศ์กษัตริย์ที่ประชาชนเลือกขึ้นมา ประกอบกับกษัตริย์ฮาakon ที่ 7 สามารถชนะใจประชาชนในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งขบวนการต่อต้านกองทัพ เยอรมันในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2

ในส่วนของรัฐธรรมนูญนอร์เวย์นั้น แม้จะมาจาก ความยินยอมของสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1814 และต้องอยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์แห่งสวีเดน แต่ ภายหลังจากได้รับเอกราชก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเรื่อยมาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นซึ่งผู้ มีบทบาทสำคัญคือสภา Storing ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ภายหลังจากได้รับเอกราชมีจุดเริ่มต้นที่แท้จริงมาจากสภาและยังคงมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน¹²⁶

(2) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของ สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศสเปน

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนต้องนับย้อนไปใน ปี ค.ศ.1808 เมื่อพระเจ้าชาลส์ที่ 4 ได้สละราชสมบัติให้พระราชโอรสขึ้นครองราชย์ทรงพระนามว่า พระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 (King Ferdinand VII) แต่จักรพรรดินโปเลียนที่ 1 แห่งฝรั่งเศสได้ส่งกองทัพ เข้ายุทธสเปนและบีบบังคับให้พระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 สละราชสมบัติแก่โจเซฟ โบนาปาร์ต (Joseph Bonaparte) พระเชษฐาของจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 ให้เป็นกษัตริย์ของสเปนแทนพร้อมทั้ง ประกาศให้ใช้ Bayonne Statute เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศสเปน ส่งผลให้ชาวสเปนต่อต้าน อย่างหนักจนนำไปสู่สงครามประกาศเอกราชสเปน (Guerra de la Independencia Española) เพื่อผลักดันฝรั่งเศสออกจากสเปน จากนั้นสภา Cádiz Cortes ของสเปนได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

¹²⁶ อภิญญา ดิสสะมาน, การเมืองการปกครองราชอาณาจักรนอร์เวย์, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการเมืองการ ปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 37-44.

แห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1812 ขึ้น ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที้ออกโดยสภาของสเปนเอง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการประกาศใช้และยกเลิกบ่อยครั้ง ภายหลังจากที่สภา Cádiz Cortes ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้และต่อมาได้เชิญพระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 ขึ้นครองราชย์อีกครั้ง แต่หลังจากนั้นเพียง 6 สัปดาห์ พระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้และปกครองประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังเดิม

จากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1812 ได้มีผลใช้บังคับอีกครั้งในปี ค.ศ. 1820-1823 เนื่องจากมีกองกำลังทหารก่อการกบฏขึ้นที่เมืองกาดิซ นำโดยราฟาเอล เดล เรียโก (Rafael del Riego y Nuñez) และเรียกร้องให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1812 กลับมาใช้อีกครั้ง พระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 จึงทรงยินยอมให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับอีกครั้งเรื่อยมาจนกระทั่งคณะปฏิวัติพ่ายแพ้ในปี ค.ศ. 1823 สเปนจึงยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกครั้งและปกครองประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1812 ได้ถูกนำมาใช้อีกครั้งในปี ค.ศ. 1836-1837 ในรัชสมัยพระเจ้าราชินีนาถอิซาเบลลาที่ 2 แห่งสเปน (Isabella II of Spain) เนื่องจากมีแนวคิดที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อเปลี่ยนประเทศเป็นเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น จึงมีการนำรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1812 มาใช้ไปพลางก่อนจนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1837

นับแต่นั้นมา สเปนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับและมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ่อยครั้งทั้งในรูปแบบสาธารณรัฐ ราชาอาณาจักร และรูปแบบเผด็จการทหาร ภายหลังจากที่สงครามกลางเมืองในสมัยสาธารณรัฐสเปนที่ 2 ลึกลับสุดลงในปี ค.ศ. 1936 นายพลฟรานซิสโก ฟรังโก (Francisco Franco) ได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจในฐานะผู้นำเผด็จการทหารและประกาศเปลี่ยนชื่อสาธารณรัฐสเปนเป็น “รัฐสเปน (Spanish State)” การปกครองในระบอบเผด็จการดำรงอยู่เรื่อยมาจนถึง ค.ศ. 1969 เมื่อนายพลฟรังโกได้ประกาศว่าตนเองได้เลือกเจ้าชายฆวน คาร์ลอส แห่งราชวงศ์บูร์บอง เป็นทายาทสืบทอดตำแหน่งประมุขแห่งรัฐต่อจากนายพลฟรังโก และต่อมาในวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 นายพลฟรังโกได้เสียชีวิตลง เจ้าชายฆวน คาร์ลอส จึงเสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงพระนามว่า “สมเด็จพระราชาธิบดีฆวน คาร์ลอส ที่ 1 แห่งสเปน (Juan Carlos I of Spain)” ในวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 และมีการเปลี่ยนชื่อประเทศอีกครั้งเป็น “ราชอาณาจักรสเปน (Kingdom of Spain)”

ภายใต้การปกครองในระบอบเผด็จการมาอย่างยาวนานส่งผลให้ประชาชนไม่อาจทนรับกับการปกครองแบบเดียวกับระบอบฟรังโกได้อีก กลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายมีการรณรงค์ให้ยกเลิกโครงสร้างของระบอบฟรังโก ในขณะที่กลุ่มนีโอฟาสซิสต์เรียกร้องให้รักษาระบอบฟรังโกไว้ มีการปะทะกันรุนแรงขึ้นจนอาจลุกลามบานปลายกลายเป็นสงครามกลางเมืองอีกครั้งหนึ่ง

กษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงเริ่มดำเนินนโยบายปฏิรูประบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1977 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1936 การร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปภายใต้บรรยากาศสมานฉันท์ มีตัวแทนจากพรรคการเมืองทั้งฝ่ายขวา ฝ่ายซ้าย ตลอดจนพรรคชาตินิยมแคว้นคาตาลันและแคว้นบาสก์เข้าร่วมในสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ และจัดให้มีการลงประชามติในวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1978 ผลปรากฏว่าประชาชนเห็นชอบให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 87.8 ต่อ 12.2 ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มีผลใช้บังคับในสเปนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สเปนปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์ดำรงสถานะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ¹²⁷

จะเห็นได้ว่า แม้บทบาทของสถาบันกษัตริย์ในสเปนจะไม่สอดคล้องกับการจัดให้มีรัฐธรรมนูญมากนักในยุคแรกเริ่ม โดยผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญคือสภาและการเรียกร้องจากประชาชน แต่กับกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสเปนภายหลังจากที่สเปนต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบเผด็จการทหารมาอย่างยาวนานนั้นพบว่ากษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ทรงมีบทบาทอย่างมากในการนำสเปนก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย พระองค์ทรงจัดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมทั้งพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้แก่ประชาชนโดยทรงยอมลดพระราชสถานะเป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ สำหรับประชาชนสเปนในปัจจุบัน สถาบันพระมหากษัตริย์จึงมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศสเปน

(3) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศลิกเตนสไตน์

วิวัฒนาการรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์เริ่มต้นภายหลังจากที่ลิกเตนสไตน์เป็นเอกราชจากจักรวรรดิฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1815 โดยเจ้าชายโยฮันน์ ที่ 1 โจเซฟ ประมุขแห่งลิกเตนสไตน์ (Prince Johann I Joseph of Liechtenstein) ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1818 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงการจำกัดพระราชอำนาจบางประการของพระองค์เท่านั้น

นับแต่นั้นมา ลิกเตนสไตน์มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีก 2 ฉบับคือรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ ค.ศ. 1862 และรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ ค.ศ. 1921

¹²⁷ ปิยบุตร แสงกนกกุล. เมื่อฆวน คาร์ลอส ปฏิเสธรัฐประหาร. ประชาชาติธุรกิจ. 16 พฤศจิกายน 2549.

ในรัชสมัยของเจ้าชายโยฮันน์ ที่ 2 (Johann II) ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับต่างก็มีพัฒนาการของความ เป็นประชาธิปไตยโดยมีการพิจารณาถึงบทบาทของประชาชนและการลดพระราชอำนาจของเจ้าชาย

ในวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2003 เกิดเหตุการณ์สำคัญในลิกเตนสไตน์ เมื่อมีการลงประชามติพิจารณาการเพิ่มพระราชอำนาจให้เจ้าชาย ผลการลงประชามตินำไปสู่การ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ ค.ศ. 1921 โดยเพิ่มพระราชอำนาจให้เจ้าชายหลาย ประการด้วยกัน อาทิเช่น พระราชอำนาจในการควบคุมรัฐบาล พระราชอำนาจในการยับยั้งร่าง กฎหมาย พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษา เป็นต้น พระราชอำนาจเหล่านี้มีความแตกต่างจาก กษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยประเทศอื่นๆ อย่างมาก อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ให้อำนาจ ประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าชายโดยตรงหลายประการด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่นใน มาตรา 13 ตรี บัญญัติให้ประชาชนไม่ต่ำกว่า 1,500 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจเจ้าชายได้¹²⁸ เป็นต้น

ลิกเตนสไตน์มีการทำประชามติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของเจ้าชาย อีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 2012 ในประเด็นเรื่องการยกเลิกพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของ เจ้าชาย โดยมีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 65 66 และ 112 ผลการลงประชามติ ปรากฏว่าประชาชนไม่ต้องการให้มีการยกเลิกพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของเจ้าชาย มี การลงคะแนนไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้คิดเป็นร้อยละ 76.1 ของผู้มาใช้ สิทธิทั้งหมด ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 23.9 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดที่ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เจ้าชายแห่งลิกเตนสไตน์ยังคงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเช่นเดิม จนถึงปัจจุบัน¹²⁹

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์มีจุดเริ่มต้นมาจากการพระราชทานรัฐธรรมนูญโดยเจ้าชายในปี ค.ศ. 1818 จากนั้นพระราชสถานะและพระราชอำนาจ ต่างๆ ของเจ้าชายจึงยังคงตกทอดอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จนถึงปัจจุบันแต่ในขณะเดียวกันก็มี พัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อเปลี่ยนประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยไป ตามลำดับ แน่แน่นอนว่าหากพิจารณาพระราชอำนาจของเจ้าชายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐ

¹²⁸ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 13 ter. “Not less than 1,500 Liechtenstein citizens shall have the right to submit a reasoned motion of no-confidence against the Reigning Prince. Parliament shall issue a recommendation on such a motion at its next meeting and order a popular vote (article 66 paragraph 6). If the motion of no-confidence is adopted in the popular vote, it shall be communicated to the Reigning Prince for consideration according to the Law on the Princely House. Within six months, the Reigning Prince shall announce to Parliament the decision made in accordance with the Law on the Princely House.”

¹²⁹ Caroline Copley, [Liechtenstein votes to keep prince's veto](http://www.reuters.com) [Online], 1 July 2012. Available from <http://www.reuters.com>.

ลิกเตนสไตน์แล้วย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยในทางสากล แต่ถึงกระนั้นก็ต้องไม่ลืมว่าพระราชอำนาจต่างๆ ที่ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบันมาจากการทำประชามติโดยประชาชน กล่าวคือประชาชนในราชรัฐลิกเตนสไตน์เห็นร่วมกันว่าการมีพระราชอำนาจต่างๆ เหล่านี้เหมาะสมกับลิกเตนสไตน์มากกว่าจะยึดตามรูปแบบประเทศอื่นๆ

(4) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศอันดอร์รา

อันดอร์ราหรือราชรัฐอันดอร์รา (Principat d'Andorra) ในอดีตเคยมีสถานะเป็นดินแดนร่วมของ Church of Urgell กับ Count of Foix ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1278 ต่อมา Count of Foix ได้สมรสกับ Viscount of Béarn แห่งฝรั่งเศส ส่งผลให้ฝรั่งเศสได้รับสิทธิปกครองอันดอร์ราในส่วนของ Count of Foix เรื่อยมา นับแต่นั้นมา อันดอร์ราจึงกลายเป็นราชรัฐร่วมระหว่าง Church of Urgell แห่งสเปนกับฝรั่งเศส

Church of Urgell แห่งสเปนกับฝรั่งเศสมีส่วนสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองในอันดอร์ราอย่างมากทั้งในการจัดให้มีรัฐสภา (General Council) ในอันดอร์รา อีกทั้งยังร่วมกันจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐอันดอร์ราในปี ค.ศ. 1993 โดยมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่อประชาชนอันดอร์ราเพื่อลงประชามติเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1993 ผลการลงประชามติปรากฏว่าประชาชนเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถึงร้อยละ 74.19 ของผู้มีมาใช้สิทธิลงคะแนนทั้งหมด ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1993

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งผลให้อันดอร์รามิใช่ดินแดนในการปกครองของ Church of Urgell กับฝรั่งเศสอีกต่อไป แต่ยังคงรับรองให้บิชอปแห่งอูร์เกล (Bishop of Urgell) กับประมุขแห่งฝรั่งเศสหรือก็คือประธานาธิบดีฝรั่งเศส มีสถานะเป็นประมุขของอันดอร์ราร่วมกัน (Co-princes) รัฐธรรมนูญอันดอร์ราเป็นรัฐธรรมนูญประเทศเดียวที่บัญญัติให้มีเจ้าชายผู้ปกครองร่วมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้จากการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของอันดอร์ราที่มีความแตกต่างจากประเทศในยุโรปที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญประเทศอื่นๆ เนื่องจากผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญคืออำนาจภายนอก มิใช่มาจากการเรียกร้องของประชาชนหรือมาจากกษัตริย์เป็นผู้พระราชทาน ดังนั้นจึงยังคงมีสิ่งที่ตกทอดมาคือประมุขของรัฐที่ยังคงให้บิชอปแห่งอูร์เกล (Bishop of Urgell) และประธานาธิบดีฝรั่งเศสเป็นประมุขแห่งอันดอร์ราร่วมกัน รูปแบบรัฐธรรมนูญและประมุขของอันดอร์รามีส่วนคล้ายกับประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms อย่างมากทั้งใน

ด้านอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญตลอดจนประมุขของประเทศที่ยังคงยึดถือประมุขของอดีตพระเจ้าอาณานิคมเป็นประมุขของตนเอง

(5) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศเนเธอร์แลนด์

แต่เดิมนั้นเนเธอร์แลนด์เคยเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิโรมันก่อนที่จะแยกตัวออกไปเมื่อจักรวรรดิโรมันล่มสลาย โดยเนเธอร์แลนด์อยู่ภายใต้การปกครองของดยุคแห่งเบอร์กันดีและตกอยู่ภายใต้การปกครองของสเปนตามลำดับ ต่อมาเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์ (Prince William I of Orange) ได้ก่อการปฏิวัติเพื่อเรียกร้องเอกราชและได้สถาปนาสาธารณรัฐเนเธอร์แลนด์ (Republic of the Seven United Netherlands) โดยสาธารณรัฐเนเธอร์แลนด์อยู่ภายใต้การปกครองของราชวงศ์ออเรนจ์เรื่อยมา

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1795 กองทัพฝรั่งเศสได้เข้ารุกรานเนเธอร์แลนด์ ส่งผลให้เนเธอร์แลนด์ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิฝรั่งเศส เจ้าชายวิลเลียมที่ 5 (Prince William V of Orange) จึงต้องเสด็จลี้ภัยไปยังอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ในยุคนี้อยู่ภายใต้การปกครองของหลุยส์ โบนาปาร์ต (Louis Bonaparte) ซึ่งเป็นพระอนุชาของจักรพรรดินโปเลียนแห่งฝรั่งเศส และนโปเลียน หลุยส์ โบนาปาร์ต (Napoléon Louis Bonaparte) โอรสของหลุยส์ โบนาปาร์ตในเวลาต่อมา เมื่อจักรวรรดิฝรั่งเศสเสื่อมอำนาจลง เนเธอร์แลนด์จึงได้รับเอกราชคืนมาอีกครั้งในปี ค.ศ. 1814 และได้ัญเชิญพระราชโอรสของเจ้าชายวิลเลียม ที่ 5 ขึ้นเป็นประมุขของประเทศต่อไป

ภายหลังจากที่ได้รับเอกราชแล้ว เนเธอร์แลนด์ได้จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden) มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1815 เพื่อสถาปนาดินแดนเนเธอร์แลนด์เป็นสหราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (United Kingdom of the Netherlands) โดยมีเบลเยียมถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของเนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมใหญ่แห่งเวียนนา (Congress of Vienna) และได้สถาปนาพระราชโอรสของเจ้าชายวิลเลียม ที่ 5 เป็นกษัตริย์พระองค์แรกแห่งฐานะสหราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ทรงพระนามว่า สมเด็จพระเจ้าวิลเลียม ที่ 1 แห่งเนเธอร์แลนด์ (William I of the Netherlands)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี ค.ศ. 1840 เมื่อเบลเยียมแยกตัวเป็นเอกราช และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1848 ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิวัติในยุโรป ซึ่งรัฐธรรมนูญภายหลัง

การแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1848 ได้วางโครงสร้างการปกครองที่สำคัญของเนเธอร์แลนด์และยังคงมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน¹³⁰

(6) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศเบลเยียม

แต่เดิมนั้นดินแดนเบลเยียมไม่มีกษัตริย์เป็นของตนเอง และต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศต่างๆ จนกระทั่งจักรวรรดิฝรั่งเศสเสื่อมอำนาจลงในปี ค.ศ. 1814 เบลเยียมจึงได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ภายใต้พระราชอำนาจของพระเจ้าวิลเลียม ที่ 1 แห่งเนเธอร์แลนด์ อย่างไรก็ตาม การตกอยู่ภายใต้การปกครองของเนเธอร์แลนด์สร้างความอึดอัดและความไม่พอใจต่อประชาชนเบลเยียมอย่างมากเพราะรู้สึกได้ถึงความไม่เสมอภาคระหว่างชาวเบลเยียมและชาวดัตช์

เบลเยียมยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของเนเธอร์แลนด์เรื่อยมาจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1830 ชาวเบลเยียมได้ก่อการปฏิวัติการปกครองของเนเธอร์แลนด์ที่มีอยู่เหนือดินแดนเบลเยียม และประกาศเอกราชแยกเบลเยียมออกจากเนเธอร์แลนด์ ภายหลังจากที่ได้รับเอกราชจึงมีการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อวางโครงสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและมีกษัตริย์เป็นประมุข แรกเริ่มนั้นเบลเยียมต้องการอัญเชิญเจ้าชายหลุยส์ ดยุกแห่งนอมูร์ (Prince Louis of Orléans) ซึ่งเป็นพระราชโอรสองค์ที่ 2 ของพระเจ้าหลุยส์ ฟิลิปที่ 1 แห่งฝรั่งเศส (Louis Philippe I) ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์เบลเยียม แต่ถูกคัดค้านจากประเทศอื่นๆ ในยุโรป ทำให้เบลเยียมต้องอัญเชิญเจ้าชายอีกพระองค์หนึ่ง นามว่าเจ้าชายเลโอโพลด์ แห่งแซกซ์-เบอร์ก และโกธา (Prince Leopold of Saxe-Coburg and Gotha) ขึ้นเป็นกษัตริย์พระองค์แรกแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ทรงพระนามว่าพระเจ้าเลโอโพลด์ที่ 1 แห่งเบลเยียม (Leopold I of Belgium)

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1831 มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง ในปี ค.ศ. 1893, 1920, 1970, 1980, 1988 และ 1993 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่รวมรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1831 และการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดครั้งเข้าด้วยกัน นับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกถึง 22 ครั้ง ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2007¹³¹

¹³⁰ Rudy B. Andeweg & Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, 3rd edition, (Great Britain : Palgrave Macmillan , 2009), p. 6-9.

¹³¹ Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, 2nd edition (Great Britain: Palgrave Macmillan, 2012), p. 16-38.

(7) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศลักเซมเบิร์ก

เมื่อก้าวถึงลักเซมเบิร์กอาจมีความหมาย 2 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ แคว้นลักเซมเบิร์กในประเทศเบลเยียม กับราชรัฐลักเซมเบิร์กในฐานะประเทศหนึ่งที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีประมุขคือแกรนด์ดยุก (Grand Duke)

ราชวงศ์ลักเซมเบิร์กในสมัยโบราณนั้นเริ่มต้นขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 963 ในสมัยของซีกฟรายด์ (Siegfried) เคานท์แห่งอาร์เดเนส (Count of Ardennes) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งราชวงศ์ลักเซมเบิร์กได้สร้างปราสาทขึ้นในบริเวณเมืองหลวงของลักเซมเบิร์กในปัจจุบัน เรียกกันว่า “ยิบรอลตาร์แห่งภาคเหนือ” (The Gibraltar of the North) ราชวงศ์ลักเซมเบิร์กมีความรุ่งเรืองมาจนถึงปลายศตวรรษที่ 15 แต่หลังจากนั้นมา ลักเซมเบิร์กประสบความพ่ายแพ้ในสงครามหลายครั้ง และต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของชาติต่าง ๆ ได้แก่ เบอร์กันดี สเปน ฝรั่งเศส ออสเตรีย และรัสเซีย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1815 ลักเซมเบิร์กต้องตกเป็นพระราชสมบัติส่วนพระองค์ของพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 แห่งเนเธอร์แลนด์ ส่งผลให้กษัตริย์แห่งเนเธอร์แลนด์มีสถานะประมุข 2 สถานะด้วยกัน คือประมุขแห่งเนเธอร์แลนด์ และแกรนด์ดยุกแห่งลักเซมเบิร์ก

ลักเซมเบิร์กตกเป็นพระราชสมบัติส่วนพระองค์ของกษัตริย์แห่งเนเธอร์แลนด์เรื่อยมาจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1867 สนธิสัญญาลอนดอน (Treaty of London 1867) ได้รับรองบูรณภาพ และสิทธิในการปกครองตนเองของลักเซมเบิร์ก มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1868 จากนั้นในปี ค.ศ. 1890 ภายหลังจากสวรรคตของพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 แห่งเนเธอร์แลนด์ และแกรนด์ดยุกของลักเซมเบิร์กโดยไม่มีพระราชโอรสสืบทอด เจ้าหญิงวิลเลมิน่า (Wilhelmina Helena Pauline Maria) จึงได้ขึ้นครองราชย์เป็นพระราชินีแห่งเนเธอร์แลนด์ ในขณะที่ตำแหน่งแกรนด์ดยุกแห่งลักเซมเบิร์กนั้น ราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ของเนเธอร์แลนด์ในตระกูลนาสซิว (Nasseau) นามว่าแกรนด์ดยุกอดอล์ฟ (Grand Duke Adolphe) เป็นผู้ขึ้นครองราชย์แทน ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีราชวงศ์ของตนเองในลักเซมเบิร์ก

ต่อมา ในรัชสมัยของแกรนด์ดัชเชสชาร์ลอตต์แห่งลักเซมเบิร์ก (Grand Duchess Charlotte of Luxembourg) ลักเซมเบิร์กได้จัดให้มีการลงประชามติเลือกระบบการปกครอง เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1919 โดยมีตัวเลือก 4 ข้อ ดังนี้

- ยังคงให้แกรนด์ดัชเชสชาร์ลอตต์เป็นประมุขของลักเซมเบิร์กต่อไป
- เปลี่ยนรูปแบบการปกครองเป็นสาธารณรัฐที่มีประธานาธิบดีเป็น

ประมุข

- ยังคงมีแกรนด์ดยุกหรือแกรนด์ดัชเชสเป็นประมุขต่อไป แต่ให้เปลี่ยนจากแกรนด์ดัชเชสชาร์ลอตต์เป็นบุคคลอื่นในราชวงศ์
- ยังคงมีแกรนด์ดยุกหรือแกรนด์ดัชเชสเป็นประมุขต่อไป แต่ให้เปลี่ยนราชวงศ์ที่ครองราชย์

ผลการลงประชามติปรากฏว่า ประชาชนลักเซมเบิร์กยังคงยืนยันที่จะให้แกรนด์ดัชเชสชาร์ลอตต์เป็นประมุขของลักเซมเบิร์กต่อไปด้วยคะแนนร้อยละ 77.8 ของประชาชนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนทั้งหมด ผลการลงประชามติดังกล่าวสร้างความมั่นคงต่อสถาบันกษัตริย์ของลักเซมเบิร์กอย่างมากและยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน¹³²

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 นั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่บ่อยครั้ง โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1919 เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงให้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจากแต่เดิมที่เป็นของแกรนด์ดยุก รวมไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชอำนาจต่างๆ ของแกรนด์ดยุก นับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 33 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดคือเมื่อปี ค.ศ. 2009 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจในการประกาศใช้กฎหมายของแกรนด์ดยุก จากเดิมที่บัญญัติให้แกรนด์ดยุกมีพระราชอำนาจให้การรับรอง (approve) และประกาศใช้ (promulgate) ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเป็นแกรนด์ดยุกเป็นเพียงผู้ประกาศให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเท่านั้น (promulgate)

(8) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศโมนาโก

การปกครองในโมนาโกเริ่มต้นขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1299 เมื่อตระกูลกรีมัลดี (Grimaldi) นำโดยฟร็องซัวส์ กรีมัลดี (François Grimaldi) ได้บุกเข้ายึดป้อมปราการโมนาโกบริเวณชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจากสาธารณรัฐเจนัว (Republic of Genoa) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการครอบครองโมนาโกของตระกูลกรีมัลดี ผู้ปกครองโมนาโกคนแรกจากตระกูลกรีมัลดีคือเรนิเออร์ที่ 1 แห่งโมนาโก ลอร์ดแห่งแคว้นเนส (Rainier I of Monaco, Lord of Cagnes) อย่างไรก็ตามตระกูลกรีมัลดีครอบครองโมนาโกอยู่ได้เพียง 4 ปี ก็ต้องสูญเสียดินแดนโมนาโก ก่อนที่จะชิงกลับคืนมาได้ในปี ค.ศ. 1331 นับแต่นั้นมา ตระกูลกรีมัลดีต้องสูญเสียดินแดนโมนาโกและชิงกลับคืนมา

¹³² Information and Press Service, *The Grand-Ducal Family* [Online], 7 October 2000, Available from <http://www.gouvernement.lu>

สลักรับกันไปเช่นนี้อยู่บ่อยครั้ง จนถึงปี ค.ศ. 1419 ตระกูลกรีมัลดีจึงสามารถครอบครองโมนาโกได้อย่างสมบูรณ์และไม่ถูกแย่งชิงไปอีก

ในช่วงศตวรรษที่ 15 มีการเปลี่ยนสถานะของโมนาโกเป็นราชรัฐโมนาโก (Principality of Monaco) เจ้าผู้ครองรัฐที่แต่เดิมใช้ฐานันดรศักดิ์ว่า “ลอร์ดแห่งโมนาโก” (Lord of Monaco) ได้เปลี่ยนชื่อฐานันดรศักดิ์เป็น “เจ้าชาย” (Reigning Prince) ในปี ค.ศ. 1612 เริ่มตั้งแต่รัชสมัยของเจ้าชายโฮโนเรที่ 2 (Honoré II) เป็นต้นไป ซึ่งก็ได้รับการยอมรับจากฝรั่งเศสและสเปน เนื่องจากขณะนั้นโมนาโกอยู่ในอารักขาของสเปน และในขณะเดียวกันโมนาโกดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับประเทศฝรั่งเศส แต่อำนาจของราชวงศ์กรีมัลดีต้องขาดช่วงลง เมื่อกองทัพฝรั่งเศสได้บุกเข้ายึดครองโมนาโก ในปี ค.ศ. 1790 ส่งผลให้โมนาโกกลายเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของจักรวรรดิฝรั่งเศส ก่อนที่จะได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1814 ราชวงศ์กรีมัลดีจึงได้กลับมาเป็นผู้ปกครองโมนาโกอีกครั้งหนึ่ง จนถึงปัจจุบัน¹³³

โมนาโกปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เรื่อยมาจนถึงรัชสมัยของเจ้าชายอัลเบิร์ต ที่ 1 แห่งโมนาโก (Prince Albert I of Monaco) เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติโดยประชาชนโมนาโกในปี ค.ศ. 1910 เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยและมีการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อวางโครงสร้างการปกครอง เหตุการณ์ครั้งนี้นำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐโมนาโก และประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1911 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโมนาโก จากนั้น ในรัชสมัยของเจ้าชายเรนิเออร์ที่ 3 แห่งโมนาโก (Prince Rainier III of Monaco) เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1962 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน

จากการศึกษาพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและกษัตริย์ในประเทศต่างๆ เหล่านี้แล้ว จะเห็นได้ว่าต่างก็มีที่มาทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันไปซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลไปสู่รูปแบบสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ของแต่ละประเทศที่จะต้องมีความแตกต่างกันแม้จะใช้คำว่า “กษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” เช่นเดียวกัน

2.2.2.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของประเทศในกลุ่มนี้อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

¹³³ David C. King, *Monaco*, 2nd edition, (New York : Marshall Cavendish, 2008), p. 24-26.

(1) พระราชโอรสเท่านั้นที่มีสิทธิขึ้นครองราชย์ (Agnatic primogeniture)

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ประเภทนี้ใช้หลักการขึ้นครองราชย์ตามสายโลหิต (Hereditary) โดยกำหนดให้พระราชโอรสองค์แรกของพระมหากษัตริย์เป็นรัชทายาท หากพระราชโอรสองค์แรกไม่อาจขึ้นครองราชย์ได้ พระราชโอรสองค์ถัดไปก็มีสิทธิที่จะขึ้นครองราชย์แทน แต่ไม่ว่าพระมหากษัตริย์จะมีพระราชโอรสหรือไม่ก็ตาม พระราชธิดาของพระมหากษัตริย์ก็ไม่มีสิทธิเป็นรัชทายาท หลักเกณฑ์รูปแบบนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ขึ้นครองราชย์เป็นเจ้าชาย (the Reigning Prince) ต้องเป็นพระราชโอรสลำดับแรกและสืบสายโลหิตมาจากราชวงศ์แห่งลิกเตนสไตน์ (The Princely House of Liechtenstein) เท่านั้น¹³⁴

(2) พระราชโอรสมีสิทธิขึ้นครองราชย์ก่อนพระราชธิดา (Male preference cognatic primogeniture)

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ประเภทนี้ใช้หลักการขึ้นครองราชย์ตามสายโลหิต (Hereditary) โดยกำหนดให้พระราชโอรสองค์แรกของพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ หากพระราชโอรสองค์แรกไม่อาจขึ้นครองราชย์ได้ พระราชโอรสองค์ถัดไปก็มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์แทน แต่หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรสที่อาจขึ้นครองราชย์ได้ เช่นนี้พระราชธิดาองค์แรกของพระมหากษัตริย์จึงจะเป็นผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากพระมหากษัตริย์ หลักเกณฑ์รูปแบบนี้ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐโมนาโกและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน

รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐโมนาโก ค.ศ. 1962 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2002 บัญญัติให้ผู้ที่จะมีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ต้องเป็นพระราชโอรสลำดับแรกที่ถูกตั้งตามกฎหมายและสืบสายโลหิตโดยตรงจากเจ้าชายองค์ก่อน หากไม่มีพระราชโอรส สิทธิในการขึ้นครองราชย์จึงจะเป็นของพระราชธิดาลำดับแรกที่ถูกตั้งตามกฎหมายและสืบสายโลหิตโดยตรงจากเจ้าชาย

¹³⁴ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 3. “The hereditary succession to the throne within the Princely House of Liechtenstein, the age of majority of the Reigning Prince and of the Hereditary Prince, and any applicable guardianship shall be laid down by the Princely House in the form of a Law on the Princely House.”

หากไม่มีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา ให้พระเชษฐาหรือพระอนุชาของเจ้าชายองค์ก่อนเป็นผู้มีสิทธิในการขึ้นครองราชย์โดยพิจารณาจากลำดับอาวุโส หากไม่มีพระเชษฐาหรือพระอนุชา ให้พระเชษฐภคินี หรือพระชนิษฐาของเจ้าชายองค์ก่อนเป็นผู้มีสิทธิในการขึ้นครองราชย์โดยพิจารณาจากลำดับอาวุโส

หากองค์รัชทายาทสิ้นพระชนม์หรือปฏิเสธรที่จะขึ้นครองราชย์ก่อนที่จะได้ขึ้นครองราชย์ ให้พระโอรสลำดับแรกที่ต้องตามกฎหมายและสืบสายโลหิตโดยตรงจากรัชทายาทองค์นั้นเป็นผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ หากไม่มีพระโอรส ให้พระธิดาลำดับแรกที่ต้องตามกฎหมายและสืบสายโลหิตโดยตรงจากรัชทายาทองค์นั้นเป็นผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์

หากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาทั้งหมดยังไม่อาจกำหนดผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์บัลลังก์ที่ว่างลงได้ ให้สภาราชสำนัก (crown council) เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งเจ้าชายโดยคำแนะนำของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Regency council)¹³⁵

ในส่วนของสเปนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 กำหนดให้ผู้ที่ขึ้นครองราชย์บัลลังก์เป็นกษัตริย์แห่งสเปนต้องเป็นรัชทายาทที่ต้องตามกฎหมายโดยสืบสายโลหิตมาจากกษัตริย์ดอน خوان คาร์ลอส ที่ 1 แห่งบอร์ดอน (H.M. Don Juan Carlos I of Borbon) หากมีทั้งพระราชโอรสและพระราชธิดาก็ให้พระราชโอรสเป็นรัชทายาท และหากมีแต่พระราชโอรสหรือมีแต่พระราชธิดาก็ให้พระราชโอรสหรือพระราชธิดาที่เป็นทายาทลำดับแรกเป็นรัชทายาท แต่ถ้ากษัตริย์ไม่ทรงมีทายาทที่ต้องตามกฎหมาย รัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาเลือกผู้ที่ขึ้นครองราชย์โดยวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อประโยชน์แห่งราชอาณาจักรสเปน¹³⁶

¹³⁵ The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002), article 10, subparagraph 1-4.

“The succession to the Throne, opened by death or abdication, takes place by the direct and legitimate issue of the reigning prince, by order of primogeniture with priority given to males within the same degree of kinship.

In the absence of direct legitimate issue, the succession passes to the brothers and sisters of the reigning prince and their direct legitimate descendants, by order of primogeniture with priority given to males within the same degree of kinship.

If the heir, who would have acceded by virtue of the preceding paragraphs, is deceased or renounced the Throne before the succession became open, the succession passes to His own direct legitimate descendants, by order of primogeniture with priority given to males within the same degree of kinship.

If the application of the preceding paragraphs does not fill the vacancy of the Throne, the succession passes to a collateral heir appointed by the Crown Council upon same advice of the Regency Council. The powers of the prince are temporarily held by the Regency Council.”

¹³⁶ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 57, subparagraph 1-3.

(3) พระราชโอรสและพระราชธิดามีสิทธิขึ้นครองราชย์เท่าเทียมกัน (Absolute cognatic primogeniture)

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์รูปแบบนี้ใช้หลักการขึ้นครองราชย์ตามสายโลหิต (Hereditary) โดยกำหนดให้พระราชโอรสหรือพระราชธิดาองค์แรกของพระมหากษัตริย์เป็นรัชทายาท แต่เดิมไม่ปรากฏว่ามีการนำมาใช้ในประเทศยุคปัจจุบันจนกระทั่ง ค.ศ. 1980 เมื่อสวีเดนดำเนินการแก้ไข Act of Succession 1810 จากเดิมบัญญัติให้พระราชโอรสลำดับแรกของกษัตริย์เท่านั้นจึงจะมีสิทธิเป็นรัชทายาท แก้ไขเป็นพระราชโอรสหรือพระราชธิดาลำดับแรกของกษัตริย์เป็นรัชทายาทผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ต่อจากกษัตริย์ ส่งผลให้องค์รัชทายาทเปลี่ยนจากเจ้าชายคาร์ล ฟิลิป พระราชโอรสลำดับแรกของสมเด็จพระราชาธิบดีคาร์ลที่ 16 กุสตาฟแห่งสวีเดน (Carl XVI Gustaf of Sweden) ซึ่งในขณะนั้นยังทรงเป็นทารกอยู่ เป็นเจ้าหญิงวิกตอเรีย พระราชธิดาลำดับแรกของสมเด็จพระราชาธิบดีคาร์ลที่ 16 กุสตาฟแห่งสวีเดนและเป็นพระเชษฐภคินีของเจ้าชายคาร์ล ฟิลิป ส่งผลให้เจ้าหญิงวิกตอเรียเป็นมกุฎราชกุมารีแห่งสวีเดนจนถึงปัจจุบัน

ภายหลังจากที่สวีเดนมีการแก้ไขเพิ่มเติม Act of Succession 1810 ในปี ค.ศ. 1980 ประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหลายประเทศในยุโรปก็มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้พระราชธิดามีสิทธิขึ้นครองราชย์เท่าเทียมกันกับพระราชโอรส โดยเนเธอร์แลนด์ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1983 นอร์เวย์ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1990 เบลเยียมได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1991 เดนมาร์กได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม Succession to the Throne Act 1953 ภายหลังจากการทำประชามติในปี ค.ศ. 2009 และสุดท้ายคือลักเซมเบิร์กได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ในปี ค.ศ. 2011

นอกจากหลักเกณฑ์สำคัญข้อนี้แล้ว ประเทศกลุ่มนี้ยังมีหลักเกณฑ์ประการอื่นเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์ หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 26 บัญญัติให้สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์มีขึ้น

“The Crown of Spain is hereditary for the successors of H.M. Don Juan Carlos I of Borbon, legitimate heir of the historic dynasty. Succession to the throne will follow the regular order of primogeniture and representation, the first line always having preference over subsequent lines; within the same line, the closer grade over the more remote; in the same grade, the male over the female; and in the same sex, the elder over the younger.

The hereditary Prince, from his birth or from the time he acquires the claim, will have the title of Prince of Asturias and the other titles traditionally linked to the successor to the Crown of Spain.

If all the lines entitled by law become extinct, the Parliament shall provide for the succession to the crown in the manner which is best for the interests of Spain.”

นับแต่ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ยังอยู่ในครรภ์มารดา แต่หากผู้นั้นไม่อาจคลอดและอยู่รอดเป็นทารกก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยเป็นผู้มีสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์¹³⁷ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 6 บัญญัติให้สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ของทารกในครรภ์มารดามีขึ้นทันทีที่คลอด¹³⁸

ในกรณีที่กษัตริย์ไม่มีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา พระบรมวงศานุวงศ์จะเป็นผู้มีสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์โดยจะพิจารณาจากลำดับอาวุโสเป็นสำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 25¹³⁹ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 6¹⁴⁰ เป็นต้น แต่หากไม่มีผู้มีสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์หลงเหลืออยู่เลย รัฐสภาอาจเป็นผู้พิจารณาเลือกราชวงศ์ใหม่ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ต่อไปดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 48¹⁴¹

สำหรับขั้นตอนในการเสนอชื่อรัชทายาทในกรณีกษัตริย์ไม่มีพระราชโอรสหรือพระราชธิดานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 30 บัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาออกพระราชบัญญัติแต่งตั้งรัชทายาทที่เสนอโดยกษัตริย์หรือเสนอในนามของกษัตริย์โดยผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ภายหลังจากที่รัฐสภาชุดเดิมได้ยุบสภาแล้ว แต่ในกรณีที่กษัตริย์สิ้นพระชนม์แล้วหรือสละราชสมบัติและไม่มีผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ให้รัฐสภาชุดเดิมยุบสภาและจัดให้มีสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งกษัตริย์องค์ใหม่ภายใน 4

¹³⁷ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 26. “For the purposes of hereditary succession, the child of a woman pregnant at the moment of the death of the King shall be deemed already born. If it is stillborn it shall be deemed to have never existed.”

¹³⁸ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 6, subparagraph 2. “An unborn child is also included among those entitled to the succession and immediately takes her or his proper place in the line of succession as soon as she or he is born into the world.”

¹³⁹ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 25. “On the death of the King, the title to the Throne shall pass by hereditary succession to the King's legitimate descendants in order of seniority, the same rule governing succession by the issue of descendants who predecease the King. If the King has no descendants, the title to the Throne shall pass in the same way to the legitimate descendants of the King's parent and then of his grandparent who are in the line of succession but are not further removed from the deceased King than the third degree of consanguinity.”

¹⁴⁰ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 6, subparagraph 3. “The right of succession must not, however, belong to any person who is not born in the direct line of descent from the last reigning Queen or King or a sister or brother thereof, or is not herself or himself a sister or brother thereof.”

¹⁴¹ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 48. “If the Royal Line has died out, and no successor to the Throne has been designated, then a new Queen or King is chosen by the Parliament. Meanwhile, the Executive Power is exercised in accordance with Article 40.”

เดือนนับแต่กษัตริย์สิ้นพระชนม์หรือสละราชสมบัติ¹⁴² นอกจากหลักเกณฑ์ในประเทศเนเธอร์แลนด์แล้ว กรณีประเทศนอร์เวย์และเบลเยียมกำหนดให้กษัตริย์หรือพระราชินีอาจเสนอชื่อรัชทายาทจากผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ต่อรัฐสภาหากกษัตริย์หรือพระราชินีไม่ทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา¹⁴³ แต่สำหรับประเทศนอร์เวย์หากข้อเสนอของกษัตริย์หรือพระราชินีไม่ได้รับการยอมรับก็ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเลือกรัชทายาท¹⁴⁴

ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์อาจไม่มีสิทธิขึ้นครองราชย์หากไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เรียกว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ เช่น การที่เจ้าชายหรือเจ้าหญิงแห่งสวีเดนไม่ทรงปฏิบัติตามว่าจะศรัทธาในพระเยซูด้วยความบริสุทธิ์ (the pure evangelical faith) ตาม Act of Succession 1810 นอกจากนั้น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้รัฐสภามีอำนาจพิจารณาพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ที่เสนอโดยกษัตริย์หรือเสนอในนามของกษัตริย์ให้ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ไม่มีสิทธิขึ้นครองราชย์หากมีพฤติการณ์จำเป็นพิเศษ¹⁴⁵

¹⁴² The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 30.

“A successor to the Throne may be appointed by Act of Parliament if it appears that there will otherwise be no successor. The Bill shall be presented by or on behalf of the King, upon which the Chambers shall be dissolved. The newly convened Chambers shall discuss and decide upon the matter in joint session. Such a Bill shall be passed only if at least two-thirds of the votes cast are in favor.

The Chambers shall be dissolved if there is no successor on the death or abdication of the King. The newly convened Chambers shall meet in joint session within four months of the decease or abdication in order to decide on the appointment of a King. They may appoint a successor only if at least two-thirds of the votes cast are in favor.”

¹⁴³ The Constitution of the Kingdom of Belgium, 1994, article 86, subparagraph 1. “For lack of a descendant to H. M. Leopold, Georges, Chretien, Frederic of Saxony-Coburg, the King may name his successor, with the approval of the Houses, in such a manner as prescribed in Article 87.”

¹⁴⁴ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 7. “If there is no Princess or Prince entitled to the succession, the King may propose his successor to the Parliament, which has the right to make the choice if the King's proposal is not accepted.”

¹⁴⁵ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 29.

“One or more persons may be excluded from the hereditary succession by Act of Parliament if exceptional circumstances necessitate.

The Bill for this purpose shall be presented by or on behalf of the King. The two Chambers of the Parliament shall consider and decide upon the matter in joint session. Such a Bill shall be passed only if at least two-thirds of the votes cast are in favor.”

(4) หลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์โดยตำแหน่ง (Ex officio)

ราชรัฐอันดอร์รา (Principat d'Andorra) เป็นประเทศที่มีหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขแห่งรัฐแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในกลุ่มนี้ เนื่องจากเป็นประเทศเดียวที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเจ้าชายผู้ปกครองร่วมกัน (Co-princes) คือ บิชอปแห่งอูร์เจล (Bishop of Urgell) แห่งราชอาณาจักรสเปน กับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁴⁶ ดังนั้น รูปแบบการขึ้นครองราชย์ของประมุขแห่งอันดอร์ราจึงมิได้ใช้หลักการสืบราชสันตติวงศ์ตามหลักสายโลหิต แต่ใช้หลักการขึ้นครองราชย์โดยตำแหน่ง (Ex officio)

นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบราชสันตติวงศ์ดังที่ได้อธิบายไว้ ทั้งสี่ประเภท ผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติต้องมีคุณสมบัติหรือปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มิฉะนั้นอาจส่งผลให้ผู้นั้นต้องเสียสิทธิในการขึ้นครองราชย์ หรือหากเป็นกษัตริย์แล้วก็อาจส่งผลให้ต้องสละราชสมบัติ คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

- กษัตริย์ต้องเป็นพลเมืองของรัฐนั้นในวันที่ขึ้นครองราชย์ ดังเช่นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐโมนาโก มาตรา 10¹⁴⁷ เป็นต้น
- กษัตริย์ไม่อาจเป็นประมุขประเทศอื่นๆ เว้นแต่รัฐสภาจะอนุญาต เช่น กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม มาตรา 87¹⁴⁸ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก มาตรา 5¹⁴⁹ เป็นต้น

¹⁴⁶ The constitution of the Principality of Andorra, 1993, article 43, subparagraph 2. “The Coprinces, an institution which dates from the Pareatges and their historical evolution, are in their personal and exclusive right, the Bishop of Urgell and the President of the French Republic. Their powers are equal and derive from the present Constitution. Each of them swears or affirms to exercise their functions in accordance with the present Constitution.”

¹⁴⁷ The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002), article 10, subparagraph 5. “The Throne can only pass to a person holding Monegasque citizenship on the day the succession opens.”

¹⁴⁸ The Constitution of the Kingdom of Belgium, 1994, article 87, subparagraph 1. “The King may not simultaneously act as head of another state without the consent of both Houses.”

¹⁴⁹ The Constitution of the Kingdom of Denmark, 1953, section 5. “The King shall not reign in other countries except with the consent of the Parliament.”

- การอภิเษกสมรสของผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติจะกระทำได้อาจต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา หรือต้องได้รับอนุญาตจากกษัตริย์และรัฐสภา เช่น กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 57¹⁵⁰ มิฉะนั้น ผู้นั้นจะต้องเสียสิทธิในการสืบราชบัลลังก์
- บทบัญญัติเรื่องการอภิเษกสมรสของผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์มีผลใช้บังคับภายหลังจากที่ผู้นั้นขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์แล้วด้วย โดยกษัตริย์จะอภิเษกสมรสได้ต่อเมื่อรัฐสภาให้การรับรองแล้ว มิฉะนั้นกษัตริย์พระองค์นั้นจะต้องสละราชสมบัติ ดังเช่นที่ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 28¹⁵¹
- เมื่อกษัตริย์ขึ้นครองราชย์แล้ว กษัตริย์สามารถใช้พระราชอำนาจต่างๆ โดยพระองค์เองได้เมื่อมีบรรลุนิติภาวะแล้ว ซึ่งตามรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่บัญญัติให้กษัตริย์บรรลุนิติภาวะเมื่อมีพระชนมพรรษาครบ 18 พรรษาบริบูรณ์ หากกษัตริย์ยังมีพระชนมพรรษาไม่ถึง 18 พรรษาบริบูรณ์ ก็เป็นหน้าที่ของสำเร็จราชการเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ตัวอย่างเช่นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมนาโก มาตรา 11¹⁵² หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 33¹⁵³ เป็นต้น
- กษัตริย์ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ ทางการเมืองในขณะที่ครองราชย์ เช่นกรณีตาม The Instrument of Government of Sweden 1974 ในหมวด 5 มาตรา 2¹⁵⁴ เป็นต้น

¹⁵⁰ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 57, subparagraph 4. “Those persons, who having the right to succession to the throne, contract matrimony against the express prohibition by the King and the Parliament, shall be excluded, along with their descendants, from succession to the Crown.”

¹⁵¹ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 28, subparagraph 1. “The King shall be deemed to have abdicated if he contracts a marriage without having obtained approval by Act of Parliament.”

¹⁵² The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002), article 11.

“The Prince can exercise His sovereign powers if He has reached His adulthood, fixed at the age of eighteen.

During the Prince’s adolescence or in case the Prince is unable to exercise His functions, the organization and conditions of exercise of the Regency are provided for by the House Laws of the Sovereign Family.”

¹⁵³ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 33. “The guardianship of a King who is a minor shall be regulated by Act of Parliament. The two Chambers of the Parliament shall meet in joint session to consider and decide upon the matter.”

¹⁵⁴ The Instrument of Government of Sweden, 1974, Chapter 5, article 2, subparagraph 1. “No person who is not a Swedish citizen or who has not attained the age of eighteen may serve as Head of State. The Head of State may not at the same time be a member of the Government or hold a mandate as Speaker or as a member of the Riksdag.”

- ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกลุ่มประเทศยุโรปบางประเทศมีการบัญญัติศาสนาที่กษัตริย์ต้องนับถือ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 4 บัญญัติให้กษัตริย์ต้องนับถือคริสตนิกายลูเธอรัน (the Evangelical-Lutheran religion) ตลอดเวลาที่ครองราชย์ เป็นต้น

ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผลสะท้อนจากพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและกษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในกลุ่มยุโรปแต่ละประเทศ โดยจะมุ่งศึกษาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้ประกอบกับกรณีศึกษาที่น่าสนใจเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ภาพรวมของสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในยุโรปต่อไป

2.2.2.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้ต่างก็มีทั้งส่วนที่เหมือนและส่วนที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ โดยอาจจำแนกสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้ได้ 9 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้

2.2.2.3.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขโดยปกติแล้วแต่ละประเทศจะมีกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐเพียงพระองค์เดียว เว้นแต่อันดอร์ราที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเจ้าชายผู้ปกครองร่วมกัน (Co-princes) คือ บิชอปแห่งอูร์เกล (Bishop of Urgell) กับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ กษัตริย์ของประเทศในกลุ่มนี้จึงทรงเป็นเสมือนสัญลักษณ์และศูนย์รวมใจของคนทั้งชาติ ทรงมีสถานะต่างๆ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานะประมุขแห่งรัฐ เช่น สถานะจอมทัพ หรือสถานะที่ทรงเป็นตัวแทนของประเทศในการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น ส่งผลให้กษัตริย์ต้องปฏิบัติภารกิจที่เป็นทางการในงานพระราชพิธีต่างๆ อยู่เสมอ

นอกจากพระราชกรณียกิจในงานพระราชพิธีแล้ว กษัตริย์ยังทรงมีพระราชกรณียกิจตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นกษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจบางประการเพื่อใช้ใน

การปฏิบัติพระราชกรณียกิจตามรัฐธรรมนูญซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นพระราชอำนาจแบบพิธีการเท่านั้น โดยมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศซึ่งสะท้อนให้เห็นบทบาทของประมุขแห่งรัฐที่แตกต่างกัน

ในกรณีที่กษัตริย์ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ ได้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนกษัตริย์ ซึ่งอาจพิจารณาจากตัวอย่างประเทศในกลุ่มนี้ได้ดังนี้

(1) ประเทศสวีเดน

The Instrument of Government 1974 บัญญัติให้พระบรมวงศานุวงศ์ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ แทนกษัตริย์เป็นการชั่วคราวในกรณีที่กษัตริย์ทรงพระประชวร หรือเสด็จประพาสต่างประเทศ หรือกรณีอื่นๆ ที่กษัตริย์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้¹⁵⁵ แต่หากกษัตริย์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจเกิน 6 เดือน หรือล้มเหลวในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ รัฐบาลอาจเสนอเรื่องเข้าสู่สภาเพื่อให้สภาพิจารณาให้กษัตริย์สละราชสมบัติได้¹⁵⁶

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้น สภาของสวีเดนมีอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการและรองผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนกษัตริย์เป็นการชั่วคราวในกรณีที่ไม่มีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือกรณีที่กษัตริย์เสด็จสวรรคตหรือสละราชสมบัติแล้วผู้ที่จะขึ้นครองราชย์ต่อจากกษัตริย์มีพระชนมพรรษาไม่ครบ 18 พรรษาบริบูรณ์¹⁵⁷

¹⁵⁵ The Instrument of Government of Sweden, 1974, Chapter 5, article 3. “If, by reason of illness, foreign travel or for any other cause, the King is unavoidably prevented from performing his duties, that member of the Royal House under the valid order of succession who is not prevented therefrom shall assume and perform the duties of the Head of State in the capacity of Regent ad interim.”

¹⁵⁶ The Instrument of Government of Sweden, 1974, Chapter 5, article 5. “If the King has been continuously prevented for six months from performing his duties, or has failed to perform his duties, the Government shall notify the matter to the Riksdag. The Riksdag shall determine whether the King shall be deemed to have abdicated.”

¹⁵⁷ The Instrument of Government of Sweden, 1974, Chapter 5, article 4.

“Should the Royal House become extinct, the Riksdag shall appoint a Regent to perform the duties of the Head of State until further notice. The Riksdag shall appoint a Deputy Regent at the same time.

The same applies if the King dies or abdicates and the heir to the throne has not yet attained the age of eighteen.”

(2) ประเทศสเปน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนกำหนดให้ในกรณีที่ผู้ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือกลายเป็นบุคคลไร้ความสามารถ เช่นนี้จะต้องมีผู้สำเร็จราชการขึ้นทำหน้าที่แทนกษัตริย์ ในกรณีที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะก็ให้พระราชบิดาหรือพระราชมารดาเป็นผู้สำเร็จราชการ หากไม่มีพระราชบิดาหรือพระราชมารดาก็ให้ผู้มีอาวุโสสูงสุดและมีสิทธิจะได้ขึ้นครองราชย์ตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้สำเร็จราชการ ส่วนในกรณีกษัตริย์เป็นบุคคลไร้ความสามารถนั้นให้รัชทายาทเป็นผู้สำเร็จราชการ

อย่างไรก็ตาม หากไม่มีบุคคลที่อาจเป็นผู้สำเร็จราชการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ ให้รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในนามของกษัตริย์ โดยผู้สำเร็จราชการจะต้องเป็นพลเมืองในราชอาณาจักรสเปนและเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว¹⁵⁸

นอกจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเรื่องผู้สำเร็จราชการแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนยังมีการบัญญัติผู้ปกครองของกษัตริย์ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะโดยให้เป็นบุคคลที่กษัตริย์องค์ก่อนระบุไว้ หากกษัตริย์องค์ก่อนไม่ได้ระบุไว้ ให้พระราชบิดาหรือพระราชมารดาที่ยังมีชีวิตอยู่เป็นผู้ปกครองของกษัตริย์ แต่หากกษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชบิดาหรือพระราชมารดา สภาก็เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลขึ้นเป็นผู้ปกครองของกษัตริย์

คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ปกครองของกษัตริย์ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะได้นั้นต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วและมีสัญชาติสเปนโดยการเกิด และต้องไม่ใช่

¹⁵⁸ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 59.

“When the King is a minor, the King's father or mother, in their absence the oldest relative closest to succession to the Crown pursuant to the order established by the Constitution, shall immediately exercise the Regency during the King's minority.

If the King becomes incapable of exercising his authority and this incapacity is recognized by the Parliament, the Prince heir to the Crown shall immediately begin to exercise the Regency if he is of age. If he is not, the procedure outlined in the previous paragraph will be adhered to until the Prince heir reaches adulthood.

If there is no person who can exercise the Regency, it shall be appointed by the Parliament and shall be composed of one, three, or five persons.

In order to exercise the Regency, it is necessary to be Spanish and of age.

The Regency shall be exercised through constitutional mandate and always in the name of the King.”

บุคคลคนเดียวร่วมกับผู้สำเร็จราชการ เว้นแต่ผู้ปกครองผู้นั้นจะเป็นพระราชบิดา พระราชมารดา หรือผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์โดยตรงของกษัตริย์¹⁵⁹

(3) ประเทศเนเธอร์แลนด์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ในกรณี
ที่สภาคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) เห็นว่ากษัตริย์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ ให้สภา
คณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภาทราบพร้อมทั้งเสนอคำแนะนำให้รัฐสภา หากรัฐสภาเห็นว่ากษัตริย์ไม่อาจ
ปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ก็ให้ประธานในการประชุมร่วมกันของทั้ง 2 สภา เป็นผู้มีคำสั่งต่อ
สาธารณะ และให้มีผลทันทีที่มีคำสั่ง จากนั้นให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อออกพระราชบัญญัติ (Act of
Parliament) แต่งตั้งผู้พิทักษ์ (guardianship) ต่อไป¹⁶⁰

กษัตริย์แห่งเนเธอร์แลนด์อาจสละพระราชอำนาจต่างๆ
เป็นการชั่วคราว และให้ใช้พระราชบัญญัติ (Act of Parliament) แทนการใช้พระราชอำนาจต่างๆ

¹⁵⁹ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 60.

“The tutor of the King who is a minor shall be the person named in the will by the deceased King provided that he is an adult and a Spaniard by birth. If he is not named, the father or the mother shall be the tutor as long as they remain widowed. In their absence, the Parliament shall appoint someone, but the positions of Regent and tutor may not be held by the same person except in the case of the father, mother, or direct ascendants of the King.

The exercise of the tutorship is also incompatible with the exercise of any office of political representation.”

¹⁶⁰ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 35.

“If the Council of Ministers is of the opinion that the King is unable to exercise the royal prerogative it shall inform the two Chambers of the Parliament accordingly and shall also present to them the recommendation it has requested from the Council of State. The two Chambers of the Parliament shall then meet in joint session.

If the two Chambers of the Parliament share this opinion, they shall then resolve that the King is unable to exercise the royal prerogative. This resolution shall be made public on the instructions of the President of the joint session and shall enter into force immediately.

As soon as the King regains the ability to exercise the royal prerogative, notice of the fact shall be given in an Act of Parliament. The two Chambers of the Parliament shall consider and decide upon the matter in joint session. The King shall resume the exercise of the royal prerogative as soon as the Act has been made public.

If it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative, guardianship over his person shall, if necessary, be regulated by Act of Parliament. The two Chambers of the Parliament shall consider and decide upon the matter in joint session.”

ของพระองค์ โดยกฎหมายฉบับนี้ต้องเสนอโดยกษัตริย์หรือเสนอในนามของกษัตริย์ จากนั้นจึงให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ¹⁶¹

ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนกษัตริย์ในกรณีดังต่อไปนี้

- กษัตริย์มีพระชนมพรรษายังไม่ครบ 18 พรรษา
- เมื่อกษัตริย์เสด็จสวรรคตและองค์รัชทายาทผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ยังไม่คลอด
- ภายหลังจากที่กษัตริย์เสด็จสวรรคตหรือสละราชสมบัติแล้วยังไม่ปรากฏว่าจะให้ผู้ใดเป็นรัชทายาท
- หากกษัตริย์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ ได้โดยพระองค์เอง หรือกษัตริย์แสดงเจตนาสละพระราชอำนาจต่างๆ เป็นการชั่วคราว ในกรณีนี้อาจให้ทายาทของกษัตริย์เป็นผู้สำเร็จราชการได้หากผู้นั้นมีอายุครบ 18 ปี บริบูรณ์

ผู้สำเร็จราชการจะต้องสาบานตนว่าจะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญด้วยความซื่อสัตย์ก่อนที่รัฐสภาจะประชุมร่วมกันเพื่อแต่งตั้งบุคคลนั้น การใช้อำนาจของผู้สำเร็จราชการจะต้องใช้ผ่านพระราชบัญญัติ (Act of Parliament)¹⁶²

¹⁶¹ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 36. “The King may temporarily relinquish the exercise of the royal prerogative and resume the exercise thereof pursuant to Act of Parliament. The relevant Bill shall be presented by or on behalf of the King. The two Chambers of the Parliament shall consider and decide upon the matter in joint session.”

¹⁶² The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 37, subparagraph 1-4.

“The royal prerogative shall be exercised by a Regent:

- (a) until the King has attained the age of eighteen;
- (b) if the title to the Throne may vest in an unborn child;
- (c) if it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative;
- (d) if the King has temporarily relinquished the exercise of the royal prerogative;
- (e) in the absence of a successor following the death or abdication of the King.

The Regent shall be appointed by Act of Parliament. The two Chambers of the Parliament shall consider and decide upon the matter in joint session.

In the cases specified in Paragraph (1)(c) and (d) above, the descendant of the King who is the heir presumptive shall become Regent by right if he has attained the age of eighteen.

(4) ประเทศนอร์เวย์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ หากกษัตริย์ไม่ได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงประชวรอันส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ ให้ผู้สืบราชสันตติวงศ์ที่บรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ใช้อำนาจแทนกษัตริย์เป็นการชั่วคราว หากไม่อาจดำเนินการตามนี้ได้จึงจะให้สภาแห่งรัฐ (Council of state) เป็นผู้ใช้อำนาจแทนกษัตริย์เป็นการชั่วคราว¹⁶³

ในระหว่างที่กษัตริย์เสด็จออกนอกราชอาณาจักร กษัตริย์อาจมอบหมายให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ในนามของกษัตริย์แทนกษัตริย์ โดยสภาแห่งรัฐจะต้องรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งรัฐให้กษัตริย์ทรงทราบ¹⁶⁴

ในกรณีที่กษัตริย์ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแทนกษัตริย์¹⁶⁵ ในส่วนของผู้จัดการดูแลทรัพย์สินของกษัตริย์ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะนั้นต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองจากรัฐสภา¹⁶⁶

The Regent shall swear or promise allegiance to the Constitution and that he will faithfully discharge his duties before the two Chambers of Parliament meeting in joint session. Rules regarding the office of Regent shall be made by Act of Parliament, which may contain provisions for succession and replacement. The two Chambers of the Parliament shall consider and decide upon the matter in joint session.”

¹⁶³ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), section 41. “If the King is absent from the Realm unless commanding in the field, or if he is so ill that he cannot attend to the government, the person next entitled to succeed to the Throne, provided that he has attained the age stipulated for the King's majority, conducts the government as the temporary executor of the Royal Powers. If this is not the case, the Council of State will conduct the administration of the Realm.”

¹⁶⁴ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), section 13, subparagraph 1, 3.

“During his travels within the Realm, the King may delegate the administration of the Realm to the Council of State. The Council of State conducts the government in the King's name and on his behalf. It scrupulously observes the provisions of this Constitution, as well as such particular directives in conformity therewith as the King may instruct.

The Council of State makes a report to the King on matters of business which it thus decides.”

¹⁶⁵ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), section 40. “Until the Parliament has assembled and made provisions for the government during the minority of the King, the Council of State is responsible for the administration of the Realm in accordance with the Constitution.”

¹⁶⁶ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), section 43. “The choice of trustees to conduct the government on behalf of the King during his minority is undertaken by the Parliament.”

(5) ประเทศอันดอร์รา

ประเทศอันดอร์ราเป็นประเทศที่มีคือ บิชอปแห่งอูร์เจล (Bishop of Urgell) กับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นเจ้าของผู้ปกครองร่วมกัน (Co-princes) ดังนั้นในทางปฏิบัติประมุขแห่งราชรัฐอันดอร์ราจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในอันดอร์ราได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐอันดอร์ราจึงบัญญัติให้เจ้าชายร่วมแต่ละคนจะต้องแต่งตั้งผู้แทนของตนเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในอันดอร์รา¹⁶⁷ จะเห็นได้ว่ารูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าชายร่วมมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบของกษัตริย์ของประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ที่จะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการหรือ Governor General เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระราชินีนาถแห่งอังกฤษ

จากตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า ในแต่ละประเทศมีการกำหนดผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนกษัตริย์ในกรณีที่กษัตริย์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้เอาไว้ แม้ในหลายประเทศจะถือว่ากษัตริย์เป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้นและการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์โดยส่วนใหญ่จะเป็นเพียงพระราชอำนาจในทางพิธีการก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นพระราชอำนาจที่มีส่วนสำคัญเพื่อทำให้กระบวนการต่างๆ เป็นไปโดยสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.2.3.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือก็คืออำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจร่วมกันของสถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจบางประการในทางนิติบัญญัติทั้งพระราชอำนาจในรูปแบบพิธีการและพระราชอำนาจที่ริเริ่มโดยพระองค์เอง ในการศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศนี้ อาจพิจารณาได้จากตัวอย่างการใช้พระราชอำนาจบางประการในทางนิติบัญญัติของแต่ละประเทศ ดังนี้

¹⁶⁷ The constitution of the Principality of Andorra, 1993, article 48 “Each Coprincep appoints a personal representative in Andorra.”

(1) พระราชอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งร่าง

กฎหมาย

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ร่างพระราชบัญญัติใดๆจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต้องผ่านการพิจารณาจาก 2 องค์กรหลักของฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภาและพระมหากษัตริย์ โดยในเบื้องต้นรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆและดำเนินการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการลงมติเห็นชอบแล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ในการนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจ 2 ประการด้วยกัน โดยหากพิจารณาแล้วเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ในทางกลับกันหากพิจารณาแล้วทรงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่สมควรจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) ในประเด็นเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้มีกรณีศึกษาที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(1.1) กรณีกษัตริย์เบลเยียมปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำแท้งในปี ค.ศ. 1990

หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศยุโรปโดยส่วนใหญ่ พบว่าไม่มีบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างแจ้งชัด โดยจะบัญญัติเพียงว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่มิได้บัญญัติในผลที่จะเกิดขึ้นหากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสเปน เบลเยียม และเดนมาร์ก เป็นต้น ในกรณีนี้เช่นนี้จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายหรือไม่

มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจในประเทศเบลเยียม เมื่อปี ค.ศ. 1990 เมื่อกษัตริย์โบดวงแห่งเบลเยียม (King Baudouin) ปฏิเสธที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำแท้งโดยทรงให้เหตุผลว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดต่อสิทธิพื้นฐานข้อสำคัญสำหรับมนุษย์นั้นคือสิทธิที่จะมีชีวิต (the right to life) หากทรงเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะขัดต่อสามัญสำนึกของพระองค์ แต่พระองค์มิได้ทรงต้องการที่จะขัดขวางกระบวนการนิติบัญญัติแต่อย่างใด พระองค์จึงประสงค์ให้รัฐบาลและรัฐสภาร่วมมือกันหาวิธีการตาม

กฎหมายเพื่อประสานระหว่างสิทธิของกษัตริย์ในการไม่ถูกบังคับให้กระทำการในสิ่งซึ่งขัดต่อสามัญสำนึกของพระองค์กับความจำเป็นของการดำเนินการของสถาบันการเมืองในประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างแข็งขัน ในขณะเดียวกันก็ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจสภาประกาศใช้กฎหมายในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงเสนอให้นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 82 (มาตรา 93 ในปัจจุบัน) ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์อยู่ในสภาวะไม่อาจครองราชย์ได้ ภายหลังพบเห็นสภาวะไม่อาจครองราชย์ได้นั้น ให้รัฐมนตรีเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยพลัน การแต่งตั้งผู้นุบาลหรือผู้สำเร็จราชการแทนให้เป็นมติร่วมกันของที่ประชุมทั้งสองสภา” ประกอบกับมาตรา 79 (มาตรา 90 ในปัจจุบัน) ซึ่งบัญญัติว่า “ในระหว่างวันที่พระมหากษัตริย์สิ้นพระชนม์จนกระทั่งถึงการสาบานตนขององค์รัชทายาทเพื่อขึ้นครองราชย์หรือการสาบานตนของผู้สำเร็จราชการ ให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์แทนไปพลางก่อน ทั้งนี้ในนามของประชาชนชาวเบลเยียม และภายใต้ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี” จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว รัฐบาลใช้วิธีการตีความว่าสภาวะที่พระมหากษัตริย์ไม่ยินยอมลงนามในร่างพระราชบัญญัติถือเป็นสภาวะที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจครองราชย์ได้ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงเป็นผู้ใช้อำนาจแทน กล่าวคือ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแทนพระมหากษัตริย์ เมื่อกษัตริย์โบทวงทรงตกลงยอมรับวิธีการดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าพระมหากษัตริย์อยู่ในสภาวะไม่อาจครองราชย์ได้ตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1990 เป็นต้นไป และในวันเดียวกันนั่นเอง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำแท้งที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ถูกนำขึ้นให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย หลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำแท้งได้รับการประกาศใช้และมีผลบังคับเป็นกฎหมายแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่าสภาวะที่ทำให้กษัตริย์ไม่อาจครองราชย์ได้นั้นมิได้ดำรงอยู่ต่อไปแล้ว จึงขอเรียกประชุมร่วมกันทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1990 ซึ่งทั้งสองสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าสภาวะไม่อาจครองราชย์ได้ของกษัตริย์โบทวงได้หมดสิ้นไปแล้ว¹⁶⁸

การใช้วิธีการตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำแท้งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายนั้นมิได้มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายอย่างมาก เนื่องจากหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา 82 (มาตรา 93 ในปัจจุบัน) มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในกรณีที่เป็เหตุสุดวิสัยอันส่งผลให้

¹⁶⁸ ปิยนุต แสงนกกุล, “กษัตริย์ไม่อาจครองราชย์” กรณีกษัตริย์เบลเยียมไม่ยอมลงนามประกาศใช้พระราชบัญญัติ [Online], Available from <http://www.enlightened-jurists.com>

พระมหากษัตริย์ไม่อาจครองราชย์ได้ แต่กับกรณีที่เกิดขึ้นนี้เป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจไม่เหมาะสมนักหากจะยึดถือเป็นแนวบรรทัดฐาน

ในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐสภาเสมอไม่ว่าจะทรงเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือไม่ก็ตาม เคยมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในประเทศสเปนเมื่อปี ค.ศ. 2005 เมื่อมีสื่อสำนักหนึ่งถามกษัตริย์ฆวน คาร์ลอสแห่งสเปนว่าจะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งงานของชายรักร่วมเพศหรือไม่ พระองค์ทรงให้คำตอบว่า "เราคือกษัตริย์แห่งสเปน ไม่ใช่เบลเยียม (Soy el Rey de España y no el de Bélgica)" เพื่อสื่อว่าพระองค์จะไม่ใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายดังที่กษัตริย์โบทวงแห่งเบลเยียมเคยใช้ แต่จะยึดถือตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่จะลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐสภาเสมอ¹⁶⁹

(1.2) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิคเตนสไตน์

จากผลการลงประชามติเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2003 นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิคเตนสไตน์ให้เจ้าชายมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาด รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิคเตนสไตน์ มาตรา 9 ประกอบมาตรา 65 บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและได้รับความเห็นชอบจากเจ้าชาย (the Reigning Prince) โดยการลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น หากเจ้าชายมิได้ทรงให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นภายใน 6 เดือน ให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นอันตกไป

โดยหลักแล้วรูปแบบพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายในลักษณะนี้อาจไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่เจ้าชายจะต้องอยู่เหนือการเมืองและความขัดแย้งทั้งปวงเนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อเกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าชายกับรัฐสภาได้ จึงนำไปสู่การลงประชามติเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 เพื่อให้ประชาชนได้ลงมติร่วมกันว่าเจ้าชายสมควรมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายหรือไม่ มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 65 66 และ 112 โดยมีสาระสำคัญอยู่ในมาตรา 9 จากเดิมที่บัญญัติให้พระราชบัญญัติที่จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต้องได้รับพระราชานุญาต (sanction) จากเจ้าชายเท่านั้น แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ 2 วิธีด้วยกัน วิธีแรกคือได้รับ

¹⁶⁹ El Mundo, Don Juan Carlos, sobre el matrimonio gay: 'Soy el Rey de España y no el de Bélgica' [Online], 13 May 2005, Available from <http://www.elmundo.es>

พระราชานุญาตจากเจ้าชาย หรือวิธีที่สองคือได้รับความยินยอมโดยประชามติ นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 65 ยังต้องการยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่ว่า “หากเจ้าชายมิได้ทรงให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติภายใน 6 เดือน ให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นอันตกไป” เพื่อให้เจ้าชายไม่มีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผลการลงประชามติปรากฏว่า ประชาชนไม่ต้องการให้มีการยกเลิกพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของเจ้าชาย มีการลงคะแนนไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้คิดเป็นร้อยละ 76.1 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 23.9 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดที่ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ประชาชนยังคงยอมรับที่จะให้เจ้าชายมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาด พระราชอำนาจของเจ้าชายแห่งลิกเตนสไตน์ในข้อนี้จึงมีความแตกต่างจากพระราชอำนาจของกษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยประเทศอื่นๆ อย่างชัดเจน

(1.3) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบ

ชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์

นอร์เวย์เป็นประเทศเดียวในยุโรปที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กษัตริย์มีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราว (Suspension Legislative Veto) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 77 ถึงมาตรา 79 บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบและได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมานั้น รัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นใหม่อีกครั้งและหากรัฐสภาเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไขใดๆ ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์อีกครั้งพร้อมด้วยคำร้องให้พระมหากษัตริย์รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแม้พระมหากษัตริย์จะได้ลงพระปรมาภิไธยหลังจากปิดสมัยประชุมสภาแล้วก็ตาม¹⁷⁰

¹⁷⁰ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 77. “When a Bill passed by the Odelsting has been approved by the Lagting or by the Storting in plenary session, it is sent to the King, with a request that it may receive the Royal Assent.”

The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 78.

“If the King assents to the Bill, he appends his signature, whereby it becomes law.

(1.4) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลักเซมเบิร์กกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2009

แต่เดิมนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลักเซมเบิร์กมิได้มีการบัญญัติรับรองพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับประเทศสเปน เบลเยียม และเดนมาร์ก รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลักเซมเบิร์ก มาตรา 34 บัญญัติให้แกรนด์ดยุกเป็นผู้ให้การรับรองและประกาศให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่รัฐสภาลงมติเห็นชอบ¹⁷¹ แรกเริ่มนั้นบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีปัญหาประการใดจนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 2008 รัฐสภามีการลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิที่จะตายอย่างสงบ (Euthanasia) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้แพทย์ดำเนินการช่วยเหลือให้ผู้เจ็บป่วยสาหัสและสิ้นหวังที่จะมีชีวิตได้ตายอย่างสงบ กฎหมายลักษณะดังกล่าวเป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างมากในสังคมว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านการลงมติเห็นชอบในรัฐสภาและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติให้แกรนด์ดยุกอ็องรีแห่งลักเซมเบิร์กลงพระปรมาภิไธย ปรากฏว่าพระองค์ไม่ประสงค์จะทรงลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรณีดังกล่าวส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาตามมาว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาหรือไม่

เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐสภาจึงได้ตัดสินใจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 ในปี ค.ศ. 2009 จากเดิมที่บัญญัติให้แกรนด์ดยุกมีพระราชอำนาจให้การรับรอง (approve) และประกาศใช้ (promulgate) ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเป็นแกรนด์ดยุกเป็นเพียงผู้ประกาศให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความ

If he does not assent to it, he returns it to the Odelsting with a statement that he does not for the time being find it expedient to sanction it. In that case the Bill must not again be submitted to the King by the Storting then assembled.”

The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 79. “If a Bill has been passed unaltered by two sessions of the Storting, constituted after two separate successive elections and separated from each other by at least two intervening sessions of the Storting, without a divergent Bill having been passed by any Storting in the period between the first and last adoption, and it is then submitted to the King with a petition that His Majesty shall not refuse his assent to a Bill which, after the most mature deliberation, the Storting considers to be beneficial, it shall become law even if the Royal Assent is not accorded before the Storting goes into recess.”

¹⁷¹ The Constitution of Luxembourg, 1868, article 34. “The Grand Duke approves and promulgates the laws. He makes his decision known within a period of three months following the vote of Parliament.”

เห็นชอบมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเท่านั้น (promulgate)¹⁷² การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ส่งผลให้เกิดความชัดเจนว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกต่อไป แต่พระองค์จะทรงเป็นเพียงผู้ลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติสิ้นสุดลงเท่านั้น¹⁷³

(1.5) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายในประเทศสวีเดน

สวีเดนเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการรับรองหรือยับยั้งร่างกฎหมาย กระบวนการนิติบัญญัติของสวีเดนตาม The Instrument of Government 1974 บัญญัติว่า เมื่อรัฐสภาแห่งสวีเดน (The Riksdag) ได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติใดๆ แล้ว รัฐบาลจะเป็นผู้ประกาศให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป กระบวนการนิติบัญญัติแห่งประเทศสวีเดนไม่มีการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลที่จะเป็นผู้ดำเนินการโดยตรง¹⁷⁴

(2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

จากการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มนี้ทั้งที่ใช้ระบบสภาเดี่ยวและระบบสภาคู่พบว่าที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้ง แต่ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดให้อำนาจกษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม

(3) พระราชอำนาจประการอื่นในทางนิติบัญญัติ

พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติประการอื่นโดยส่วนใหญ่เป็นพระราชอำนาจในแบบพิธีการที่ใช้ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือประธานรัฐสภาเท่านั้น ได้แก่ พระราชอำนาจในการจัดให้มีการเลือกตั้ง พระราชอำนาจในการเปิดและปิดสมัย

¹⁷² The Constitution of Luxembourg, 1868 (as Amended 2009), article 34. “The Grand Duke promulgates the laws within a period of three months after the vote of Parliament.”

¹⁷³ Luc Frieden, Luxembourg: Parliament abolishes royal confirmation of laws, International Journal of Constitutional Law, Volume 7, Number 3, 2009, p. 539-543.

¹⁷⁴ ปิยบุตร แสงกนกกุล, การลดพระราชอำนาจกษัตริย์ในสวีเดน, หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ, 20 กันยายน 2550.

ประชุมสภา พระราชอำนาจในการยุบสภา พระราชอำนาจในการจัดให้มีการลงประชามติ เป็นต้น นอกจากนั้นกษัตริย์อาจมีบทบาทอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น กรณีประเทศสวีเดน กษัตริย์ทรงเป็นประธานในการประชุมร่วมพิเศษที่มีขึ้นเฉพาะกรณีจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ บทบาทการดำเนินการประชุมอยู่ที่ประธานสภา ส่วนกษัตริย์ทรงเป็นประธานในที่ประชุมเพียงแต่ในนามเท่านั้น

2.2.2.3.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายบริหาร

จากการศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้พบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางประเทศกำหนดให้อำนาจบริหารเป็นของกษัตริย์ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมนาโก มาตรา 3¹⁷⁵ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 3¹⁷⁶ เป็นต้น ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในฝ่ายบริหาร การใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ในทางบริหารโดยส่วนใหญ่เป็นเพียงการใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น มีพระราชอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งคือ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจศึกษาได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

(1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

หากพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า กษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมิได้หมายความว่ากษัตริย์สามารถใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ได้โดยอิสระ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญอันนำไปสู่การใช้พระราชอำนาจต่างๆ ในทางบริหารซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อกษัตริย์และเป็นผู้ลงนามรับสนอง

¹⁷⁵ The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002). article 3. “The executive power is exercised by the highest authority of the Prince. The Prince’s persona is inviolable.”

¹⁷⁶ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012). article 3. “The Executive Power is vested in the King, or in the Queen if she has succeeded to the Crown pursuant to the provisions of Article 6 or Article 7 or Article 48 of this Constitution. When the Executive Power is thus vested in the Queen, she has all the rights and obligations which pursuant to this Constitution and the Law of the Land are possessed by the King.”

พระบรมราชโองการจากการใช้พระราชอำนาจเหล่านั้น การศึกษาพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีของกษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้อาจแบ่งได้เป็น 4 กรณีด้วยกัน ดังนี้

(1.1) การแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในกรณีทั่วไป

กษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐสภา หลักการข้อนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ มาตรา 79¹⁷⁷ สำหรับประเทศอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพียงว่ากษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติว่าจะต้องใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐสภา กรณีเช่นนี้มิได้หมายความว่ากษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้โดยอิสระแต่อย่างใด แม้จะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญกษัตริย์จะต้องแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งในสภาเป็นนายกรัฐมนตรี และหลังจากที่แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว กษัตริย์ก็จะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีต่อไป

ในส่วนของการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งก็เช่นกัน รัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ บัญญัติให้กษัตริย์มีพระราชอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ กษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจส่วนนี้ เนื่องจากจะนำไปสู่ความขัดแย้งกับฝ่ายการเมืองได้

(1.2) การแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในประเทศเดนมาร์ก : กรณีศึกษาวิกฤตการณ์อีสเตอร์ ค.ศ. 1920 (Easter Crisis of 1920)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์กฉบับปี ค.ศ. 1915 หรือฉบับปี ค.ศ. 1953 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต่างก็บัญญัติให้

¹⁷⁷ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 79, subparagraph 2. "The Prime Minister and the other Ministers shall be appointed by the Reigning Prince with the agreement of Parliament and on its proposal. An alternate shall be appointed in the same manner for the Prime Minister and for each of the other Ministers to represent the Minister in question in the meetings of the collegial Government if the Minister is unable to attend."

กษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี¹⁷⁸ มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจในประเทศเดนมาร์กกับวิกฤตการณ์อีสเตอร์ ค.ศ. 1920 (Easter Crisis of 1920) ซึ่งกษัตริย์คริสเตียนที่ 10 (Christian X) ทรงใช้พระราชอำนาจถอดถอนคณะรัฐมนตรีชุดเก่าและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่โดยพระองค์เอง เรื่องนี้มีจุดเริ่มต้นมาจากการพิจารณารวมดินแดนชเลสวิก (Schleswig) กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของเดนมาร์กอีกครั้ง ชเลสวิกเคยเป็นดินแดนของเดนมาร์ก จนกระทั่งเดนมาร์กต้องสูญเสียดินแดนส่วนนี้ให้ปรัสเซียในสงครามชเลสวิกครั้งที่ 2 (Second Schleswig War) ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เดนมาร์กจึงได้เรียกร้องให้รวมชเลสวิกเป็นส่วนหนึ่งของเดนมาร์ก

ตามสนธิสัญญาแวร์ซาย ประชาชนในชเลสวิกมีสิทธิลงประชามติเพื่อตัดสินใจว่าจะกลับไปเป็นส่วนหนึ่งของเดนมาร์กหรือจะยังคงเป็นดินแดนของเยอรมันต่อไป โดยแบ่งพื้นที่ลงประชามติเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือเขตชเลสวิกตอนเหนือกับเขตชเลสวิกตอนกลาง แต่ไม่มีการลงประชามติในเขตชเลสวิกตอนใต้เนื่องจากโดยส่วนใหญ่ พลเมืองในนั้นเป็นชาวเยอรมัน

ผลการลงประชามติปรากฏว่า ในเขตชเลสวิกตอนเหนือ ประชาชนลงมติให้ชเลสวิกกลับไปเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของเดนมาร์กด้วยคะแนนร้อยละ 75 ต่อ 25 ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนทั้งหมด ในขณะที่เขตชเลสวิกตอนกลางกลับมีผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน โดยประชาชนลงมติให้ชเลสวิกยังคงเป็นดินแดนของเยอรมันด้วยคะแนนร้อยละ 80 ต่อ 20 ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนทั้งหมด จากผลการลงประชามติดังกล่าว นายคาร์ล ซีโอดอร์ ซาห์เล (Carl Theodor Zahle) นายกรัฐมนตรีของประเทศเดนมาร์กในขณะนั้นจึงเห็นว่าจะเป็นการดีกว่าที่จะเอาเฉพาะดินแดนชเลสวิกตอนเหนือกลับมาเป็นส่วนหนึ่งของเดนมาร์ก ในขณะที่ดินแดนชเลสวิกตอนกลางยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของเยอรมันต่อไป

ประชาชนชาวเดนมาร์กจำนวนมากไม่เห็นด้วยที่จะยังคงให้เยอรมันเป็นเจ้าของดินแดนชเลสวิกตอนกลางรวมถึงกษัตริย์คริสเตียนที่ 10 พระองค์จึงมีคำสั่งให้นายคาร์ล ซีโอดอร์ ซาห์เล ให้ดำเนินการรวมดินแดนชเลสวิกตอนกลางกลับมาเป็นส่วนหนึ่งของเดนมาร์ก แต่นายคาร์ล ซีโอดอร์ ซาห์เล เห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบ

¹⁷⁸ The Constitution of the Kingdom of Denmark, 1953, article 14. "The King shall appoint and dismiss the Prime Minister and the other Ministers. He shall decide upon the number of Ministers and upon the distribution of the duties of government among them. The signature of the King to resolutions relating to legislation and government shall make such resolutions valid, provided that the signature of the King is accompanied by the signature or signatures of one or more Ministers. A Minister who has signed a resolution shall be responsible for the resolution."

รัฐสภานั้นกษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจที่จะสั่งการให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติตามที่พระองค์ต้องการ นายคาร์ล อีโอดอร์ ซาร์ทเล จึงปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามนั้นและตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ต่อมา กษัตริย์คริสเตียนที่ 10 ได้ถอดถอนรัฐมนตรีที่เหลือทั้งหมดและแต่งตั้งนายอ็อตโต ลีบ (Otto Liebe) เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่โดยพระองค์เอง การใช้พระราชอำนาจในครั้งนี้ของพระองค์นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงอย่างมากเพราะเป็นการก้าวก่ายฝ่ายการเมืองและมีแนวโน้มจะนำไปสู่การก่อการปฏิวัติในเดนมาร์ก จากการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างกษัตริย์กับสมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Liberal Party) เพื่อลดแรงกดดันจากสังคม พระองค์จึงถอดถอนนายอ็อตโต ลีบ และคณะภายหลังจากที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เพียง 5 วัน และแต่งตั้งนายไมเคิล พีเดอร์เซน ฟรีอิส (Michael Pedersen Friis) และคณะเป็นรัฐบาลรักษาการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเลือกตั้งและมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่¹⁷⁹

หลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน กษัตริย์แห่งเดนมาร์กไม่เคยใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาอีก แต่ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล จากนั้นกษัตริย์จะแต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป

(1.3) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่เกิดสถานะชะงักงันของสภา (Hung paliament) : กรณีศึกษาประเทศเนเธอร์แลนด์

โดยหลักแล้ว กษัตริย์จะแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาเกินกึ่งหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาเกินกึ่งหนึ่ง (Hung paliament) เช่นนี้จะต้องดำเนินการอย่างไร

ในกรณีเช่นนี้ แต่ละประเทศจะมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป มีตัวอย่างที่น่าสนใจในประเทศเนเธอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว ชั้นแรก กษัตริย์จะจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาแห่งรัฐ (the vice-president of the Council of State) จากนั้นกษัตริย์จะจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับหัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปรึกษาหารือว่าพรรค

¹⁷⁹ Jan Baltzersen, *The re-unification of North Schleswig with Denmark in 1920* [Online], 2005, Available from <http://byhistorie.inet-designer.dk/>

การเมืองใดจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและควรแต่งตั้งบุคคลใดเป็น Informateur โดยกษัตริย์จะต้องวางพระองค์เป็นกลางในการประชุมนี้

จากนั้น กษัตริย์จะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลหนึ่งเป็น Informateur เพื่อเป็นผู้พิจารณาว่าควรแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี โดยผู้จะเป็น Informateur จะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองอย่างมาก จากนั้น Informateur จะต้องประชุมร่วมกับกับหัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรคเพื่อค้นหาความเป็นไปได้ที่จะมีข้อตกลงร่วมกัน หาก Informateur ไม่อาจดำเนินการให้มีข้อยุติได้ ผู้ดำรงตำแหน่ง Informateur จะต้องลาออกและเริ่มกระบวนการแต่งตั้ง Informateur คนใหม่ แต่หาก Informateur สามารถดำเนินการจนมีข้อยุติได้แล้ว ให้ Informateur เสนอผลการประชุมดังกล่าวพร้อมทั้งเสนอชื่อบุคคลให้กษัตริย์แต่งตั้งเป็น Formateur โดยมักเป็นบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาและถูกคาดหวังให้เป็นนายกรัฐมนตรี Formateur จะเป็นผู้นำในการเจรจากับพรรคการเมืองอื่นๆ เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition agreement) หาก Formateur ดำเนินการสำเร็จ กษัตริย์จะแต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นจึงมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศเนเธอร์แลนด์เมื่อปี ค.ศ. 2012 พบว่าแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้ง Informateur มีการเปลี่ยนแปลงไป การเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2012 ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดมีคะแนนเสียงในสภาเกินกึ่งหนึ่ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 2012 พรรค Volkspartij voor Vrijheid en Democratie ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาได้แต่งตั้งนายเฮนค์ แคมป์ (Henk Kamp) ให้เป็น “ผู้สังเกตการณ์ (verkenner)” โดยจะเป็นผู้สอบถามพรรคการเมืองต่างๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาล จากนั้นนายเฮนค์ แคมป์ ได้ทำบันทึกการสังเกตการณ์ และแนะนำให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งตนเองและนายเวเตอร์ โบส (Wouter Bos) เป็น Informateur และดำเนินการประชุมร่วมกับกับหัวหน้าพรรคการเมืองแต่ละพรรคเพื่อค้นหาความเป็นไปได้ที่จะมีข้อตกลงร่วมกันต่อไป¹⁸⁰

จะเห็นได้ว่าในการเลือกตั้งครั้งนี้ ผู้แต่งตั้ง Informateur คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแตกต่างจากแต่เดิมที่กษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นในอนาคตจึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติเหล่านี้ได้เสมอ

¹⁸⁰ Jeroen Zonneveld, [Henk Kamp & Wouter Bos worden informateur](http://politiek365.com) [Online], 18 September 2012, Available from <http://politiek365.com>

(1.4) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในประเทศสวีเดน

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในประเทศสวีเดนมีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆในกลุ่มนี้อย่างมาก The Instrument of Government 1974 บัญญัติให้ประธานสภา (Speaker of the Riksdag) เป็นผู้ทำหน้าที่เสนอชื่อบุคคลผู้เหมาะสมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้สภาลงมติเห็นชอบ หากสภามีมติไม่เห็นชอบ ประธานสภาต้องเสนอชื่อบุคคลอื่นขึ้นไปใหม่ ในกรณีที่เสนอไป 4 ครั้งก็ยังไม่เห็นชอบ เช่นนี้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ภายใน 90 วัน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าเมื่อประธานสภาเสนอชื่อครั้งแรก สมาชิกสภาจะมีมติเห็นชอบทันที เนื่องจากก่อนเสนอชื่อได้มีการหารือเป็นการภายในกันก่อนแล้ว

เมื่อสภาลงมติเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในสวีเดนจึงแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์

ประเด็นต่อไปที่จะต้องศึกษาคือความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อกษัตริย์ เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจบริหารเป็นของกษัตริย์และกษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของนายกรัฐมนตรีและคณะจึงต้องอยู่ในการรับทราบของกษัตริย์ ในส่วนของประเทศสวีเดนเองก็เช่นเดียวกัน แม้กษัตริย์แห่งสวีเดนจะมีผู้ใช้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะ แต่นายกรัฐมนตรีและคณะก็มีหน้าที่รายงานกิจการบ้านเมืองต่างๆ ให้กษัตริย์รับทราบเช่นกัน รายละเอียดในข้อนี้จะได้ศึกษาในส่วนต่อไป

(2) ความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อพระมหากษัตริย์

การที่พระมหากษัตริย์ต้องใช้พระราชอำนาจต่างๆ ในทางบริหารตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จึงควรได้รับทราบการดำเนินงานต่างๆ ของนายกรัฐมนตรีและคณะ รัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ จึงบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รายงานการบริหารกิจการบ้านเมืองให้พระมหากษัตริย์รับทราบ เช่น Instrument of Government

1974 ของสวีเดน ในหมวด 5 มาตรา 1¹⁸¹ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ มาตรา 86¹⁸² เป็นต้น

แม้ในบางประเทศจะไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะรายงานกิจการบ้านเมืองให้พระมหากษัตริย์รับทราบเสมอ ในประเทศเบลเยียม นายกรัฐมนตรีจะต้องเข้าพบพระมหากษัตริย์ที่พระราชวังบรัสเซลส์ในทุกๆ สัปดาห์ เพื่อรายงานกิจการบ้านเมืองต่างๆ ให้ทรงทราบ นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์อาจเชิญรัฐมนตรีคนอื่นๆ มาร่วมพูดคุยเกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองก็ได้เช่นกัน¹⁸³

ในการรับทราบกิจการบ้านเมืองต่างๆ นี้ แม้พระมหากษัตริย์จะไม่มีพระราชอำนาจสั่งการให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีดำเนินการใดๆ ตามความประสงค์ของพระองค์ แต่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสำคัญ 3 ประการด้วยกันซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ได้แก่

- พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (the right to be consulted) เนื่องจากกษัตริย์เป็นผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองต่างๆ ผ่านการครองราชย์อันยาวนาน กษัตริย์จึงเป็นที่พึ่งของรัฐบาลในการที่จะให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำเมื่อรัฐบาลทูลเกล้าฯ ขอลงความยินยอมมายังพระองค์ เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองต่างๆ เป็นไปอย่างราบรื่น

- พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายและกิจการของรัฐบาล (the right to encourage) หมายถึง พระราชอำนาจที่จะทรงส่งเสริมรัฐบาลในนโยบายหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ เพื่อสร้างความมั่นใจให้รัฐบาลในการดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองต่อไป

- พระราชอำนาจในการตักเตือนรัฐบาล (the right to warn) เป็นพระราชอำนาจที่กษัตริย์จะทรงตักเตือนรัฐบาลของพระองค์เกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองให้ตระหนักถึงข้อดีข้อเสีย หรืออาจเตือนถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำ

¹⁸¹ The Instrument of Government of Sweden, 1974, Chapter 5, article 1. “The Head of State shall be kept informed by the Prime Minister concerning the affairs of the Realm. The Government shall convene in special Council under the presidency of the Head of State when so required.”

¹⁸² The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 86, subparagraph 1. “The Prime Minister shall submit oral or written reports to the Reigning Prince with regard to matters subject to the disposal of the Sovereign.”

¹⁸³ Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, 2nd edition (Great Britain: Palgrave Macmillan, 2012), p. 147.

ของรัฐบาลบางประการ เนื่องจากษัตริย์ทรงครองราชย์มานาน ย่อมทรงรู้เห็นเหตุการณ์ต่าง ๆ ในบ้านเมืองมาโดยตลอด ดังนั้นกษัตริย์จึงเปรียบเสมือนเป็นแหล่งที่สะสมประสบการณ์ของบ้านเมืองไว้มากที่สุด ซึ่งอาจจะมากกว่ารัฐบาลและรัฐสภาเสียอีก เพราะรัฐบาลและรัฐสภาย่อมเปลี่ยนไปตามวาระ แต่กษัตริย์จะคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และจะทรงรับทราบและรับรู้การเปลี่ยนแปลงในบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจต่างๆ เหล่านี้ไม่ผูกพันนายกให้ต้องปฏิบัติตาม การตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างๆ ในขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่รัฐบาลเช่นเดิม แต่พระราชอำนาจเหล่านี้ก็มีส่วนสำคัญในอันที่จะช่วยให้การดำเนินการใดๆ ของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

นอกจากหน้าที่ของรัฐบาลในการรายงานกิจการบ้านเมืองให้กษัตริย์ทรงทราบแล้ว ในรัฐธรรมนูญบางประเทศอาจมีบทบัญญัติให้กษัตริย์มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้เช่นกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลิกเตนสไตน์ มาตรา 78 ประกอบมาตรา 80 บัญญัติให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อเจ้าชาย หากรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากเจ้าชายหรือรัฐสภา อำนาจบริหารของรัฐบาลก็จะสิ้นสุดลง จากนั้นเจ้าชายจะแต่งตั้งรัฐบาลรักษาการจนกว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ แต่รัฐบาลรักษาการจะต้องได้รับการลงมติไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนหมดวาระ 4 เดือน เว้นแต่เจ้าชายจะได้แต่งตั้งรัฐบาลชุดใหม่ก่อนเวลาตามคำแนะนำของรัฐสภา

ในกรณีที่ผู้ถูกลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรัฐมนตรีรายบุคคล การใช้อำนาจบริหารในส่วนของรัฐมนตรีรายนั้นให้เป็นอำนาจพิจารณาร่วมกันของเจ้าชายและรัฐสภาจนกว่าจะมีรัฐมนตรีคนใหม่เข้าสู่ตำแหน่ง¹⁸⁴

¹⁸⁴ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 78, subparagraph 1. "Subject to the following provisions of this article, the entire National Administration shall be the responsibility of the collegial Government accountable to the Reigning Prince and Parliament in accordance with the provisions of this Constitution and the other laws"

The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 80.

"If the Government should lose the confidence of the Reigning Prince or of Parliament, its authority to exercise its functions shall expire. Until a new Government takes office, the Reigning Prince shall appoint a transitional Government to manage the entire National Administration in the interim, in application of the provisions of article 79 paragraphs 1 and 4. The Reigning Prince may also appoint Ministers of the outgoing Government to the transitional Government. Before the expiry of four months, the transitional Government shall submit to a vote of confidence in Parliament, unless the Reigning Prince appoints a new Government beforehand by mutual agreement with and on the recommendation of Parliament.

If an individual Minister should lose the confidence of the Reigning Prince or of Parliament, the decision on the loss of the authority of the Minister to exercise his functions shall be taken by mutual

2.2.2.3.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายตุลาการ

โดยหลักแล้วศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ แต่การใช้อำนาจของศาลถือว่าทำในนามของกษัตริย์อันจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลเป็นการตัดสินในพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 117 บัญญัติว่า “ความยุติธรรมส่งผ่านมาจากประชาชน และถูกจัดการในนามของกษัตริย์โดยผู้พิพากษาผู้เป็นสมาชิกของอำนาจตุลาการและมีความเป็นอิสระ”¹⁸⁵ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิคเตนสไตน์ มาตรา 95 บัญญัติว่า “คำตัดสินของผู้พิพากษาให้จัดทำในรูปแบบคำพิพากษาในนามของเจ้าชายและประชาชน”¹⁸⁶ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กษัตริย์มีสถานะในเชิงสัญลักษณ์ในฝ่ายตุลาการ นอกจากนี้ กษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจที่สำคัญ 2 ประการในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษา

โดยทั่วไปแล้ว กษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา แต่ก็ได้หมายความว่า กษัตริย์มีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาโดยอิสระ ยกตัวอย่างเช่นในประเทศเดนมาร์ก กษัตริย์จะแต่งตั้งผู้พิพากษาตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสรรหาตุลาการ (Judicial Appointment Council) ในขณะเดียวกันก็มีบางประเทศเช่นกันที่กษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่นประเทศสวีเดน ผู้พิพากษาในประเทศสวีเดนมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล¹⁸⁷ เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระ ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งจึง

agreement of the Reigning Prince and Parliament. Until a new Minister has been appointed, the official duties of the Minister shall be performed by the Minister's alternate”

¹⁸⁵ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 117, subparagraph 1. “Justice emanates from the people and is administered in the name of the King by Judges and Magistrates who are members of the judicial power and are independent, irremovable, responsible, and subject only to the rule of the law.”

¹⁸⁶ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 95, subparagraph 1. “The entire administration of justice shall be carried out in the name of the Reigning Prince and the People by legally bound Judges appointed by the Reigning Prince (article 11). The decisions of the Judges in the form of judgments shall be issued and drawn up “in the name of the Reigning Prince and the People”.”

¹⁸⁷ Ministry of Justice of Sweden, The Swedish judicial system - a brief presentation [Online], 15 October 2012, Available from <http://www.government.se>

ไม่อาจถูกถอดออกจากตำแหน่งได้เว้นแต่จะปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือกลายเป็นบุคคลไร้ความสามารถ

ในประเทศลิกเตนสไตน์ เจ้าชายมีบทบาทอย่างมากในการแต่งตั้งผู้พิพากษา รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี 2003 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้พิพากษา มีเจ้าชายเป็นประธาน และมีสมาชิกจากหลายส่วนด้วยกัน ได้แก่สมาชิกที่มาจากกรรมการแต่งตั้งโดยเจ้าชายซึ่งต้องดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ด้วย สมาชิกที่เป็นตัวแทนในแต่ละกลุ่มการเลือกตั้งจากรัฐสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ถือเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้พิพากษาและจะส่งรายชื่อผู้สมัครเป็นผู้พิพากษาที่ผ่านความเห็นชอบจากเจ้าชายไปยังรัฐสภา หากรัฐสภาลงมติเห็นชอบตามรายชื่อดังกล่าว เจ้าชายก็จะทรงแต่งตั้งผู้มีรายชื่อเหล่านั้นเป็นผู้พิพากษา¹⁸⁸ หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนนี้พบว่า แม้การใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาของเจ้าชายในขั้นตอนสุดท้ายจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตาม แต่เจ้าชายก็มีบทบาทในกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนแรกด้วย จะเห็นได้ว่าลิกเตนสไตน์เป็นประเทศที่เจ้าชายมีพระราชอำนาจและพระราชสถานะแตกต่างจากประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยประเทศอื่นๆ หลายประการด้วยกัน

นอกจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาแล้ว กษัตริย์อาจมีพระราชอำนาจแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการตุลาการ (General Council of the Judicial Power) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนกำหนดให้กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งประธานศาลฎีกาและสมาชิกอีก 20 คนเป็นคณะกรรมการตุลาการตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยสมาชิก 12 คนต้องเป็นผู้พิพากษา และอีก 8 คนที่เหลือเป็นนักกฎหมายที่มีประสบการณ์การทำงานมากกว่า 15 ปี ประกอบด้วยบุคคลที่ถูกเสนอชื่อโดยสภาผู้แทนราษฎร 4 คน และบุคคลที่ถูกเสนอชื่อโดยวุฒิสภา 4 คน¹⁸⁹

¹⁸⁸ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 96, subparagraph 1. “The Reigning Prince and Parliament shall avail themselves of a joint body for the selection of Judges. The Reigning Prince shall chair this body and have the casting vote. He may appoint as many members to this body as the number of representatives delegated by Parliament. Parliament shall delegate one of its Members for each electoral group represented in Parliament. The Government shall delegate the Minister of Justice. The deliberations of the body shall be confidential. The body may only recommend candidates to Parliament with the consent of the Reigning Prince. If Parliament elects the recommended candidate, the Reigning Prince shall appoint this candidate as Judge.”

¹⁸⁹ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 122, subparagraph 3. “The General Council of the Judicial Power shall consist of the President of the Supreme Court, who shall preside, and twenty members appointed by the King for a period of five years. Of these, twelve shall be Judges and

(2) พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

นอกจากพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาแล้ว กษัตริย์ยังมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมประการหนึ่งคือทรงมีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษหรือบรรเทาโทษบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่กลับตัวกลับใจได้มีโอกาสกลับคืนสู่สังคม การพระราชทานอภัยโทษจึงถือเป็นส่วนหนึ่งกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศดังต่อไปนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐอันดอร์รา มาตรา 46 วรรค 1(a) บัญญัติว่า “เจ้าชายร่วมมีอำนาจรวมกันในการพระราชทานอภัยโทษ”¹⁹⁰
- รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐโมนาโก มาตรา 15 บัญญัติว่า “หลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาราชสำนัก (crown council) เจ้าชายมีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษหรือนิรโทษกรรม ตลอดจนการคืนสัญชาติ”¹⁹¹
- รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ มาตรา 12 บัญญัติว่า “เจ้าชายมีพระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษ ตลอดจนยกเลิกการสืบสวน แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าชายจะพระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษรัฐมนตรีผู้นั้นได้ต่อเมื่อรัฐสภาร้องขอ”¹⁹²

Magistrates of all the judicial categories under the terms the organic law establishes; four will be proposed by the House of Representatives; and four by the Senate, elected in both cases by three-fifths majority of their members, from among lawyers and jurists of recognized competence with more than fifteen years in the exercise of their profession.”

¹⁹⁰ The constitution of the Principality of Andorra, 1993, Article 46, subparagraph 1(a). “The Coprínceps may perform the following acts of their free will: ... a) The combined exercise of the prerogative of grace.”

¹⁹¹ The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002), article 15. “After consulting the Crown Council, the Prince exercises the right to pardon and amnesty, as well as the right of naturalization and restoration of nationality”

¹⁹² The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 12.

“The Reigning Prince shall have the right of pardon, of mitigating or commuting legally adjudicated sentences, and of quashing initiated investigations.

Only upon the request of Parliament shall the Reigning Prince exercise his right of pardon or mitigation in favour of a Minister sentenced on account of his official acts.”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 62(i) บัญญัติว่า “กษัตริย์มีพระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายเป็นรายบุคคล แต่ไม่อาจพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป”¹⁹³

อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในสเปนมีข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 102 ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นบุคคลในคณะรัฐมนตรี หรือในกรณีศาลพิพากษาว่าผู้กระทำความผิดมีความผิดฐานกบฏหรือความผิดฐานอื่นๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ กษัตริย์ไม่อาจพระราชทานอภัยโทษผู้กระทำความผิดในกรณีเหล่านี้ได้¹⁹⁴

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก มาตรา 24 บัญญัติว่า “กษัตริย์มีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษและนิรโทษกรรม แต่กษัตริย์จะใช้พระราชอำนาจอภัยโทษรัฐมนตรีที่ถูกศาลสูงพิพากษาว่ากระทำความผิดได้ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา”¹⁹⁵

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 20 บัญญัติว่า “กษัตริย์ภายใต้สภาแห่งรัฐมีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษผู้กระทำความผิดที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษ โดยผู้กระทำความผิดมีสิทธิเลือกที่จะยอมรับการพระราชทานอภัยโทษหรือยอมรับการถูกลงโทษตามคำพิพากษา

นอกจากกรณีที่มีคำพิพากษาประหารชีวิต กษัตริย์ไม่อาจพระราชทานอภัยโทษในกรณีที่รัฐสภาเป็นผู้นำคดีเข้าสู่ศาลสำหรับพิจารณาคดีชำระอาชญากรรม (Court of Impeachment) เว้นแต่รัฐสภาจะอนุญาต”¹⁹⁶

¹⁹³ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 62(i). “It is incumbent upon the King: ... i) to exercise the right of clemency pursuant to a law, which cannot authorize general pardons;”

¹⁹⁴ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 102.

“The Criminal Division of the Supreme Court shall have jurisdiction in the cases of criminal responsibility of the President and the other members of the Government.

If the charge were treason or any crime against the security of the State in the exercise of their functions, it could only be brought against them through the initiative of one-fourth of the members of the House of Representatives and with the approval of the absolute majority thereof.

The royal prerogative of pardon shall not be applicable to any of the provisions of the present article.”

¹⁹⁵ The Constitution of the Kingdom of Denmark, 1953, article 24. “The King shall have the prerogative of mercy and of granting amnesty. The King may grant Ministers a pardon for sentences passed upon them by the High Court of the Realm only with the consent of the Parliament.”

¹⁹⁶ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 20.

• รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม มาตรา 38
บัญญัติว่า “แกรนด์ดยุกมีพระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษจากคำพิพากษา เว้นแต่ผู้นั้นเป็นบุคคลในคณะรัฐมนตรี”¹⁹⁷

• รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม มาตรา 110 บัญญัติว่า “กษัตริย์มีพระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษที่ได้รับตามคำพิพากษา เว้นแต่กรณีตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาลภูมิภาค”¹⁹⁸ นอกจากนี้ ในมาตรา 111 ยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมว่า “กษัตริย์ไม่อาจพระราชทานอภัยโทษบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาลภูมิภาคที่ถูกศาลฎีกาพิพากษาว่ามีความผิด เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้แสดงความประสงค์ให้พระองค์พระราชทานอภัยโทษ”¹⁹⁹

• ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 122 บัญญัติว่า

“การลดหย่อนผ่อนโทษตามคำพิพากษาให้
เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาโดยคำแนะนำของศาลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติ
การพระราชทานอภัยโทษให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัติ”²⁰⁰

“The King has the right in the Council of State to pardon criminals after sentence has been passed. The criminal has the choice of accepting the King's pardon or submitting to the penalty imposed.

In proceedings which the Parliament causes to be brought before the Court of Impeachment, no pardon other than deliverance from the death penalty may be granted, unless the Parliament has given its consent thereto.”

¹⁹⁷ The Constitution of the Grand-Duchy of Luxembourg, 1868 (as Amended 2009), article 38. “The Grand Duke has the right to remit or reduce penalties awarded by the judges, except as provided for in respect of members of the Government.”

¹⁹⁸ The Constitution of the Kingdom of Belgium, 1994, article 110. “The King has the right to annul or to reduce sentences pronounced by judges, except for that which is statuted relative to ministers and members of Community and Regional Governments.”

¹⁹⁹ The Constitution of the Kingdom of Belgium, 1994, article 111. “ The King may not pardon a minister or the member of a Community or Regional Government condemned by the Supreme Court of Appeal, except at the express demand of the House of Representatives or of the Council concerned.”

²⁰⁰ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 122.

“Remission of sentence shall be granted by Royal Decree upon the recommendation of a court designated by Act of Parliament and with due regard to regulations to be laid down by or pursuant to Act of Parliament.

Pardons shall be granted by or pursuant to Act of Parliament.”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มนี้แทบทั้งหมด บัญญัติรับรองพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของกษัตริย์ ในทางปฏิบัติ เป็นหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่จะเสนอเรื่องการอภัยโทษในแต่ละกรณีเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงจะเสนอเรื่องให้ พระมหากษัตริย์เป็นผู้พิจารณาพระราชทานอภัยโทษต่อไป

ในส่วนตัวต่อไปจะเป็นการศึกษาสถานะของสถาบัน พระมหากษัตริย์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่สถานะที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะและละเมิดมิได้ สถานะข้อนี้มีผลสำคัญต่อแนวทางการใช้พระราชอำนาจโดยส่วนใหญ่ของพระมหากษัตริย์ในระบอบ ประชาธิปไตยที่จะไม่ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เอง แต่จะทรงใช้พระราชอำนาจตาม คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือประธานสภาตามแต่กรณีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.2.2.3.5 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะ ละเมิดมิได้

สถานะนี้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพ สักการะองค์พระมหากษัตริย์ และเป็นการกำหนดไปโดยปริยายให้พระมหากษัตริย์ทรงวางพระองค์ ไปในทางที่เป็นที่เคารพสักการะของประชาชนอยู่เสมอ ทั้งนี้ โดยจะทรงวางพระองค์เป็นกลางในทาง การเมืองหรืออยู่เหนือการเมืองและไม่ทรงฝักใฝ่ในทางการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ กษัตริย์จะไม่ ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับการเมืองโดยเปิดเผย เว้นแต่โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติที่ กำหนดพระราชสถานะในข้อนี้อาจพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 5 ที่ บัญญัติให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะ (sacred) และจะถูกกล่าวหาหรือตรวจสอบ มิได้²⁰¹ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก มาตรา 13 บัญญัติว่า องค์พระมหากษัตริย์ทรง เป็นที่เคารพสักการะอย่างสูง (sacrosanct)²⁰² เป็นต้น

นอกจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้องค์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะแล้ว ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่า “องค์ พระมหากษัตริย์จะถูกละเมิดมิได้ (inviolable)” กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง และการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งปวง พระองค์ไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ดังเช่นที่ปรากฏตาม

²⁰¹ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 5. “The King’s person is sacred; he cannot be censured or accused. The responsibility rests with his Council.”

²⁰² The Constitution of the Kingdom of Denmark, 1953, article 13. “The King shall not be answerable for his actions; his person shall be sacrosanct. The Ministers shall be responsible for the conduct of the government; their responsibility shall be determined by Statute.”

รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐโมนาโก มาตรา 3²⁰³ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม มาตรา 88²⁰⁴ เป็นต้น ในบางประเทศอาจมีการกำหนดรวมไปถึงการกระทำของผู้สำเร็จราชการในนามของ กษัตริย์ ได้แก่กรณีประเทศสวีเดน ตาม Instrument of Government 1974 หมวด 5 มาตรา 7²⁰⁵

สถานะในข้อนี้มีที่มาจากหลักการประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือหลักการ The king can do no wrong หรือหลัก “พระมหากษัตริย์ไม่อาจทำผิด” สาเหตุที่ พระมหากษัตริย์ไม่อาจทำผิด เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การใช้พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบแทน พระมหากษัตริย์ หากพิจารณาเพียงเท่านี้อาจทำให้เข้าใจได้ว่าพระมหากษัตริย์สามารถกระทำการ ใดๆก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากมีผู้รับผิดชอบแทน แต่ในความเป็นจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากการใช้พระราชอำนาจต่างๆ ของกษัตริย์โดยส่วนใหญ่เป็นเพียง การใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น ดังนั้นผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว หาก พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจต่างๆ ไม่เป็นไปตามคำแนะนำก็อาจส่งผลให้ผู้ที่ต้องลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการตามกฎหมายปฏิเสธที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทำให้การใช้พระราชอำนาจในครั้งนั้นไม่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

จากการที่องค์พระมหากษัตริย์มีพระราชสถานะเป็นที่เคารพ สักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ดังนั้นจึงต้องมีบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองพระมหากษัตริย์เป็นอีกสถานะ หนึ่งแตกต่างจากการคุ้มครองบุคคลธรรมดา ยกตัวอย่างเช่นความผิดฐานปลงพระชนม์ พระมหากษัตริย์ หรือความผิดฐานกระทำการประทุษร้ายต่อพระองค์ หรือเสรีภาพ ของ พระมหากษัตริย์ เป็นต้น มีบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองพระมหากษัตริย์ที่น่าสนใจกรณีหนึ่ง คือ บทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ (*lèse majesté*) อาทิเช่น ในประเทศ เบลเยียม ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพพระมหากษัตริย์มีโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับ 300-3000 ฟรังก์ ในเนเธอร์แลนด์ ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพพระมหากษัตริย์ มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ในสเปน ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพพระมหากษัตริย์มีโทษจำคุก ตั้งแต่หกเดือนถึงสองปี หรือในประเทศนอร์เวย์ ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ พระมหากษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการแผ่นดินมีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี แต่การกล่าวหาเรื่องหมิ่นพระ

²⁰³ The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002), article 3. “The executive power is exercised by the highest authority of the Prince. The Prince’s persona is inviolable.”

²⁰⁴ The Constitution of the Kingdom of Belgium, 1994, article 88. “The King’s person is inviolable; his ministers are responsible.”

²⁰⁵ The Instrument of Government of Sweden, 1974, Chapter 5, article 7. “The King may not be prosecuted for his actions. Nor may a Regent be prosecuted for his actions as Head of State.”

บรมเดชาภาพในประเทศนอร์เวย์จะกระทำได้อีกเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบเท่านั้น²⁰⁶ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชาภาพเป็นความผิดทางอาญาที่มีการบังคับใช้ไม่บ่อยนักในยุโรป ในประเทศเบลเยียมและสเปนไม่พบว่ามีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ส่วนการบังคับใช้ความผิดฐานนี้ในประเทศเนเธอร์แลนด์ต้องย้อนกลับไปก่อนปี ค.ศ. 1960 และแม้ศาลจะพิพากษาว่ามีความผิด ศาลก็จะลงโทษเพียงโทษปรับเท่านั้น ในปี ค.ศ. 2005 แม้จะมีความพยายามตั้งข้อหานี้กับผู้ประท้วงรายหนึ่งที่ขว้างสีใส่รถม้าที่ประทับของมกุฎราชกุมารและเจ้าหญิงแห่งประเทศเนเธอร์แลนด์ขณะกำลังวิ่งไปตามถนน แต่สุดท้ายก็มีการเปลี่ยนแปลงข้อหาเป็นเพียงพยายามทำร้ายเท่านั้น²⁰⁷

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านี้มุ่งคุ้มครองการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจประชาชนควบคุมพระมหากษัตริย์เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ริเริ่มใช้พระราชอำนาจต่างๆ โดยพระองค์เอง แต่ในประเทศที่พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทในทางการเมืองอย่างมาก รัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติให้ประชาชนมีอำนาจควบคุมพระมหากษัตริย์ได้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญรูปแบบนี้ปรากฏในประเทศลิกเตนสไตน์ซึ่งเป็นประเทศที่เจ้าชายมีพระราชอำนาจในทางการเมืองหลายประการด้วยกัน อาทิ พระราชอำนาจในการควบคุมรัฐบาล พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาด หรือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษา ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์จึงให้อำนาจประชาชนในการควบคุมเจ้าชายไว้ 2 ประการด้วยกัน

ประการแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ มาตรา 13ตรี บัญญัติให้ประชาชนจำนวน 1,500 คนขึ้นไป มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจเจ้าชายได้ รัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาและลงมติในกรณีดังกล่าว หากรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจเจ้าชาย รัฐสภาจะเสนอเรื่องต่อเจ้าชายและสำนักพระราชวังให้เป็นผู้พิจารณาเองว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ภายใน 6 เดือนหลังจากนั้น เจ้าชายจะแจ้งให้รัฐสภาทราบถึงการตัดสินใจของพระองค์ตามกฎหมาย²⁰⁸

²⁰⁶ บารัคคี อูร์รณโณ, ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชาภาพ: เอกลักษณะประชาธิปไตยไทยในกระแสประชาธิปไตยโลก, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า), 2552, หน้า 11-12.

²⁰⁷ ฐนาพงษ์ ทอนฮามแก้ว, เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 136-137.

²⁰⁸ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 13ter. "Not less than 1,500 Liechtenstein citizens shall have the right to submit a reasoned motion of no-confidence against the Reigning Prince. Parliament shall issue a recommendation on such a motion at its next meeting and order a popular vote. If the motion of no-confidence is adopted in the popular vote, it shall be communicated to the Reigning Prince for consideration according to the Law on the Princely House. Within

ประการที่สอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิคเตนสไตน์ มาตรา 113 บัญญัติให้ประชาชนจำนวน 1,500 คนขึ้นไปมีสิทธิเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อล้มเลิกระบอบการปกครองที่มีเจ้าชายเป็นประมุขได้ จากนั้นรัฐสภาจะจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแบบสาธารณรัฐขึ้นภายใน 1 ปี หรืออย่างช้าไม่เกิน 2 ปี ในขณะเดียวกันเจ้าชายก็มีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เช่นกัน จากนั้นจึงให้ประชาชนลงประชามติว่าเห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับใดโดยหลักแล้ว ในการลงประชามติกรณีนี้จึงมีรัฐธรรมนูญให้ประชาชนเลือก 3 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับเดิม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐสภาเป็นผู้จัดทำซึ่งจะเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เจ้าชายเป็นผู้เสนอ²⁰⁹

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิคเตนสไตน์ให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบควบคุมเจ้าชายไว้ถึง 2 ประการด้วยกันโดยอาจเสนอญัตติไม่ไว้วางใจเจ้าชายหรืออาจเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อล้มเลิกระบอบการปกครองที่มีเจ้าชายเป็นประมุขก็ได้ การปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ ของเจ้าชายจึงต้องคำนึงถึงเรื่องนี้อย่างมาก และจะต้องไม่ทรงใช้พระราชอำนาจที่อาจสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชน

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้มีความแปรผันไปตามรูปแบบพระราชอำนาจของกษัตริย์ในแต่ละประเทศ หากสถาบันพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นเพียงสัญลักษณ์อันส่งผลให้พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจต่างๆ ในทางการเมือง เช่นนี้ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจประชาชนควบคุมหรือตรวจสอบกษัตริย์ แต่สำหรับประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กษัตริย์มีพระราชอำนาจทางการเมืองหลายประการที่ริเริ่มได้โดยพระองค์เอง เช่นนี้จึงจะต้องมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจประชาชนควบคุมหรือตรวจสอบกษัตริย์

six months, the Reigning Prince shall announce to Parliament the decision made in accordance with the Law on the Princely House.”

²⁰⁹ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003), article 113, subparagraph 1. “Not less than 1,500 citizens shall have the right to submit an initiative to abolish the monarchy. If the initiative is adopted by the People, Parliament shall draw up a new Constitution on a republican basis and submit it to a popular vote after one year at the earliest and two years at the latest. The Reigning Prince shall have the right to present a new Constitution for the same popular vote. In the event of such an initiative, the procedure governed by the following provision shall replace the procedure to amend the Constitution as laid down in article 112 paragraph 2.”

2.2.2.3.6 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

(1) การสถาบันตนก่อนขึ้นครองราชย์

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มนี้ต่างก็บัญญัติให้พระมหากษัตริย์จะต้องสถาบันตนก่อนขึ้นครองราชย์ว่าจะทรงปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยมีถึง 8 ใน 10 ของประเทศในกลุ่มนี้ที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเช่นนี้ และมีเพียงประเทศสวีเดนและโมนาโกเท่านั้นที่ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็นรายประเทศได้ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 61 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "กษัตริย์ต้องปรากฏตนต่อหน้ารัฐสภาเพื่อสถาบันตนว่าจะปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างซื่อสัตย์ ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เคารพสิทธิของพลเมืองและประชาคมปกครองตนเอง"²¹⁰

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1994 มาตรา 91 วรรคสอง บัญญัติว่า "กษัตริย์จะขึ้นครองราชย์ได้ภายหลังสถาบันตนต่อหน้ารัฐสภาว่า "ข้าพเจ้าขอสถาบันตนว่าจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของราษฎรชาวเบลเยียม รักษาเอกราชของชาติ และบูรณภาพแห่งดินแดน"²¹¹

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 มาตรา 8 บัญญัติว่า "ก่อนเข้าสู่อำนาจ กษัตริย์ต้องทำคำประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะรัฐมนตรีว่าจะไม่ละเมิดรัฐธรรมนูญ กษัตริย์ต้องทำคำประกาศนั้น 2 ฉบับ ฉบับหนึ่ง ส่งมอบให้กับรัฐสภาเพื่อเก็บไว้ในหอจดหมายเหตุของรัฐสภา อีกฉบับ เก็บไว้ในหอจดหมายเหตุของราชอาณาจักร..."²¹²

²¹⁰ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 61, subparagraph 1. "The King, on being proclaimed before the Parliament, will swear to faithfully carry out his functions, to obey the Constitution and the laws and ensure that they are obeyed, and to respect the rights of citizens and the Autonomous Communities."

²¹¹ The Constitution of the Kingdom of Belgium, 1994, article 91, subparagraph 2. "The King may accede to the throne only after having taken the following oath before the united Houses:

"I swear to observe the Constitution and the laws of the Belgian people, to preserve our national independence and our territorial integrity".

²¹² The Constitution of the Kingdom of Denmark, 1953, article 8. "The King, prior to his accession to the Throne, shall make a solemn Declaration in writing before the Council of State that he will faithfully

• รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "กษัตริย์ต้องสาบานต่อรัฐสภาว่า ข้าพเจ้าขอสัตถุญาณและสาบานว่าจะปกครองราชอาณาจักรนอร์เวย์ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย"²¹³

• รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 32 บัญญัติว่า "กษัตริย์ต้องสาบานตนทันทีที่ทำได้ต่อที่ประชุมรัฐสภาอันเปิดเผยซึ่งจัดขึ้นใน อัมสเตอร์ดัม พระองค์ต้องสาบานและสัญญาว่าจะจงรักภักดีต่อรัฐธรรมนูญและซื่อสัตย์ต่อการปฏิบัติหน้าที่"²¹⁴

• รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐอันดอร์รา ค.ศ. 1993 มาตรา 43 วรรคสอง บัญญัติว่า "...ประมุขร่วมแต่ละคนต้องสาบานตนหรือยืนยันตนเองว่าจะปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน"²¹⁵

• รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลิกเตนสไตน์ ค.ศ. 1921 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2003) มาตรา 13 บัญญัติว่า "ผู้ที่จะขึ้นครองราชย์ทุกพระองค์ต้องประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยเกียรติของเจ้าชายว่าพระองค์จะทรงปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จะ

adhere to the Constitution Act. Two identical originals of the Declaration shall be executed, one of which shall be handed over to the Parliament to be preserved in its archives, and the other shall be filed in the Public Record Office. Where the King, owing to his absence or for other reasons, is unable to sign the aforesaid Declaration immediately on his accession to the Throne, the government shall, unless otherwise provided by Statute, be conducted by the Council of State until such Declaration has been signed. Where the King already as Successor to the Throne has signed the aforesaid Declaration, he shall accede to the Throne immediately on its vacancy."

²¹³ The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012), article 9, subparagraph 1. "As soon as the King, being of age, accedes to the government, he takes the following oath before the Parliament :

"I promise and swear that I will govern the Kingdom of Norway in accordance with its Constitution and Laws; so help me God, the Almighty and Omniscient."

²¹⁴ The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002), article 32. "Upon assuming the royal prerogative the King shall be sworn in and inaugurated as soon as possible in the capital city, Amsterdam, at a public and joint session of the two Chambers of the Parliament. The King shall swear or promise allegiance to the Constitution and that he will faithfully discharge his duties. Specific rules shall be laid down by Act of Parliament."

²¹⁵ The constitution of the Principality of Andorra, 1993, article 43, subparagraph 2. "The Coprinceps, an institution which dates from the Preatges and their historical evolution, are in their personal and exclusive right, the Bishop of Urgell and the President of the French Republic. Their powers are equal and derive from the present Constitution. Each of them swears or affirms to exercise their functions in accordance with the present Constitution."

รักษาไว้ซึ่งความซื่อสัตย์ และจะเคารพในสิทธิของเจ้าชายอย่างไม่อาจแบ่งแยกได้และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน”²¹⁶

• รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 มาตรา 5 บัญญัติว่า “...แกรนด์ดยุกแห่งลักเซมเบิร์กต้องสาบานตนต่อสภาสามัญว่าจะทรงพิทักษ์รัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งปวง และจะรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกราชของชาติและดินแดนที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ รวมถึงจะรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพสาธารณะและเสรีภาพส่วนบุคคล”²¹⁷

หากพิจารณาจากบทบัญญัติเหล่านี้จะเห็นได้ว่าการสาบานตนเป็นเพียงพิธีการหนึ่งก่อนที่พระมหากษัตริย์จะขึ้นครองราชย์เท่านั้น เพราะไม่ว่าจะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีการสาบานตนหรือไม่ก็ตาม พระมหากษัตริย์ก็ต้องปฏิบัติตนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งปวง ไม่เช่นนั้นจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาชนอันนำไปสู่ความสั่นคลอนของการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้

ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณาคือการสาบานว่าจะพิทักษ์รัฐธรรมนูญเช่นนี้ หากต่อไปข้างหน้าเกิดเหตุการณ์รัฐประหารซึ่งมีจุดประสงค์เป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงมีบทบาทอย่างไร ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วว่าการสาบานตนว่าจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือพิทักษ์รัฐธรรมนูญก็ตามเป็นเพียงพิธีการหนึ่งก่อนขึ้นครองราชย์เท่านั้น หากพระมหากษัตริย์มิได้ปฏิบัติตามคำสาบานก็หาได้มีบทลงโทษตามกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งในความเป็นจริงแล้วพระมหากษัตริย์หาได้มีอำนาจบังคับบัญชากองทัพอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญในส่วนที่บัญญัติพระราชฐานะว่าทรงเป็นจอมทัพก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่มีไว้เพื่อเป็นการถวายพระเกียรติพระมหากษัตริย์เท่านั้น ดังนั้นการที่พระมหากษัตริย์จะทรงต่อต้านการทำรัฐประหารจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงพระบารมีในขณะนั้นของพระองค์ประกอบกับปัจจัยภายนอกด้านอื่นๆ ว่าจะมีโอกาสยับยั้งการทำรัฐประหารสำเร็จหรือไม่ มิเช่นนั้นแล้วหากทรงยับยั้งการทำรัฐประหารไม่เป็น

²¹⁶ The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as amended 2003), article 13. “Every successor to the throne shall, prior to receiving the oath of allegiance, declare upon his Princely honour and dignity in a written proclamation that he will reign over the Principality of Liechtenstein in accordance with the Constitution and the other laws, that he will maintain its integrity, and that he will observe the rights of the Reigning Prince indivisibly and equally.”

²¹⁷ The Constitution of the Grand-Duchy of Luxembourg, 1868, article 5.

“The Grand Duke of Luxembourg attains his majority on the completion of eighteen years of age. On assuming the reins of government, he shall take the following oath as soon as possible, in the presence of the Chamber of Deputies or of a deputation appointed by it:

"I swear to observe the Constitution and the laws of the Grand Duchy of Luxembourg, to maintain the national independence and integrity of the territory, as well as public and individual liberties."

ผลสำเร็จอาจส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังส่งผลให้ประเทศอยู่ในสภาวะหยุดนิ่งและต้องอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการโดยสมบูรณ์

มีตัวอย่างที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการที่พระมหากษัตริย์แห่งสเปนทรงมีพระราชดำรัสปฏิเสธการรัฐประหาร ในปี ค.ศ. 1981 ส่งผลให้การทำรัฐประหารในครั้งนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งจะได้ศึกษาในส่วนต่อไป

(2) กรณีศึกษา : สมเด็จพระราชาธิบดีฆวน คาร์ลอส ที่ 1 แห่งสเปนทรงมีพระราชดำรัสปฏิเสธการรัฐประหาร ในปี ค.ศ. 1981

เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 ขณะที่นายกรัฐมนตรี เลโอปอลโด กัลโบ โซเตโล อี บุสเตโล (Leopoldo Calvo Sotelo y Bustelo) แห่งสเปนกำลังแถลงนโยบายต่อสภา ได้มีกองกำลังทหารนำโดยพันโทอันโตนิโอ เตเชโร โมลีนา (Antonio Tejero Molina) ได้เข้ายึดสภาผู้แทนราษฎรโดยมีชนวนเหตุมาจากทหารกลุ่มหนึ่งที่ยังภักดีต่อระบอบฟรังโกไม่พอใจที่จะดำเนินตามนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ประกอบกับการก่อการร้ายของกลุ่มก่อการร้ายเพื่อมาตุภูมิและเสรีภาพของชาวบาสก์ (Basque Fatherland and Liberty) หรือกลุ่ม ETA ที่เรียกร้องเอกราชแก่แคว้นบาสก์ วิกฤตเศรษฐกิจ และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับแคว้นปกครองตนเอง

ความตั้งใจเดิมของคณะผู้ก่อการรัฐประหารนั้นต้องการยึดอำนาจและจัดตั้ง “รัฐบาลเฉพาะกิจเพื่อความสมานฉันท์” เพื่อจัดการปัญหาก่อการร้ายของกลุ่ม ETA โดยเชิญชวนนักการเมืองระดับแกนนำทั้งฝ่ายซ้ายและขวาเข้าร่วมเป็นสมาชิก แต่พันโทอันโตนิโอ เตเชโร โมลีนา รับผิดชอบได้กับไผ่รายชื่อที่มีฝ่ายซ้ายรับตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญหลายคน ส่งผลให้พันโทอันโตนิโอ เตเชโร โมลีนา ตัดสินใจเข้ายึดอำนาจทันที และมีการประกาศกฏอัยการศึก จากนั้นโฆษกคณะรัฐประหารได้มีแถลงการณ์ว่ากำลังจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวภายใต้การสนับสนุนของพระมหากษัตริย์

การทำรัฐประหารครั้งนี้นำไปสู่การแทรกแซงทางการเมืองครั้งสำคัญของพระมหากษัตริย์แห่งสเปน เมื่อสมเด็จพระราชาธิบดีฆวน คาร์ลอส ที่ 1 แห่งสเปน (Juan Carlos I) ทรงเห็นว่ารัฐประหารเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและขัดต่อความพยายามในการเปลี่ยนผ่านประเทศสู่ประชาธิปไตยของพระองค์ อีกทั้งยังเป็นการทำลายรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ที่มาจากความเห็นชอบของประชาชน ดังนั้นพระองค์จึงทรงมีพระราชดำรัสผ่านโทรทัศน์และวิทยุ ไม่สนับสนุนการรัฐประหารครั้งนี้และเรียกร้องให้กองทัพและประชาชนร่วมมือกันปกป้องประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ พระองค์ยืนยันว่าทหารมีหน้าที่ป้องกันรัฐบาลที่ชอบ

ธรรมและชอบด้วยกฎหมายตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น พระราชดำรัสที่แสดงเจตนาต่อต้านการทำรัฐประหารของพระองค์ส่งผลให้การทำรัฐประหารในครั้งนี้ไม่ประสบผลสำเร็จและคณะรัฐประหารถือเป็นกบฏต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย

การปฏิเสธรัฐประหารของกษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ในครั้งนี้ได้รับเสียงชื่นชมจากประชาชนในหลายฝ่าย ซานติอาโก คาร์ริลโล (Santiago Carrillo) หัวหน้าพรรคคอมมิวนิสต์ในขณะนั้นได้ออกมายอมรับว่ากษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ทรงเป็น “กษัตริย์ผู้กล้าหาญ” ฟรานซิสโก เมดินา (Francisco Medina) ได้กล่าวถึงกษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ในหนังสือเรื่อง “ความจริงของ 23 กุมภาพันธ์” ว่า ถ้ากษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ตัดสินใจสนับสนุนรัฐประหาร การทำรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์คงประสบความสำเร็จ กองกำลังทหารที่ออกมาต่อต้านการรัฐประหารนั้นไม่ได้ทำไปเพราะต้องการปกป้องประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ แต่ทำเพื่อปกป้องกษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 นอกจากนั้นฟรานซิสโก เมดินา ยังอธิบายไว้อีกว่า การที่พระองค์ตัดสินใจแทรกแซงทางการเมืองด้วยการยับยั้งรัฐประหารครั้งนี้สร้างพระองค์เองให้กลายเป็นกษัตริย์ประชาธิปไตยที่ต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์สเปนว่า พระองค์ได้รับข้อเสนอและมีโอกาส “เด็ดจ” อำนาจ แต่กลับปฏิเสธมัน และพระองค์ได้รับอำนาจเด็ดขาดอันเป็นมรดกจากนายพลฟรังโก แต่กลับเลือกที่จะไม่รับและทำลายระบอบฟรังโกเสียเอง²¹⁸

หากจะพิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสเปน ตามรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 61 กำหนดให้กษัตริย์ต้องสาบานตนต่อหน้ารัฐสภาว่าจะเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่กษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ปฏิเสธการทำรัฐประหารในครั้งนี้ก็ถือเป็นการปฏิบัติตามคำสาบานของพระองค์ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีผลบังคับให้พระองค์ต้องทรงมีพระราชดำรัสปฏิเสธการทำรัฐประหารในครั้งนี้แต่อย่างใด เนื่องจากการสาบานตนเป็นเพียงพิธีการหนึ่งก่อนขึ้นครองราชย์เท่านั้น ประกอบกับไม่มีบทลงโทษตามกฎหมายใดๆ หากพระองค์จะไม่ทรงกระทำการดังกล่าว ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้กษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ตัดสินพระทัยเช่นนี้และปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยให้การรัฐประหารในครั้งนี้ไม่ประสบผลสำเร็จมีที่มาจากบริบทการเมืองของสเปนที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบเผด็จการมาอย่างยาวนาน ประชาชนจึงต้องการให้ประเทศพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับทัศนคติในทางประชาธิปไตยของกษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 เองที่มีพระประสงค์ที่จะเปลี่ยนผ่านประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนั้นการที่ทหารส่วนใหญ่ยังให้ความเคารพและเชื่อฟังกษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ในฐานะที่ทรงเป็นทายาททางการเมืองต่อจากจอมพลฟรันซิสโก ฟรังโก (Francisco Franco) ส่งผลให้การต่อต้านการทำรัฐประหารประสบความสำเร็จในที่สุด

²¹⁸ ปิยบุตร แสงกนกกุล, เมื่อฆวน คาร์ลอส ปฏิเสธรัฐประหาร, ประชาชาติธุรกิจ, 16 พฤศจิกายน 2549.

2.2.2.3.7 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ

พระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นจอมทัพ (Commander-in-chief) มีพระราชอำนาจในการประกาศสงครามและทำสัญญาสงบศึก ตัวอย่างเช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม มาตรา 167 (1.2)²¹⁹ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 62(h)²²⁰ ต่างก็บัญญัติรับรองสถานะจอมทัพของพระมหากษัตริย์เอาไว้ จะมีก็แต่ประเทศสวีเดน ที่ Instrument of Government 1974 ไม่ได้บัญญัติรับรองสถานะของกษัตริย์ในข้อนี้หลังจากที่เคยรับรองไว้ใน Instrument of Government 1809

สถานะจอมทัพของสถาบันพระมหากษัตริย์มีที่มาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากในสมัยก่อน พระมหากษัตริย์มีหน้าที่ต้องดูแลกองทัพ รวมถึงเป็นผู้นำกองทัพเข้าทำสงคราม อย่างไรก็ตาม สถานะจอมทัพของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันเป็นเพียงการบัญญัติรับรองเพื่อเป็นการให้เกิดเกียรติพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเท่านั้น แต่ผู้มีอำนาจสั่งการที่แท้จริงคือรัฐบาล การประกาศสงคราม การใช้กำลังทางทหาร หรือการทำสัญญาสงบศึก จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

2.2.2.3.8 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนของรัฐ

สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้ในปัจจุบันมีสถานะเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของประเทศและเป็นตัวแทนของประเทศในการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศหรือรัฐอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่จึงมีบทบัญญัติรับรองสถานะในการต่างประเทศของพระมหากษัตริย์ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 56 ประกอบมาตรา 63 บัญญัติให้กษัตริย์เป็นเสมือนตัวแทนสูงสุดของรัฐสเปนในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมีพระราชอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่การทูตให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์²²¹ อย่างไร

²¹⁹ The Constitution of the Kingdom of Belgium, 1994, article 167 (1.2). “The King commands the armed forces, and determines the state of war and the cessation of hostilities. He notifies the Houses as soon as State interests and security permit and he adds those messages deemed appropriate.”

²²⁰ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 62 (h). “It is incumbent upon the King: ... h) to exercise supreme command of the Armed Forces;”

²²¹ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 56, subparagraph 1. “The King is the Head of State, the symbol of its unity and permanence. He arbitrates and moderates the regular functioning of the institutions, assumes the highest representation of the Spanish State in international relations...”

ก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นผู้ดำเนินนโยบายทางการทูตคือรัฐบาล กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งเจ้าหน้าที่การทูตตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงต่างประเทศเสนอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐโมนาโก มาตรา 13 ประกอบมาตรา 14 บัญญัติว่า เจ้าชายเป็นตัวแทนของราชรัฐในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จากการปรึกษาหารือกับสภาราชสำนัก (Crown Council) เจ้าชายมีพระราชอำนาจลงนามหรือให้สัตยาบันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ตลอดจนให้คำแนะนำสภาแห่งชาติ (National Council) ผ่านรัฐมนตรีแห่งรัฐ (Minister of State) ก่อนจะมีการลงนามหรือให้สัตยาบันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ²²²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก มาตรา 19 บัญญัติว่า กษัตริย์เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักร แต่ถ้าไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา กษัตริย์ไม่อาจลงนามในสนธิสัญญาที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรหรือก่อพันธผูกพันต่อรัฐสภาหรือมีผลกระทบในกรณีอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อราชอาณาจักร นอกจากนั้น กษัตริย์ไม่อาจยุติความสัมพันธ์ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐสภาให้ความยินยอมแล้ว เว้นแต่รัฐสภาจะเห็นชอบให้กระทำเช่นนั้น²²³

จากตัวอย่างรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า แม้กษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นตัวแทนของประเทศก็ตาม แต่การตัดสินใจใดๆ ในเรื่องนโยบายต่างประเทศเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและการลงนามหรือให้สัตยาบันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา กษัตริย์เพียงแต่ปฏิบัติพระราชกรณียกิจตามคำแนะนำของรัฐบาลเท่านั้นทั้งในเรื่องการเสด็จประพาสต่างประเทศ การลงนามหรือให้สัตยาบันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การแต่งตั้งคณะทูตานุทูต ตลอดจนการใช้พระราชอำนาจประการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ

The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 63, subparagraph 1. "The King accredits ambassadors and other diplomatic representatives. Foreign representatives in Spain are accredited before him."

²²² The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002), article 13. "The Prince represents the Principality in its relations with foreign Powers."

The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002), article 14, subparagraph 1. "After consulting the Crown Council, the Prince signs and ratifies treaties and international conventions. He acquaints the National Council through the Minister of State with them before their ratification."

²²³ The Constitution of the Kingdom of Denmark, 1953, 19, subparagraph 1. "The King shall act on behalf of the Realm in international affairs. Provided that without the consent of the Parliament the King shall not undertake any act whereby the territory of the Realm will be increased or decrease, nor shall he enter into any obligation which for fulfillment requires the concurrence of the Parliament, or which otherwise is of major importance; nor shall the King, except with the consent of the Parliament, terminate any international treaty entered into with the consent of the Parliament."

2.2.2.3.9 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่งเกียรติยศ

จุดเริ่มต้นของสถานะในข้อนี้มีที่มาจากสมัยโบราณ พระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานรางวัลให้แก่ทหารที่เข้าร่วมสงครามและผู้ที่ใช้พระองค์ด้วยความซื่อสัตย์ โดยการพระราชทานเงินทอง ที่ดิน หรือเครื่องหมายแสดงเกียรติยศอันเป็นพิเศษ เพื่อความเป็นเกียรติแก่ผู้ได้รับพระราชทานรางวัล แนวคิดนี้ยังคงสืบทอดต่อมาจนถึงปัจจุบันอันจะเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งสำคัญต่างๆ แม้จะเป็นการแต่งตั้งตามคำแนะนำของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามกฎหมายก็ตาม นอกจากนั้นยังเป็นผู้พระราชทานเครื่องหมายแสดงเกียรติยศแก่ข้าราชการชั้นสูงหรือบุคคลที่กระทำประโยชน์ต่อประเทศชาติ ยกตัวอย่างเช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมนาโก มาตรา 16 บัญญัติว่า “เจ้าชายเป็นผู้พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตำแหน่ง และรางวัลพิเศษต่างๆ”²²⁴ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 62(f) บัญญัติว่า “กษัตริย์มีพระราชอำนาจพระราชทานรางวัลและเกียรติยศตามกฎหมาย”²²⁵ เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว พระมหากษัตริย์จะพระราชทานตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

2.2.2.3.10 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางศาสนา

เนื่องจากศาสนาคริสต์เป็นศาสนาที่มีอิทธิพลต่อประเทศในแถบยุโรปอย่างมาก ส่งผลให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหลายประเทศในยุโรปกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องนับถือศาสนาคริสต์ตามแต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นกำหนด ยกตัวอย่างเช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก มาตรา 6 บัญญัติให้กษัตริย์ต้องเป็นสมาชิกของ Evangelical Lutheran Church ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 4 บัญญัติให้กษัตริย์ต้องนับถือคริสต์นิกายลูเธอรัน (the Evangelical-Lutheran religion) ตลอดเวลาที่ทรงครองราชย์ เป็นต้น

นอกจากสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว กษัตริย์ในบางประเทศอาจมีพระราชสถานะประการอื่นๆ แตกต่างกันไปซึ่งไม่มีใครจะมีประเด็นให้ต้องศึกษามากนัก ยกตัวอย่างเช่น พระราชสถานะของกษัตริย์สเปนตามรัฐธรรมนูญแห่ง

²²⁴ The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002), article 16. “The Prince confers orders, titles and other distinctions.”

²²⁵ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 62(f). “It is incumbent upon the King: ... f) to issue the decrees approved in the Council of Ministers, confer civilian and military positions, and award honors and distinctions in accordance with the law;”

ราชอาณาจักรสเปน มาตรา 62(J) ที่บัญญัติให้กษัตริย์เป็นผู้อุปถัมภ์โรงเรียนในพระอุปถัมภ์ (Royal Academies)²²⁶ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในกลุ่มประเทศในยุโรปที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีรูปแบบส่วนใหญ่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันในบางส่วนตามแต่ประวัติศาสตร์ความเป็นมา ตลอดจนบทบาทที่ผ่านมาของ พระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลิทัวเนียที่บัญญัติให้ เจ้าชายมีพระราชอำนาจและบทบาททางการเมืองเนื่องจากเริ่มนั้นเจ้าชายเป็นผู้พระราชทาน รัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ควบคุมการทำงานต่างๆ ของรัฐบาลด้วยดีเสมอมา ในขณะที่สวีเดนพยายาม จำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์จนไม่ทรงมีบทบาทใดๆ อีกต่อไปเนื่องมาจากรัฐสภาต้องคอยถ่วงดุล อำนาจกับกษัตริย์มาตลอดนับแต่อดีต เป็นต้น

ในส่วนต่อไป จะเป็นการศึกษาประวัติศาสตร์และพัฒนาการ ของรัฐธรรมนูญและกษัตริย์ในประเทศกลุ่มตะวันออกกลางที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนสถานะของสถาบัน พระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้

2.2.3 ประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง

กลุ่มประเทศตะวันออกกลาง เป็นคำจำกัดความกลุ่มภูมิภาคหนึ่งอย่างกว้าง ๆ ไม่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่ามีประเทศใดบ้างที่อยู่ในกลุ่มนี้ แต่โดยทั่วไปแล้วเป็นที่ทราบกันว่าภูมิภาค ตะวันออกกลางประกอบไปด้วยประเทศบาห์เรน อียิปต์ อิหร่าน ตุรกี อิรัก อิสราเอล จอร์แดน คูเวต เลบานอน โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เยเมน และดินแดนปาเลสไตน์ รวมไปถึงกลุ่มประเทศมาเก็บบ (Maghreb) หรือกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันตกเฉียงเหนือก็มักถูก เชื่อมโยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของตะวันออกกลางด้วย เนื่องจากมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเชื่อมโยง ใกล้ชิดกันอย่างมาก ในขณะที่ตุรกีและไซปรัสนั้น แม้ว่าโดยสภาพทางภูมิศาสตร์จะตั้งอยู่ภายใน ภูมิภาคนี้ แต่ทั้ง 2 ประเทศเห็นว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของยุโรป

ในการศึกษาประวัติศาสตร์และความเป็นมา ตลอดจนพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ และกษัตริย์ของประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีกษัตริย์เป็น ประมุข อันนำไปสู่การศึกษาสถานะของสถาบันกษัตริย์ของประเทศในกลุ่มนี้ อาจพิจารณาได้ ดังนี้

²²⁶ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 62(j). “ It is incumbent upon the King: ... j) to be the High Patron of the Royal Academies.”

2.2.3.1 ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบัน

พระมหากษัตริย์

กลุ่มประเทศตะวันออกกลางในอดีตส่วนใหญ่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจในยุโรป ต่อมาเมื่อประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราช แต่ละประเทศก็มีรูปแบบประมุขของประเทศที่แตกต่างกันออกไปรวมถึงรูปแบบที่มีกษัตริย์เป็นประมุข ได้แก่ จอร์แดน โมร็อกโก และประเทศในแถบชายฝั่งตะวันตกของอ่าวเปอร์เซีย ได้แก่ บาห์เรน คูเวต โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่ง 6 ประเทศหลังได้รวมตัวกันจัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้น โดยใช้ชื่อว่า “สภาความร่วมมือแห่งอ่าวเปอร์เซีย” (Gulf Cooperation Council: GCC) ในประเทศเหล่านี้มีเพียง 4 ประเทศเท่านั้นที่เรียกประมุขว่ากษัตริย์ (King) ได้แก่ จอร์แดน โมร็อกโก บาห์เรน และซาอุดีอาระเบีย เนื่องจากประเทศเหล่านี้ต้องการการยอมรับจากประเทศมหาอำนาจเดิมอย่าง อังกฤษหรือฝรั่งเศส ส่วนในประเทศอื่นๆ จะมีคำเรียกประมุขแตกต่างกันออกไป เช่น คูเวตและกาตาร์เรียกว่าเอมีร์ (Amir/Emir) ซึ่งมีความหมายว่า “หัวหน้า” หรือ “ผู้นำ” ประเทศโอมานเรียกว่าสุลต่าน (Sultan) เป็นต้น คำเรียกรูปแบบต่างๆ มีที่มาจากความเชื่อและประเพณีปฏิบัติของประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางมากกว่า เนื่องจากประเทศเหล่านี้เห็นว่าการเรียกประมุขของประเทศว่ากษัตริย์และการใช้คำราชาศัพท์ต่างๆ อาจไม่เหมาะสมเนื่องจากประมุขของประเทศมิใช่สมมติเทพที่สูงส่งและห่างไกลจากประชาชน คำราชาศัพท์หรือการถวายพระเกียรติต่างๆ ควรใช้กับพระเจ้าเท่านั้น

ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาหลักประจำชาติในประเทศกลุ่มตะวันออกกลาง ดังนั้นราชวงศ์ของกษัตริย์จึงมีความเชื่อมโยงกับศาสนาอิสลามหรือบุคคลสำคัญในศาสนาอิสลามซึ่งถือเป็นการสร้างความชอบธรรมในการขึ้นครองราชย์ประการหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ราชวงศ์ไอดีริซิด (Idrisid dynasty) ซึ่งเป็นราชวงศ์แรกที่ปกครองดินแดนโมร็อกโกสืบเชื้อสายมาจากท่านหญิงฟาฏิมะฮ์ (Fatimah Zahra) บุตรสาวของนบีมุฮัมมัดผู้เป็นศาสดาในศาสนาอิสลาม หรือราชวงศ์ฮัชไมต์ (Hashemite) แห่งจอร์แดนสืบเชื้อสายมาจากฮะซิม อิบน์ อับดุล มานัฟ (Hashim ibn Abd al-Manaf) ซึ่งเป็นบรรพบุรุษของนบีมุฮัมมัด เป็นต้น

ความชอบธรรมในการขึ้นครองราชย์บัลลังก์ที่สำคัญรองลงมาก็คือต้นตระกูลและเผ่าพันธุ์ของกษัตริย์ ยกตัวอย่างเช่น ตระกูลซาอูด (Saud) ของซาอุดีอาระเบีย ตระกูลซาบาห์ (Sabah) ของคูเวต และตระกูลคาลิฟา (Khalifa) ของบาห์เรน ล้วนมีต้นตระกูลมาจากเผ่าอุนัยซา (Unaiza) ซึ่งเป็นเผ่าที่อพยพมาจากทางตอนเหนือของซีเรียเช่นเดียวกัน เป็นต้น

ตะวันออกกลางในปัจจุบัน มีประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 3 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย การ์ตา และโอมาน และมีประเทศที่

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีกษัตริย์เป็นประมุข 4 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ จอร์แดน บาห์เรน คูเวต และโมร็อกโก

ในส่วนของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (UAE) นั้น ดังที่ได้เคยอธิบายไว้ก่อนหน้านี้ว่าสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ประกอบไปด้วยรัฐ 7 รัฐ ในแต่ละรัฐมีเจ้าผู้ครองรัฐหรือเอมิเยร์ (Emir) เป็นประมุขปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีสภาสูงสุดแห่งรัฐ (Federal Supreme Council) ประกอบด้วยเจ้าผู้ครองรัฐทั้ง 7 รัฐ เป็นผู้วางทิศทางของนโยบายทั่วไปและออกกฎหมายของประเทศ และเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีจากเจ้าผู้ครองรัฐใน 7 รัฐนี้ ซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้วจะเลือกเจ้าผู้ครองรัฐจากอาบูดาบีซึ่งเป็นเมืองหลวงขึ้นเป็นประธานาธิบดี จะเห็นได้ว่าสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์นั้นไม่ใช่ประเทศในรูปแบบสาธารณรัฐแม้จะมีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ เพราะแท้ที่จริงแล้วประธานาธิบดีก็คือเจ้าผู้ครองรัฐหรือก็คือประมุขของรัฐรูปแบบกษัตริย์นั่นเอง แต่ก็มีใช้รูปแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Monarchy) เนื่องจากแต่ละรัฐก็ล้วนปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์จึงมีระบอบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากประเทศอื่นๆ โดยมีความใกล้เคียงกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างมาก

ในการศึกษาพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและพระราชสถานะของสถาบันกษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้ จะมุ่งศึกษาจาก 4 ประเทศซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีกษัตริย์เป็นประมุข ได้แก่ จอร์แดน บาห์เรน คูเวต และโมร็อกโก ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) พัฒนาการของรัฐธรรมนูญและพระราชสถานะของสถาบันกษัตริย์ในประเทศจอร์แดน

ราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดนหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าประเทศจอร์แดนนั้นแต่เดิมเคยเป็นดินแดนส่วนหนึ่งในจักรวรรดิอังกฤษ มีกษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นประมุข จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1922 อังกฤษได้แต่งตั้งเจ้าชายอับดุลลาห์ (Abdullah) ขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง (Emir) ของปาเลสไตน์และจอร์แดน โดยอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ตรวจการจากอังกฤษ จากนั้นในปี ค.ศ. 1928 อังกฤษให้อำนาจจอร์แดนออกกฎหมายพื้นฐาน (Organic Law) เพื่อจัดวางโครงสร้างการปกครองต่างๆ ในจอร์แดนโดยยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของอังกฤษ ซึ่งถือเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญและระบบกษัตริย์ของจอร์แดนในเวลาต่อมา

ต่อมา เมื่อจอร์แดนได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1946 รัฐสภาจอร์แดนได้ประกาศให้เอมิเยร์อับดุลลาห์ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์พระองค์แรกแห่งราชอาณาจักร

ฮัชไมต์จอร์แดน และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดนฉบับแรก เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947

กษัตริย์อับดุลลาห์ครองราชย์ได้เพียง 5 ปีเท่านั้น ก็ถูกลอบปลงพระชนม์ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 1951 พระราชโอรสของกษัตริย์อับดุลลาห์จึงขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์สืบต่อมา ทรงพระนามว่ากษัตริย์तालาล บิน อับดุลลาห์ (Talat I bin Abdullah) ในรัชสมัยของพระองค์ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่กำหนดให้จอร์แดนมีการปกครองในระบอบรัฐสภาที่มีกษัตริย์เป็นประมุข หรือบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นต้น อย่างไรก็ตามกษัตริย์ยังทรงมีบทบาทในฝ่ายบริหารและทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามพระราชประสงค์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1952 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ภายหลังจากนั้นบ่อยครั้ง จากนั้นไม่นานนัก กษัตริย์तालาล บิน อับดุลลาห์ก็ได้ประกาศสละราชสมบัติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1952 และให้เจ้าชายฮุสเซน บิน ตาลาล (Hussein bin Talal) พระราชโอรสวัย 17 พรรษาขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ต่อไป

ในรัชสมัยกษัตริย์ฮุสเซน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1957 มีการยกเลิกไม่ให้มีการเลือกตั้งและห้ามมิให้มีพรรคการเมืองภายในประเทศ ดังนั้นในช่วงเวลานั้นกษัตริย์ฮุสเซนจึงมีอำนาจอย่างมากเนื่องจากเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพระองค์เอง สถานการณ์ดำเนินไปเช่นนี้จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1989 จึงได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งและยกเลิกการห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองภายในประเทศในเวลาต่อมา

พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญในประเทศจอร์แดนยังคงดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ล่าสุดในปี ค.ศ. 2011 ในรัชสมัยกษัตริย์อับดุลลาห์ ที่ 2 แห่งจอร์แดน (Abdullah II) มีการต่อสู้เรียกร้องจากภาคประชาชนครั้งใหญ่ในตะวันออกกลางรวมถึงในจอร์แดนให้ลดบทบาทและพระราชอำนาจของกษัตริย์ พร้อมทั้งเพิ่มอำนาจให้รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนเพิ่มขึ้น การชุมนุมเรียกร้องนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้ง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2011 มีการปฏิรูปประเทศหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มสิทธิขั้นพื้นฐาน และการสร้างความโปร่งใสในส่วนของการตรวจสอบ มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นผู้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเป็นผู้ดูแลการเลือกตั้งแทนที่กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เกิดความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม สภาพการเมืองในจอร์แดนยังอยู่ในช่วง

วิกฤต เนื่องจากประชาชนต้องการให้รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแทนที่จะได้รับการแต่งตั้งโดยการพิจารณาของกษัตริย์²²⁷

(2) พัฒนาการของรัฐธรรมนูญและพระราชสถานะของเอมิร์ในประเทศคูเวต

ในอดีตนั้น ประเทศแถบอาหรับรวมถึงคูเวตมีผู้ปกครองในแต่ละเผ่าเรียกว่าเชค (Sheikh) ต่อมาเมื่อมีการรวมตัวกันจึงตั้งเป็นผู้ปกครองแคว้นเรียกว่าเอมิร์ (Emir) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 18 ราชวงศ์ซาบาห์ (Sabah) ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นผู้ปกครองของคูเวต ซึ่งในช่วงนั้น คูเวตอยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิออตโตมัน

คูเวตสามารถแยกตัวออกมาจากจักรวรรดิออตโตมันในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่ในเวลาไม่นานนัก จักรวรรดิของชาติตะวันตกก็เข้ามาแทนที่ คูเวตได้ตกเป็นประเทศในอารักขาของจักรวรรดิอังกฤษจนถึงปี ค.ศ. 1961 จึงได้รับเอกราช และมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่ารัฐคูเวต (State of Kuwait) มีเชค अबดุลลาห์ ที่ 3 อัลซาลิม อัลซาบาห์ (Sheikh Abdullah III Al-Salim Al-Sabah) ที่ปกครองคูเวตในขณะที่คูเวตยังอยู่ภายใต้การอารักขาของจักรวรรดิอังกฤษ เป็นเอมิร์พระองค์แรกนับแต่คูเวตได้รับเอกราช

ต่อมา คูเวตได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อวางโครงสร้างการปกครองภายในประเทศ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 และมีผลใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้คูเวตปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีเอมิร์เป็นประมุขของประเทศ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน²²⁸ อย่างไรก็ตาม เอมิร์ยังมีอำนาจและบทบาทในทางการเมืองอย่างมาก โดยเอมิร์มีอำนาจจัดตั้งรัฐบาล และมีอำนาจในการยุบสภา

อย่างไรก็ตาม การที่เอมิร์แห่งคูเวตทรงมีบทบาทในทางการเมืองอย่างมากส่งผลกระทบโดยตรงต่อพระองค์เมื่อเกิดการชุมนุมประท้วงรัฐบาล คูเวตมีการชุมนุมประท้วงและต่อต้านรัฐบาลหลายครั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 เป็นต้นมาเช่นเดียวกับประเทศในตะวันออกกลางประเทศอื่นๆ เพื่อเรียกร้องให้สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศได้ และให้รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนการแก้ไขอื่นๆ ที่จะสร้างความเป็นประชาธิปไตยในประเทศเพิ่มมากขึ้น

²²⁷ Nasos Mihalakas, Constitutional Reforms in Morocco and Jordan [Online], 1 September 2011, Available from <http://foreignpolicyblogs.com>

²²⁸ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 6. "The System of Government in Kuwait shall be democratic, under which sovereignty resides in the people, the source of all powers. Sovereignty shall be exercised in the manner specified in this Constitution."

(3) พัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในประเทศบาห์เรน

ประวัติศาสตร์ของบาห์เรนมีจุดเริ่มต้นไม่แตกต่างไปจากประเทศต่างๆ ในดินแดนอาหรับ โดยเคยเป็นดินแดนในจักรวรรดิออตโตมัน ภายหลังจากที่แยกตัวออกมาจาก จักรวรรดิออตโตมันก็ถูกชาติตะวันตกกรูกราน และตกอยู่ภายใต้การปกครองของโปรตุเกสและ เปอร์เซียตามลำดับ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1783 หลังจากที่ราชวงศ์อัลคาลิฟา (Al-Khalifa) ได้ขึ้นเป็น ผู้ปกครองของบาห์เรน นำโดยเชคอาเหม็ด ไอบิน มุฮัมมัด ไอบิน คาลิฟา (Ahmed ibn Muhammad ibn Khalifa) บาห์เรนก็ได้กลายเป็นประเทศในอารักขาของจักรวรรดิอังกฤษ เช่นเดียวกับคูเวต

บาห์เรนได้รับเอกราชจากจักรวรรดิอังกฤษในปี ค.ศ. 1971 เชค ไอซา ไอบิน ซัลมาน อัลคาลิฟา (Sheikh Isa ibn Salman Al Khalifa) ผู้ปกครองบาห์เรนในขณะนั้นได้รับการสถาปนาเป็นเอมิเยร์แห่งบาห์เรนหลังได้รับเอกราช พระองค์เห็นว่าจะต้องมีรัฐธรรมนูญในการจัดระเบียบโครงสร้างการปกครองในประเทศ พระองค์ได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก ด้วยสมาชิกที่มาจากแต่งตั้งโดยเอมิเยร์และมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกในประวัติศาสตร์บาห์เรน อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำกัดเฉพาะพลเมืองเพศชาย ที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไปเท่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1973 บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากเลือกตั้งและสมาชิกจากคณะรัฐมนตรีที่มี วาระการดำรงตำแหน่งไม่มีกำหนด สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจริเริ่มและประกาศใช้กฎหมาย แต่มี เพียงอำนาจในการให้คำแนะนำและให้ความยินยอมในการประกาศใช้กฎหมายของคณะรัฐมนตรี เท่านั้น ในขณะเดียวกันก็มีอำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรีได้

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภานิติบัญญัติในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติดำรงอยู่ได้ไม่นาน เชค ไอซา ไอบิน ซัลมาน อัลคาลิฟา ก็ประกาศยุบสภาในปี ค.ศ. 1975 และประกาศยกเลิกการมีสภานิติบัญญัติในปี ค.ศ. 1976 พร้อมทั้งประกาศให้ประเทศอยู่ภายใต้การปกครองตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Laws) เรื่อยมา²²⁹

ภายหลังจากที่เชค ไอซา ไอบิน ซัลมาน อัลคาลิฟาสิ้นพระชนม์ เชค ฮามัด ไอบิน ไอซา อัลคาลิฟา (Sheikh Hamad ibn Isa Al Khalifa) ได้ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระ ราชบิดา พระองค์มีแนวคิดที่จะปฏิรูปประเทศให้เป็นประชาธิปไตย มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ

²²⁹ Federal Research Division, *Bahrain*, (Montana : Kessinger Publishing, 2004), p. 97-98.

ใหม่ในปี ค.ศ. 2002 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงคำเรียกผู้ปกครองประเทศ จากเอมีร์ (Emir) เป็นพระมหากษัตริย์ (King) มีการกำหนดรูปแบบการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy)²³⁰ และจัดให้มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง แต่พระมหากษัตริย์ยังคงมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยพระองค์เอง การตัดสินใจทางการเมืองการปกครองต่างๆ ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์และนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม บาหลีเรนเป็นประเทศหนึ่งในตะวันออกกลางที่เกิดการต่อสู้เรียกร้องจากประชาชนนับแต่ปี ค.ศ. 2011 ให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยลดบทบาททางการเมืองของพระมหากษัตริย์ และให้มีรัฐบาลที่มาจากประชาชน จึงมีแนวโน้มที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอีกครั้งในอนาคต

(4) พัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในประเทศโมร็อกโก

โมร็อกโกหรือราชอาณาจักรโมร็อกโก (Kingdom of Morocco) เป็นประเทศในแอฟริกาตะวันตกเฉียงเหนือ นับแต่อดีต ดินแดนโมร็อกโกมีผู้ปกครองประเทศ 7 ราชวงศ์ด้วยกัน ได้แก่ ราชวงศ์ไอดริซิด (Idrisid dynasty), ราชวงศ์อัลโมราวิด (Almoravid dynasty), ราชวงศ์อัลโมฮาด (Almohad dynasty), ราชวงศ์มารินิด (Marinid dynasty), ราชวงศ์วัตตาสซิด (Wattasid dynasty), ราชวงศ์ซาดี (Saadi dynasty) และราชวงศ์อลาวิต (Alaouite dynasty) โดยแรกเริ่มมีเพียงสถานะเป็นผู้ปกครองดินแดนเท่านั้น จากนั้นจึงมีพัฒนาการจากผู้ปกครองเป็นสุลต่านแห่งโมร็อกโกในสมัยของสุลต่านอัล ราซิด (Al-Rashid) แห่งราชวงศ์อลาวิต ในปี ค.ศ. 1666 และพัฒนาต่อมาเป็นพระมหากษัตริย์แห่งโมร็อกโกในสมัยของกษัตริย์โมฮัมเหม็ด ที่ 5 (Mohammed V) แห่งราชวงศ์อลาวิต ในปี ค.ศ. 1957 จนถึงปัจจุบัน

โมร็อกโกเคยอยู่ภายใต้การดูแลร่วมกันของฝรั่งเศสและสเปน ตามสนธิสัญญาเฟส (Treaty of Fes) เมื่อปี ค.ศ. 1912 โดยฝรั่งเศสเข้าปกครองโมร็อกโกเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่สเปนยึดครองดินแดนชายทะเลฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ในช่วงเวลานี้ มีกลุ่มชาตินิยม

²³⁰ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 1, subparagraph 2. “The regime of the Kingdom of Bahrain is that of a hereditary constitutional monarchy, which has been handed down by the late Sheikh *Isa bin Salman Al Khalifa* to his eldest son Sheikh *Hamad bin Isa Al Khalifa*, the King. Thenceforward it will pass to his eldest son, one generation after another, unless the King in his lifetime appoints a son other than his eldest son as successor, in accordance with the provisions of the Decree on inheritance stated in the following clause.”

เคลื่อนไหวเพื่อความเป็นเอกราช มีการก่อจลาจลและการต่อสู้บ่อยครั้ง สุลต่านโมฮัมเหม็ด ที่ 5 เป็นผู้หนึ่งที่เป็นหลักสำคัญของขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราช พระองค์เคยถูกกักบริเวณอยู่ระยะหนึ่ง และในปี ค.ศ. 1953 ถูกลี้ภัยไปอยู่ประเทศมาดากัสการ์ ก่อนที่อีก 2 ปีต่อมาจะได้เสด็จกลับโมร็อกโก

ต่อมาในปี ค.ศ. 1956 ฝรั่งเศสและสเปนได้ยอมถอนตัวออกจากโมร็อกโก ส่งผลให้โมร็อกโกได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์ สุลต่านโมฮัมเหม็ด ที่ 5 ทรงขึ้นครองราชย์สถาปนาพระองค์เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์ออลาวิต ในปี ค.ศ. 1957²³¹ ภายหลังจากได้รับเอกราช พระมหากษัตริย์ได้ดำเนินการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1962 มีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1962 และประกาศใช้ในวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1962

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปี ค.ศ. 1996 เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่น และสภารัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบสภาเดี่ยวเป็นระบบสภาคู่ ตลอดจนบทบัญญัติอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางประชาธิปไตยของโมร็อกโก ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการลงประชามติและมีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 1996

พัฒนาการทางประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญในโมร็อกโกยังคงดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อมีการชุมนุมเรียกร้องจากประชาชนในปี ค.ศ. 2011 ให้ลดบทบาทและพระราชอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ และเพิ่มอำนาจให้รัฐสภา จากนั้นกษัตริย์โมฮัมเหม็ดที่ 6 ได้ให้คำมั่นกับประชาชนว่าจะยอมลดบทบาทและพระราชอำนาจทางการเมืองของพระองค์ นำไปสู่การจัดให้มีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้ง ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการสำคัญคือการเพิ่มอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐสภา มีการถ่ายโอนพระราชอำนาจบางประการของพระมหากษัตริย์ให้เป็นของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภา เช่น นายกรัฐมนตรีต้องมาจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจยุบสภา หรือการให้อำนาจรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง อีกทั้งการแต่งตั้งรัฐมนตรี ทูต และผู้ปกครองท้องถิ่น ยังต้องผ่านความเห็นชอบและชี้ขาดโดยพระมหากษัตริย์

แม้จะมีกระแสคว่ำบาตรการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งเห็นว่าพระมหากษัตริย์ยังคงมีอำนาจทางการเมืองตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกหลายประการ แต่การลงประชามติเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2011 ก็ผ่านพ้นไปด้วยดี มี

²³¹ สุภาศิริ อมาตยกุล, โมร็อกโก: ดินแดนแห่งศิลปะและวัฒนธรรมอันหลากหลาย ตอนที่ 2 : เมื่ออาหรับและต่างชาติเข้ามาในโมร็อกโก, หนังสือวิทยุสาราณรมย์, กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ฉบับที่ 34, มกราคม – มีนาคม 2550, หน้า 1-12.

ผู้มาใช้สิทธิลงประชามติถึงร้อยละ 73.46 ผลการลงประชามติปรากฏว่า ประชาชนยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยคะแนนถล่มทลายถึงร้อยละ 98.5 ต่อ 1.5²³² ส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ และมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน

จากการศึกษาพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีบทบาทและพระราชอำนาจหลายประการซึ่งแตกต่างจากประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในกลุ่มอื่นๆ ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มนี้

2.2.3.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์ในตะวันออกกลางอาจแยกพิจารณาเป็นรายประเทศได้ ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ในประเทศจอร์แดน

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศจอร์แดนเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดน มาตรา 28 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ต้องเป็นทายาทเพศชายที่สืบเชื้อสายมาจากกษัตริย์อับดุลลาห์ ไอบิน อัล ฮุสเซน (Abdullah Ibn Al-Hussein) โดยพระราชโอรสองค์แรกของพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ และพระโอรสของพระราชโอรสองค์นั้นจะเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อจากพระราชโอรสองค์นั้นต่อไป

หากพระราชโอรสองค์แรกสิ้นพระชนม์ก่อนที่จะได้ขึ้นครองราชย์บัลลังก์ ให้สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์เป็นของพระโอรสของพระราชโอรสองค์นั้น แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชโอรสองค์อื่นนอกจากพระราชโอรสที่สิ้นพระชนม์ พระมหากษัตริย์อาจเลือกพระราชโอรสองค์ใดองค์หนึ่งเป็นรัชทายาท ในกรณีนี้ สิทธิในการการสืบราชสันตติวงศ์หลังจากนี้ให้เป็นของพระโอรสขององค์รัชทายาท

²³² BBC News, Morocco approves King Mohammed's constitutional reforms [Online], 2 July 2011, Available from <http://www.bbc.co.uk>

หากผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ไม่มีพระโอรส สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์หลังจากนั้นให้เป็นของพระอนุชาของพระองค์ แต่หากไม่มีพระอนุชาที่ยังมีพระชนม์ชีพอยู่ก็ให้สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์หลังจากนั้นเป็นของพระโอรสองค์แรกของพระอนุชา แต่หากผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ไม่มีทั้งพระโอรส พระอนุชา หรือพระนัดดา สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์หลังจากนั้นให้เป็นของพระปิตุลาของพระองค์และทายาทของพระปิตุลา

หากพระมหากษัตริย์สิ้นพระชนม์โดยไม่มีผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์หลงเหลืออยู่เลย ให้รัฐสภา (National Assembly) เป็นผู้พิจารณาเลือกเชื้อพระวงศ์ที่สืบเชื้อสายมาจากกษัตริย์อับดุลลาห์ ไอบิน อัล ฮุสเซน ขึ้นสืบราชสมบัติต่อไป

ผู้จะเป็นพระมหากษัตริย์แห่งจอร์แดนต้องเป็นชาวมุสลิมที่เกิดในครอบครัวมุสลิม และต้องมีพระชนมพรรษาครบ 18 พรรษาบริบูรณ์ หากพระมหากษัตริย์ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้ผู้สำเร็จราชการหรือสภาผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์

ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ไม่อาจขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ได้หากมีพระราชกฤษฎีกายกเลิกสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ของผู้นั้นที่ออกโดยพระมหากษัตริย์และมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 4 คนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยรัฐมนตรี 2 ใน 4 คนนี้ต้องเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย²³³

²³³ The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan, 1952 (As amended 1965), article 28(a)(b)(c)(d)(e)(f)(g).

“The Throne of the Hashemite Kingdom of Jordan is hereditary to the dynasty of King Abdullah Ibn Al-Hussein in a direct line through his male heirs as provided hereinafter:

(a) The Royal title shall pass from the holder of the Throne to his eldest son, and to the eldest son of that son and in linear succession by a similar process thereafter. Should the eldest son die before the Throne devolves upon him, his eldest son shall inherit the Throne, despite the existence of brothers to the deceased son. The King may, however, select one of his brothers as heir apparent. In this event, title to the Throne shall pass to him from the holder of the Throne.

(b) Should the person entitled to the Throne die without a male heir, the Throne shall pass to his eldest brother. In the event that the holder of the Throne has no brothers, the Throne shall pass to the eldest son of his eldest brother. Should his eldest brother have no son, the Throne shall pass to the eldest son of his other brothers according to their seniority in age.

(c) In the absence of any brothers or nephews, the Throne shall pass to the uncles and their descendants, according to the order prescribed in paragraph (b) above.

(d) Should the last King die without any heir in the manner prescribed above, the Throne shall devolve upon the person whom the National Assembly shall select from amongst the descendants of the founder of the Arab Revolt, the late King Hussein Ibn Ali.

(e) No person shall ascend the Throne unless he is a Moslem, mentally sound and born by a legitimate wife and of Moslem parents.

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์กลายเป็นบุคคลไร้ความสามารถเนื่องจากมี ปัญหาทางจิต ให้คณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา หากรัฐสภาลง มติว่าพระมหากษัตริย์กลายเป็นบุคคลไร้ความสามารถก็ให้ถอดพระมหากษัตริย์ออกจากตำแหน่งและ ให้ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่²³⁴

ก่อนขึ้นครองราชย์ พระมหากษัตริย์จะต้องเข้าพิธีสาบานตนต่อที่ ประชุมรัฐสภาว่าจะค้ำจุนรัฐธรรมนูญและจะจงรักภักดีต่อชาติ²³⁵

(2) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของ พระมหากษัตริย์ในประเทศโมร็อกโก

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศโมร็อกโกเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 43 บัญญัติให้สิทธิในราชบัลลังก์ของ โมร็อกโกสืบทอดและถ่ายทอดลงไปสู่ทายาทสายตรงที่เป็นชายของกษัตริย์โมฮัมเหม็ด ที่ 6 (Mohammed VI) จากพระราชบิดาสู่พระราชโอรสองค์โต เว้นแต่พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้ง

(f) No person shall ascend the Throne who has been excluded from succession by a Royal Decree on the ground of unsuitability. Such exclusion shall not of itself include the descendants of such person. The Royal Decree of exclusion shall be countersigned by the Prime Minister and by four Ministers, at least two of whom shall be the Minister of Interior and the Minister of Justice.

(g) The King attains his majority upon the completion of his eighteenth year according to the lunar calendar. If the Throne devolves upon a person who is below this age, the powers of the King shall be exercised by a Regent or Council of Regency, who shall have been appointed by a Royal Decree by the reigning King. If the King dies without making such nomination, the Council of Ministers shall appoint the Regent or Council of Regency.”

²³⁴ The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, article 28(m). “The Throne of the Hashemite Kingdom of Jordan is hereditary to the dynasty of King Abdullah Ibn Al-Hussein in a direct line through his male heirs as provided hereinafter: ... (m) In the event of the King being incapacitated by any mental illness, the Council of Ministers, on confirmation of his illness, shall immediately convene the National Assembly. Should the illness be definitely confirmed, the National Assembly shall by resolution depose the King, whereupon title to the Throne shall devolve upon the person entitled thereto after him according to the provisions of this Constitution. If the Chamber of Deputies stands dissolved at the time or if its term had expired and no new Chamber had been elected, the former Chamber of Deputies shall be convened for the purpose.”

²³⁵ The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, article 29. “The King shall upon his succession to the Throne take an oath before the Parliament, which shall convene under the chairmanship of the Speaker of the Senate, to uphold the Constitution and be loyal to the Nation.”

พระราชโอรสพระองค์หนึ่งพระองค์ใดที่ไม่ใช่พระราชโอรสองค์โตเป็นผู้สืบราชย์สันตติวงศ์ไว้ในระหว่างที่พระมหากษัตริย์องค์ก่อนยังทรงดำรงพระชนม์ชีพอยู่ในกรณีที่ไม่มีทายาทสายตรงที่เป็นชาย ให้สิทธิในการสืบราชย์สันตติวงศ์ตกเป็นของพระประยูรญาติฝ่ายชายที่ใกล้ชิดที่สุด²³⁶

(3) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ในประเทศบาห์เรน

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศบาห์เรนเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 1 บัญญัติให้การสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศบาห์เรนเป็นไปตามหลักสายโลหิต (hereditary) โดยพระมหากษัตริย์ต้องสืบเชื้อสายมาจาก เชค ไอซา บิน ซัลมาน อัลคาลิฟา (Sheikh Isa bin Salman Al Khalifa) สิทธิในการขึ้นครองราชย์เป็นของพระราชโอรสองค์โตของพระมหากษัตริย์ เว้นแต่พระมหากษัตริย์จะได้แต่งตั้งพระราชโอรสองค์อื่นเป็นรัชทายาท²³⁷

ก่อนขึ้นครองราชย์ พระมหากษัตริย์จะต้องเข้าพิธีสาบานตนต่อที่ประชุมรัฐสภาว่าจะให้ความเคารพในรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งปวงภายในรัฐ และจะพิทักษ์ไว้ซึ่งเสรีภาพ ผลประโยชน์ และสมบัติของประชาชน และจะปกป้องเอกราชของชาติและดินแดน²³⁸

²³⁶ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 43. “The Crown of Morocco and its constitutional rights are hereditary and are transmitted from father to son through male descendents in direct line and by order of primogeniture of His Majesty The King Mohammed VI, unless the King has designated, in His lifetime, a successor from among His sons, other than His eldest son. When there are no male descendents in direct line, the succession to the Throne is devolved in the closest male collateral line and in the same conditions.”

²³⁷ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 1, subparagraph 2. “The regime of the Kingdom of Bahrain is that of a hereditary constitutional monarchy, which has been handed down by the late Sheikh Isa bin Salman Al Khalifa to his eldest son Sheikh Hamad bin Isa Al Khalifa, the King. Thenceforward it will pass to his eldest son, one generation after another, unless the King in his lifetime appoints a son other than his eldest son as successor, in accordance with the provisions of the Decree on inheritance stated in the following clause.”

²³⁸ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 33, subparagraph 12. “On ascending the throne, the King takes the following oath at a special meeting of the National Assembly:

"I swear by Almighty God that I shall respect the Constitution and the laws of the State, that I shall defend the freedoms, interests and assets of the people, and that I shall safeguard the independence of the nation and the integrity of its territories.”

(4) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของเอมิเยร์ ในประเทศคูเวต

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศคูเวตเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต ค.ศ. 1962 มาตรา 4 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ต้องสืบเชื้อสายจากมูบารัค อัล ซาบাহ์ (Mubarak al-Sabah) และเป็นบุตรชายในครอบครัวมุสลิม โดยจะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งตามคำสั่งของเอมิเยร์ (Amiri Order) ซึ่งมาจากการเสนอชื่อโดยเอมิเยร์และต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา (National Assembly) การกำหนดตัวรัชทายาทจะต้องกระทำภายใน 1 ปี นับแต่เอมิเยร์ขึ้นครองราชย์

ในกรณีที่ไม้อาจกำหนดตัวรัชทายาทได้ เอมิเยร์จะเสนอชื่อผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์อย่างน้อย 3 รายชื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้คำมั่นว่าจะจงรักภักดีผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์รายใดรายหนึ่งตามรายชื่อที่ได้เสนอ²³⁹

ก่อนขึ้นครองราชย์ เอมิเยร์จะต้องเข้าพิธีสาบานตนต่อที่ประชุมรัฐสภาว่าเอมิเยร์จะให้ความเคารพในรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งปวงในรัฐ และจะปกป้องสิทธิผลประโยชน์ และทรัพย์สินของประชาชน และจะพิทักษ์ไว้ซึ่งเอกราชและดินแดนของประเทศ²⁴⁰

²³⁹ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 4.

“Kuwait is a hereditary Amirate, the succession to which shall be in the descendants of the late Mubarak al-Sabah.

The Heir Apparent shall be designated within one year, at the latest, from the date of accession of the Amir.

His designation shall be effected by an Amiri Order upon the nomination of the Amir and the approval of the National Assembly which shall be signified by a majority vote of its members in a special sitting.

In case no designation is achieved in accordance with the foregoing procedure, the Amir shall nominate at least three of the descendants of the late Mubarak al-Sabah of whom the National Assembly shall pledge allegiance to one as Heir Apparent.

The Heir Apparent shall have attained his majority, be of sound mind, and a legitimate son of Muslim parents.

A special law promulgated within one year from the date of coming into force of this Constitution shall lay down the other rules of succession in the Amirate. The said law shall be of a constitutional nature and therefore shall be capable of amendment only by the procedure prescribed for amendment of the Constitution.”

²⁴⁰ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 60. “Before assuming his powers, the Amir takes the following oath at a special sitting of the National Assembly:

นอกจากหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ตาม Kuwait Amir Succession Law 1964 มาตรา 3 บัญญัติให้ผู้ที่จะเป็นเอมิร์ต้องมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หากเอมิร์มีปัญหาด้านสุขภาพอันอาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมในรัฐสภาและพิจารณาเป็นการลับ หากรัฐสภาเห็นว่าเอมิร์มีปัญหาด้านสุขภาพ รัฐสภาต้องลงมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมเพื่อให้องค์รัชทายาทขึ้นครองราชย์เป็นเอมิร์แทนเอมิร์องค์ปัจจุบัน²⁴¹

บทบัญญัติมาตรานี้ได้ถูกนำมาใช้ครั้งล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 2006 ภายหลังจากที่เชค ซาอัด อัลอับดุลลาห์ อัลซาลิม อัลซาบาห์ (Sheikh Saad Al-Abdullah Al-Salim Al-Sabah) ได้ขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2006 แต่พระองค์ทรงมีพระวรกายไม่แข็งแรงและต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลอยู่เสมอ หลังจากครองราชย์ได้เพียงไม่นาน นายกรัฐมนตรีจึงนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา จากนั้นรัฐสภาจึงได้มีมติเห็นชอบให้พระองค์สละราชย์สมบัติเมื่อวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 2006 ซึ่งต่อมาได้พระองค์สิ้นพระชนม์ในวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 และรัฐสภามีมติเห็นชอบให้เชค ซาบาห์ อัลอะหมัด อัลจาบีร์ อัลซาบาห์ (Sheikh Sabah Al-Ahmad Al-Jaber Al-Sabah) ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นขึ้นครองราชย์เป็นเอมิร์แห่งคูเวตตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา และยังคงครองราชย์อยู่จนถึงปัจจุบัน²⁴²

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์จากทั้ง 4 ประเทศ พบว่าไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้สิทธิพระราชธิดาในการสืบราชสันตติวงศ์ ผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ต้องเป็นพระราชโอรสองค์โตหรือพระบรมวงศานุวงศ์เพศชายเท่านั้น นอกจากนั้น กษัตริย์หรือเอมิร์อาจพิจารณาให้พระราชโอรสองค์อื่นนอกจากพระราชโอรสองค์โตของกษัตริย์เป็นผู้สืบราชบัลลังก์แทนพระราชโอรสองค์โตก็ได้เช่นกัน

“I swear by Almighty God to respect the Constitution and the laws of the State, to defend the liberties, interests, and properties of the people, and to safeguard the independence and territorial integrity of the Country.”

²⁴¹ Kuwait Amir Succession Law ,1964, article 3. “It is a condition for the Amir to exercise his constitutional powers that he shall not lack any of the conditions to be met by the Crown Prince. If he fails to meet any of these conditions or lacks health ability to exercise his powers, the Prime Minister, after verifying the same, shall put the issue before National Assembly immediately to discuss it in a secret session. If National Assembly conclusively establishes lack of condition or ability mentioned above, it shall decide, by majority of two-thirds of members comprising it, to transfer exercise of the Amir Powers to the Crown Prince on temporary basis or transition of state presidency to him permanently.”

²⁴² National Assembly of Kuwait, *THE PROGRESS OF DEMOCRACY IN THE STATE OF KUWAIT* [Online], October 2011, Available from <http://www.kna.kw>

สำหรับพิธีการก่อนขึ้นครองราชย์นั้น รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโกบัญญัติให้กษัตริย์ต้องสาบานตนต่อที่ประชุมรัฐสภาว่าจะเคารพในรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งปวง และจะปกป้องสิทธิ ผลประโยชน์ และทรัพย์สินของประชาชน และจะพิทักษ์ไว้ซึ่งเอกราชและดินแดนของรัฐ

ในส่วนตัวต่อไปจะเป็นการศึกษาสถานะต่างๆ ของสถาบันกษัตริย์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวโน้มต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทและพระราชอำนาจของกษัตริย์ในเวลาต่อไป

2.2.3.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้ได้กำหนดสถานะและบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

2.2.3.3.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแต่ละประเทศได้บรรยายสถานะประมุขของพระมหากษัตริย์แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 42 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐทรงเป็นผู้แทนสูงสุดของประเทศ (Supreme Representative) ทรงเป็นสัญลักษณ์และเป็นศูนย์รวมของชาติ เป็นหลักประกันการดำรงอยู่ของรัฐและเป็นผู้ชี้ขาดสูงสุดระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ที่ให้ความเคารพในพันธะสัญญาระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้พิทักษ์เอกราชและดินแดนในราชอาณาจักรจากการถูกรุกราน²⁴³ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 33 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐทรงเป็นตัวแทนแต่เพียงในนาม (nominal representative) ที่ไม่อาจถูกละเมิดได้

²⁴³ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 42, subparagraphs 1-2.

“The King Head of State, His Supreme Representative, Symbol of the unity of the Nation, Guarantor of the permanence and of the continuity of the State and Supreme Arbiter between the institutions, sees to respect for the Constitution, to the good functioning of the constitutional institutions, to the protection of democratic choice and of the rights and freedoms of the citizens [feminine] and citizens [masculine], of the collectivities, and to respect for the international commitments of the Kingdom.

He is the Guarantor of the Independence of the country and of the territorial integrity of the Kingdom within its authentic frontiers.”

พระองค์ทรงเป็นผู้พิทักษ์ศาสนาและมาตุภูมิ อีกทั้งยังเป็นสัญลักษณ์แห่งศูนย์รวมของชาติ พระมหากษัตริย์มีหน้าที่เป็นผู้ปกป้องรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นอำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายทั้งปวง ตลอดจนมีหน้าที่ในการรักษาสีทิวทัศน์ของปัจเจกชนและองค์กรต่างๆ²⁴⁴ เป็นต้น

ในฐานะประมุขแห่งรัฐ พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญหลายประการด้วยกัน ได้แก่ พระราชอำนาจในการมีพระราชดำรัสต่อชาติและรัฐสภา หรือพระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการที่ทรงใช้ผ่านองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจหรือยังไม่บรรลุนิติภาวะ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ ซึ่งอาจพิจารณาเป็นรายประเทศได้ ดังนี้

(1) ประเทศจอร์แดน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดน ค.ศ. 1952 มาตรา 28 บัญญัติให้ผู้สำเร็จราชการ (Regent) หรือสภาผู้สำเร็จราชการ (Council of the Regency) เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระชนมพรรษายังไม่ครบ 18 พรรษาบริบูรณ์ ผู้สำเร็จราชการหรือสภาผู้สำเร็จราชการมาจากการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน แต่หากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนสิ้นพระชนม์โดยมิได้ตั้งบุคคลใดไว้ ก็ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้เนื่องจากทรงพระประชวร ให้รองผู้สำเร็จราชการ (Vice-regent) หรือสภารองผู้สำเร็จราชการ (Council of Vice-regents) เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ รองผู้สำเร็จราชการหรือสภารองผู้สำเร็จราชการมาจากการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยพระมหากษัตริย์ แต่หากพระมหากษัตริย์ไม่อาจแต่งตั้งได้ ก็ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จประพาสต่างประเทศ ก่อนเสด็จประพาส พระมหากษัตริย์อาจแต่งตั้งรองผู้สำเร็จราชการ (Vice-regent) หรือสภารองผู้สำเร็จราชการ (Council of Vice-regents) ให้เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ แต่ใน

²⁴⁴ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 33, subparagraph 1-2.

“The King is Head of State, and its nominal representative, and his person is inviolate. He is the loyal protector of the religion and the homeland, and the symbol of national unity.

The King safeguards the legitimacy of the government and the supremacy of the constitution and the law, and cares for the rights and freedoms of individuals and organizations.”

กรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จประพาสเกิน 4 เดือนและไม่อยู่ในสมัยประชุมสภา รัฐสภาอาจเปิดสมัยประชุมได้ทันทีเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการหรือรองผู้สำเร็จราชการ หรือสมาชิกรายใดรายหนึ่งในสภาผู้สำเร็จราชการหรือสภารองผู้สำเร็จราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้อื่นแทนตำแหน่งที่ว่างลง²⁴⁵

(2) ประเทศโมร็อกโก

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 44 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ที่มีพระชนมพรรษาต่ำกว่า 18 พรรษาบริบูรณ์ ต้องมีคณะผู้สำเร็จราชการ (Council of the Regency) เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ คณะผู้สำเร็จราชการยังมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้กับพระมหากษัตริย์จนกว่ากษัตริย์จะมีพระชนมพรรษาครบ 18 พรรษาบริบูรณ์

²⁴⁵ The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, article 28(g)(h)(i)(j)(k).

“The Throne of the Hashemite Kingdom of Jordan is hereditary to the dynasty of King Abdullah Ibn Al-Hussein in a direct line through his male heirs as provided hereinafter: ...

(g) The King attains his majority upon the completion of his eighteenth year according to the lunar calendar. If the Throne devolves upon a person who is below this age, the powers of the King shall be exercised by a Regent or Council of Regency, who shall have been appointed by a Royal Decree by the reigning King. If the King dies without making such nomination, the Council of Ministers shall appoint the Regent or Council of Regency.

(h) Should the King become unable to exercise his powers on account of illness, his powers shall be exercised by a Viceregent or Council of Viceregents. The Viceregent or Council of Viceregents shall be appointed by Royal Decree. Should the King be unable to make such appointment, such shall be made by the Council of Ministers.

(i) Should the King wish to leave the country, he shall, before his departure and by a Royal Decree, appoint a Viceregent or a Council of Viceregents to exercise his powers during his absence. The Viceregent or Council of Viceregents shall observe any conditions which may be prescribed in the Royal Decree. If the absence of the King is extended to more than four months and the National Assembly is not in session, the Assembly shall be summoned immediately to consider the matter.

(j) Before the Regent or Viceregent or any member of the Council of Regency or of the council of Viceregents assumes his office he shall take an oath, as prescribed in Article 29 hereof, before the Council of Ministers.

(k) In the event of the death of the Regent or Viceregent or member of the Council of Regency or of the Council of Viceregents, or should he become incapable of performing his duties, the Council of Ministers shall appoint a suitable person to replace him.”

คณะผู้สำเร็จราชการ มีประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นประธาน สมาชิกประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาที่ปรึกษา (President of the Chamber of Councilors) ประธานสภาสูงในฝ่ายตุลาการ (President of the Superior Council of the Judicial Power) เลขาธิการสภาอุเลมาส (Secretary General of the Superior Council of the Ulemas) และบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งโดยกษัตริย์อีก 6 คน²⁴⁶

(3) ประเทศบาห์เรน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 34 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จประพาสต่างประเทศและองค์รัชทายาทไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์ได้ พระมหากษัตริย์อาจแต่งตั้งรองประมุขแห่งรัฐ (Deputy Head of State) เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ ในนามของพระมหากษัตริย์ ในการนี้ รองประมุขแห่งรัฐมีอำนาจเท่าที่พระมหากษัตริย์กำหนดไว้เท่านั้น

บุคคลที่จะเป็นรองประมุขแห่งรัฐต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี สมาชิกสภาที่ปรึกษา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรี สมาชิกสภาที่ปรึกษา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรองประมุขแห่งรัฐ²⁴⁷

²⁴⁶ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 44.

“The King is a minor until reaching eighteen years. During the minority of the King, a Council of the Regency exercises the powers and the constitutional rights of the Crown, except those relative to the revision of the Constitution. The Council of the Regency shall function as [a] consultative organ before the King until the day [when] he has attained the age of eighteen years.

The Council of the Regency is presided over the President of the Constitutional Court. It is composed, moreover, of the Head of Government, of the President of the Chamber of Representatives, of the President of the Chamber of Councilors, of the President of the Superior Council of the Judicial Power, of the Secretary General of the Superior Council of the Ulemas and of six prominent persons appointed by the King *instuitu personae*.

The rules of functioning of the Council of the Regency are established by an organic law.”

²⁴⁷ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 34, subparagraph 1-2.

“In the event of his absence abroad and the inability of the Crown Prince to act for him, the King shall appoint a Deputy by Royal Order to exercise his powers during his period of absence. This Order may include a special regulation for the exercise of these powers on his behalf or may limit their scope.

(4) ประเทศคูเวต

ตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต ค.ศ. 1962 มาตรา 61 ในกรณีที่เอมิร์เสด็จประพาสต่างประเทศและองค์รัชทายาทไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์ได้ เอมิร์อาจแต่งตั้งรองเอมิร์ (Deputy Amir) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์ในนามของเอมิร์ ในการนี้ รองเอมิร์มีอำนาจเท่าที่เอมิร์ได้กำหนดไว้เท่านั้น²⁴⁸

บุคคลที่จะเป็นรองเอมิร์ได้ จะต้องมีความสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภา ผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรองเอมิร์²⁴⁹

2.2.3.3.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มนี้บัญญัติให้อำนาจนิติบัญญัติเป็นของพระมหากษัตริย์ร่วมกับรัฐสภา สถานะและบทบาทของพระมหากษัตริย์ในฝ่ายนิติบัญญัติอาจพิจารณาได้จากการใช้พระราชอำนาจดังต่อไปนี้

(1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ระบบรัฐสภาในประเทศกลุ่มนี้แบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดี่ยว ได้แก่ ประเทศคูเวต และประเทศที่ใช้ระบบสภาคู่ ได้แก่ จอร์แดน โมร็อกโก และบารเรน กรณีประเทศคูเวตไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเนื่องจากมีเพียง

The conditions and provisions of Clause (b) of Article 48 of this Constitution shall apply to the King's Deputy. If he is a Minister or a member of the Consultative Council or the Chamber of Deputies, he shall not participate in ministerial or parliamentary business during the period he deputises for the King.”

²⁴⁸ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 61. “In the event of his absence outside the Country and the inability of the Heir Apparent to act as Deputy for him, the Amir shall appoint, by an Amiri Order, a Deputy who shall exercise his powers during his absence. The said Amiri Order may include a specified arrangement for the exercise of the said powers on behalf of the Amir, or a limitation of their scope.”

²⁴⁹ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 62. “The Deputy Amir has to satisfy the qualifications laid down in Article 82. If he is a Minister or a member of the National Assembly, he may not take part in the ministerial functions or in the work of the Assembly during the period he is acting as Deputy for the Amir.”

สภาผู้แทนราษฎร (Majlis Al-Umma) ที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่สำหรับประเทศที่ใช้ระบบสภาคู่ นอกจากสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งแล้ว ยังมีวุฒิสภาที่อาจมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหรืออาจมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามแต่ที่รัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศจะบัญญัติไว้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 63 บัญญัติให้วุฒิสภาหรือที่เรียกกันในโมร็อกโกว่า “สภาที่ปรึกษา (Chamber of advisors)” ประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 90 คน ถึง 120 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม²⁵⁰ ส่วนกรณีบาห์เรนและจอร์แดนนั้นแตกต่างออกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 52 บัญญัติให้วุฒิสภา หรือที่เรียกกันในบาห์เรนว่า “สภาที่ปรึกษา (Consultative Council)” ได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ (Royal Order)²⁵¹ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่สมาชิกสภาที่ปรึกษาที่ดำรงตำแหน่งจนครบวาระแล้วจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาในสมัยต่อไปก็ได้ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในจอร์แดนก็เช่นเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัยมาตจอร์แดน ค.ศ. 1952 มาตรา 36 บัญญัติให้กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและประธานวุฒิสภา รวมถึงเป็นผู้รับรองการลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาและประธานวุฒิสภา²⁵²

²⁵⁰ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 63, subparagraph 1.

“The Chamber of Councilors is composed of a minimum of 90 members and of a maximum of 120, elected by indirect universal suffrage for six years, according to the following division:

– three-fifths of the members represent the local collectivities. This component is divided between the regions of the Kingdom in proportion to their respective populations and in observance of equity between the territories. The third reserved to the region is elected at the level of each region by the Regional Council from among its members. The two-thirds remaining are elected by an electoral college at the level of the region by the members of the communal, provincial and prefectural councils;

– two-fifths of the members elected in each region by the electoral colleges composed of those elected to the Professional Chambers and of the most representative professional organizations of employers, and of the elected members to the national echelon by an electoral college composed of the representatives of the salaried.”

²⁵¹ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 52. “The Consultative Council is composed of forty members appointed by Royal Order.”

²⁵² The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, article 36. “The King appoints the members of the Senate and appoints the Speaker of the Senate from amongst them and accepts their resignation.”

(2) พระราชอำนาจในการยุบสภา

จากการศึกษาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในประเทศกลุ่ม Commonwealth Realms หรือประเทศในกลุ่มยุโรป จะเห็นได้ว่าพระราชอำนาจในการยุบสภาเป็นเพียงพระราชอำนาจในทางพิธีการเท่านั้น กล่าวคือพระมหากษัตริย์จะใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

แต่สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในประเทศกลุ่มตะวันออกกลางมีความแตกต่างออกไป พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจพิจารณาโดยพระองค์เองที่จะยุบสภาโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี พระราชอำนาจในส่วนนี้เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ส่งผลให้ประเทศในตะวันออกกลางเกิดการชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ในช่วงปี ค.ศ. 2011 โดยมีการเรียกร้องให้ลดบทบาทและพระราชอำนาจในทางการเมืองของพระมหากษัตริย์

แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 2011 ในบางประเทศแล้ว แต่พระราชอำนาจในการยุบสภาของพระมหากษัตริย์ก็ยังคงดำรงอยู่ ตัวอย่างเช่น พระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัมบูร์ก มาตรา 34 ยังคงไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ฉบับปี ค.ศ. 2011 มาตรา 96 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยุบสภาที่ปรึกษาและสภาผู้แทนราษฎร หรือยุบสภาที่ปรึกษาหรือสภาผู้แทนราษฎรสภาใดสภาหนึ่งภายหลังจากที่ได้ปรึกษารื้อกับประธานศาลรัฐธรรมนูญ และได้แจ้งให้นายกรัฐมนตรี, ประธานสภาที่ปรึกษา และประธานสภาผู้แทนราษฎรรับทราบแล้ว²⁵³ นอกจากนี้ตามมาตราดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยกฤษฎีกา (decree) ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ปรึกษารื้อกับพระมหากษัตริย์, ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁵⁴

²⁵³ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 96, subparagraph 1. “The King can, after having consulted the President of the Constitutional Court and informed the Head of Government, the President of the Chamber of Representatives and the President of the Chamber of Councilors, dissolve by Dahir, the two Chambers or one of them only.”

²⁵⁴ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 104, subparagraph 1. “The Head of Government can dissolve the Chamber of Representatives, by decree taken in the Council of Ministers, after having consulted the King, the President of that Chamber and the President of the Constitutional Court.”

(3) พระราชอำนาจในการประกาศใช้กฎหมาย

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในข้อนี้ก็เหมือนกับประเทศในกลุ่มอื่นๆ คือพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะให้การรับรองหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ จะต้องได้รับการอนุมัติจากพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญต่อไป

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดน ค.ศ. 1952 มาตรา 93²⁵⁵ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 35²⁵⁶ ต่างก็บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราว

²⁵⁵ The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, article 93.

“Every draft law passed by the Senate and the House of Representatives shall be submitted to the King for its ratification.

The law shall come into force at its promulgation by the King and the lapse of thirty days from of its publication in the Official Gazette unless there is a special provision in the law that it shall come into force from another date.

If the King contends not to ratify the law, he may, within six months from the date of its submission to him, return it to the House coupled with a statement of the reasons for the non-ratification.

If the draft of any law is returned within the period specified in the previous Paragraph and is passed by the Senate and the House of Representatives for a second time by the approval of two-thirds of the members of whom each of the two Houses is composed, it should then be promulgated. If the law is not returned ratified within the period prescribed in the third Paragraph of this Article, it shall be considered as effective and ratified. If it doesn't obtain the two-thirds majority, it may not be reconsidered during that session; however, the Parliament can reconsider the said draft in the next ordinary session.”

²⁵⁶ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 35.

“The King may amend the Constitution, propose laws, and is the authority for their ratification and promulgation.

A law shall be deemed ratified and the King shall promulgate it if six months have elapsed from the date on which it was submitted to him by the Consultative Council and Chamber of Deputies without it being returned to these Chambers for reconsideration.

With due regard for the provisions pertaining to amendment of the Constitution, if within the interval prescribed in the preceding clause the King returns to the Consultative Council and the Chamber of Deputies for reconsideration the draft of any law by way of a Decree in justification, he shall state whether it should be reconsidered in that same session or the next.

(Suspension Legislative Veto) กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ต้องลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาภายใน 6 เดือน หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติและส่งคืนมายังรัฐสภา ก็ให้รัฐสภาพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้ง หากรัฐสภายังคงยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งสองสภา ก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้ง หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงให้ความเห็นชอบภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ให้รัฐสภาประกาศให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยถือเสมือนว่าได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์แล้ว นอกจากพระราชอำนาจในส่วนนี้แล้ว พระมหากษัตริย์แห่งบาห์เรนยังมีพระราชอำนาจเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือเสนอกฎหมายต่างๆ เข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา นอกจากนั้น ยังมีพระราชอำนาจจัดให้มีการทำประชามติเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญหรือกรณีอื่นๆ ที่อยู่ในความสนใจของประชาชน²⁵⁷

ในส่วนของประเทศคูเวตนั้น ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจเอมิร์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต ค.ศ. 1962 มาตรา 65 บัญญัติให้เอมิร์มีพระราชอำนาจในการเสนอกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุมสภา อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาทูลเกล้าฯ ถวาย และประกาศให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากร่างพระราชบัญญัติฉบับใดไม่ได้รับการพิจารณาภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็ให้ถือเสมือนว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับการอนุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว²⁵⁸

If the Consultative Council and the Chamber of Deputies, or the National Assembly, re-approve the draft by a majority of two-thirds of their members, the King shall ratify it, and shall promulgate it within one month of its approval for the second time.”

²⁵⁷ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 43. “The King may conduct a popular referendum on important laws and issues connected with the interests of the State. The issue on which the referendum has been held is considered to have been agreed upon if approved by a majority of those who cast their votes. The result of the referendum shall be binding on all and effective from the date it is declared, and it shall be published in the Official Gazette.”

²⁵⁸ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 65.

“The Amir has the right to initiate, sanction, and promulgate laws. Promulgation of laws takes place within thirty days from the date of their submission by the National Assembly to the Amir. This period is reduced to seven days in case of urgency. Such urgency is decided upon by a majority vote of the members constituting the National Assembly.

Official holidays are not counted in computing the promulgation.

If the period of promulgation expires without the Head of State demanding reconsideration, the bill is considered as having been sanctioned and is promulgated.”

นอกจากคูเวตแล้ว โมร็อกโกเป็นอีกประเทศหนึ่งที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 50 บัญญัติเพียงว่าพระมหากษัตริย์ต้องประกาศให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายภายใน 30 วัน นับแต่รัฐบาลได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น²⁵⁹

จากการศึกษาพระราชอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้มีบทบาทอย่างมากต่อกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศ ทรงมีพระราชอำนาจที่จะเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือเสนอกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุมสภาได้โดยพระองค์เอง รวมถึงยังมีพระราชอำนาจที่ส่งผลต่อการคงอยู่ของรัฐสภา ได้แก่ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและพระราชอำนาจในการยุบสภา

2.2.3.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มนี้บัญญัติให้อำนาจบริหารเป็นของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นของพระมหากษัตริย์ร่วมกับรัฐบาล โดยพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีของพระองค์ พระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มตะวันออกกลางมีอิทธิพลต่ออำนาจในฝ่ายบริหารอย่างมาก อันจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี แม้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนนี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่ม Commonwealth Realms หรือในประเทศกลุ่มยุโรป แต่ในทางปฏิบัติกลับมีความแตกต่างกันอย่างมาก ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่ม Commonwealth Realms หรือในประเทศกลุ่มยุโรปนั้น พระมหากษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการจะแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่สำหรับประเทศในตะวันออกกลางนั้น พระมหากษัตริย์มีอิสระในการพิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยพระองค์เองโดยไม่มีข้อจำกัด พระมหากษัตริย์อาจแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์หรือเชื้อพระวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ ยกตัวอย่างเช่นกรณีประเทศบาห์เรน นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันของบาห์เรนคือนายคาลิฟา บิน ซัลมาน อัลคาลิฟา (Khalifa bin Salman Al Khalifa) ซึ่งเป็นพระปิตุลาของกษัตริย์ฮาเหม็ด บิน ไอซา อัลคาลิฟา (Hamad bin Isa Al Khalifa) พระมหากษัตริย์แห่งบาห์เรนองค์ปัจจุบัน นายคาลิฟา บิน ซัลมาน อัลคาลิฟา ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ในสมัยของ

²⁵⁹ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 50, subparagraph 1. “The King promulgates the law within the thirty days which follow the transmission to the government of the law definitively adopted.”

เอมีร์ ไอซา บิน ซัลมาน อัลคาลิฟา (Isa bin Salman Al Khalifa) เมื่อปี ค.ศ. 1971 ก่อนมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกของบาห์เรน และได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า นายคาลิฟา บิน ซัลมาน อัลคาลิฟา เป็นนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดในโลก

พระราชอำนาจในข้อนี้ของพระมหากษัตริย์ในตะวันออกกลาง เป็นชนวนเหตุประการหนึ่งที่น่าไปสู่การต่อสู้เรียกร้องจากภาคประชาชนในช่วงปี ค.ศ. 2011 โดยประชาชนต้องการให้มีรัฐบาลที่มาจากประชาชนแทนที่จะเป็นรัฐบาลที่มาจากผลการพิจารณาของพระมหากษัตริย์ แม้จะมีการปฏิรูปการเมืองและแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางประเทศ แต่ก็ไม่มีประเทศใดยกเลิกพระราชอำนาจในข้อนี้ของพระมหากษัตริย์ การเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมที่สุดมีเพียงในประเทศโมร็อกโกเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 47 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร²⁶⁰ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรานี้มิได้จำกัดว่าพระมหากษัตริย์แห่งโมร็อกโกจะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ดังนั้นพระมหากษัตริย์แห่งโมร็อกโกจึงมีอิสระที่จะแต่งตั้งสมาชิกพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรรายใดก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น เป็นอำนาจพิจารณาาร่วมกันของพระมหากษัตริย์กับนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัมบูร์ก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน และรัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวตต่างก็บัญญัติไปในทิศทางเดียวกันว่าให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโกมีรายละเอียดเพิ่มเติมไปกว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และมีพระราชอำนาจพิจารณาถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งภายหลังจากได้ปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีหรือถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามคำร้องขอของนายกรัฐมนตรีก็ได้ แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง พระมหากษัตริย์ต้องถอดถอนรัฐมนตรีทั้งหมดในคณะรัฐบาลออกจากตำแหน่ง แต่รัฐมนตรีเหล่านี้จะยังคงรักษาการอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่²⁶¹

²⁶⁰ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 47, subparagraph 1. “The King appoints the Head of Government from within the political party arriving ahead in the elections of the members of the Chamber of Representatives, and with a view to their results.”

²⁶¹ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 47, subparagraph 2-7.

“On proposal of the Head of Government, He appoints the members of the government.

The King can, on His initiative, and after consultation with the Head of Government, terminate the functions of one or more members of the government.

เมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานกิจการบ้านเมืองให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ ยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน มาตรา 33²⁶² รัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต มาตรา 58²⁶³ เป็นต้น

2.2.3.3.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายตุลาการ

ตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ บัญญัติให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในนามของพระมหากษัตริย์ มีสภาตุลาการสูงสุด (Higher Judicial Council) เป็นผู้บริหารจัดการในฝ่ายตุลาการ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางประเทศอาจกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นประธานสภาตุลาการสูงสุดโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประเทศบาห์เรนและโมร็อกโก

พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในฝ่ายตุลาการที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาตามคำแนะนำของสภาตุลาการสูงสุด และพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ นอกจากนี้ ในบางประเทศอาจกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจประการอื่น ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรอิตาลี

The Head of Government can demand of the King to terminate the functions of one or more members of the government.

The Head of Government can demand of the King to terminate the functions of one or more members of the government who make their individual or collective resignation.

Following the resignation of the Head of Government, the King terminates the functions of the whole of the government.

The government which has been terminated in its functions expedites the current affairs until the constitution of the new government.”

²⁶² The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 33, subparagraph 3. “The King exercises his powers directly and through his Ministers. Ministers are jointly answerable to him for general government policy, and each Minister is answerable for the business of his Ministry.”

²⁶³ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 58. “The Prime Minister and the Ministers are collectively responsible to the Amir for the general policy of the State. Every Minister also is individually responsible to the Amir for the affairs of his ministry.”

จอร์แดน ค.ศ. 1952 มาตรา 39 บัญญัติให้คำพิพากษาประหารชีวิตไม่อาจใช้บังคับได้เว้นแต่จะได้รับการรับรองจากกษัตริย์²⁶⁴ เป็นต้น

2.2.3.3.5 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้ต่างก็บัญญัติรับรองสถานะในข้อนี้ของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 33 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นประมุขแห่งรัฐ ทรงเป็นตัวแทนในนาม และองค์พระมหากษัตริย์จะถูกละเมิดมิได้...”²⁶⁵
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 46 บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้ และต้องได้รับความเคารพนับถือ”²⁶⁶
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดน ค.ศ. 1952 มาตรา 30 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นประมุขแห่งรัฐ องค์พระมหากษัตริย์ได้รับการยกเว้นจากความรับผิดชอบทั้งปวง”²⁶⁷
- รัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต ค.ศ. 1962 มาตรา 54 บัญญัติว่า “เอมีร์มีสถานะเป็นประมุขของรัฐ องค์เอมีร์ได้รับการยกเว้นจากความรับผิดชอบทั้งปวงและจะถูกละเมิดมิได้”²⁶⁸

²⁶⁴ The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, article 39. “No death sentence shall be executed except after ratification by the King, and every such sentence shall be placed before him by the Council of Ministers accompanied by its opinion thereon.”

²⁶⁵ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 33, subparagraph 1. “The King is Head of State, and its nominal representative, and his person is inviolate. ...”

²⁶⁶ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 46. “The person of the King is inviolable, and respect is due Him.”

²⁶⁷ The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, article 30. “The King is the Head of the State and is immune from every liability and responsibility.”

²⁶⁸ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 54. “The Amir is the Head of the State. His person is immune and inviolable.”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ของประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางมีลักษณะเช่นเดียวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มยุโรปโดยมีหลักการในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบจากการใช้พระราชอำนาจนั้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่มุ่งคุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอีกสถานะหนึ่งแตกต่างจากการคุ้มครองบุคคลธรรมดาเช่นเดียวกันกับประเทศในกลุ่มยุโรป

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่ผ่านมาทำให้ทราบได้ว่า พระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มตะวันออกกลางมีบทบาททางการเมืองอย่างมาก และมีพระราชอำนาจหลายประการที่ทรงริเริ่มโดยพระองค์เองซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองได้ เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือการยุบสภา ดังนั้นหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบจึงไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในประเทศกลุ่มนี้ แม้ในทางกฎหมายพระมหากษัตริย์จะไม่ต้องรับผิดชอบ แต่พระมหากษัตริย์ก็ไม่พ้นที่จะต้องรับผิดชอบต่อทางสังคม ยกตัวอย่างเช่นสถานการณ์การชุมนุมประท้วงในตะวันออกกลางในช่วงปี ค.ศ. 2011 ที่ผ่านมาเพื่อกดดันพระมหากษัตริย์ให้มีการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

2.2.3.3.6 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ

พระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มตะวันออกกลางมีสถานะเป็นจอมทัพ (Supreme Commander of the Defence Force) ของทั้ง 3 เหล่าทัพ ทรงเป็นหลักประกันความเป็นเอกราชของประเทศและบูรณภาพแห่งดินแดน ในการนี้ พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่สำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

(1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้ง และพระราชทานยศหรือถอดยศเจ้าหน้าที่ทหาร

ในฐานะจอมทัพ พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง และพระราชทานยศหรือถอดยศเจ้าหน้าที่ทหารระดับสูง หรืออาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ตามกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่นกรณีประเทศบาห์เรน พระมหากษัตริย์บาห์เรนได้แต่งตั้งเจ้าชายซัลมาน บิน ฮาหมัด บิน ไอซา อัลคาลีฟา (Prince Salman

bin Hamad bin Isa Al Khalifa) ซึ่งเป็นองค์รัชทายาทให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการสูงสุด (Deputy Supreme Commander) เมื่อปี ค.ศ. 2008²⁶⁹ เป็นต้น

(2) พระราชอำนาจในการประกาศสงครามและลงนามในสัญญาสงบศึก

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศให้อำนาจพระมหากษัตริย์เป็นผู้ประกาศสงครามและลงนามในสัญญาสงบศึก ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดน ค.ศ. 1952 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1958) มาตรา 33 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจประกาศสงคราม สงบศึก และลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่างๆ นอกจากรัฐธรรมนูญของประเทศจอร์แดนแล้ว รัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ ได้อธิบายหลักเกณฑ์การใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ของแต่ละประเทศไว้ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต ค.ศ. 1962 มาตรา 68 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เอมีร์มีพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเพื่อปกป้องประเทศ แต่การประกาศสงครามเพื่อรุกรานดินแดนอื่นเป็นสิ่งต้องห้าม²⁷⁰
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 36 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การประกาศสงครามเพื่อรุกรานดินแดนอื่นเป็นสิ่งต้องห้าม แต่การประกาศสงครามเพื่อปกป้องดินแดนสามารถกระทำได้โดยกฤษฎีกาที่เสนอโดยรัฐสภา²⁷¹
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 49 ประกอบมาตรา 99 กำหนดให้การประกาศสงครามเป็นอำนาจพิจารณาของรัฐบาล และจะมีผลเมื่อกษัตริย์ได้แจ้งให้รัฐสภารับทราบ²⁷²

²⁶⁹ Royal Decree No. 1/2008 on the Appointment of the Deputy Supreme Commander, 6 January 2008, Official Gazette of the Kingdom of Bahrain.

²⁷⁰ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 68. “The Amir declares defensive war by decree. Offensive war is prohibited.”

²⁷¹ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 36, subparagraph 1. “Aggressive war is forbidden. A defensive war is declared by a Decree which shall be presented to the National Assembly immediately upon its declaration, for a decision on the conduct of the war.”

²⁷² The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 99. “The declaration of war, decided in the Council of Ministers, in accordance with Article 49 of this Constitution, takes place after communication made by the King to Parliament.”

(3) พระราชอำนาจในการประกาศกฏอัยการศึก

กฏอัยการศึก (Martial Law) เป็นกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นไว้สำหรับประกาศใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่น ในกรณีเกิดสงครามหรือ การจลาจล สำหรับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการประกาศกฏอัยการศึก อาจพิจารณาได้จากตัวอย่างรัฐธรรมนูญในประเทศคูเวต ตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต ค.ศ. 1962 มาตรา 69 กำหนดให้เอมิเยร์เป็นผู้มีพระราชอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้กฏอัยการศึก และจะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาภายใน 15 วันว่าจะยังคงให้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่ เมื่อรัฐสภาลงมติเห็นชอบก็ให้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีผลใช้บังคับได้ต่อไป แต่จะต้องเสนอเรื่องให้รัฐสภาลงมติเห็นชอบในทุกๆ 3 เดือน จนกว่าจะมีการยกเลิกกฏอัยการศึก²⁷³

2.2.3.3.7 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนของรัฐ

ดังที่ได้อธิบายไว้ในสถานะประมุขของรัฐว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นสัญลักษณ์และเป็นตัวแทนของประเทศ ในการนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทและพระราชอำนาจที่สำคัญหลายประการด้วยกัน ได้แก่ การเสด็จประพาสต่างประเทศในฐานะที่ทรงเป็นตัวแทนของรัฐ หรือให้การต้อนรับประมุขหรือตัวแทนของรัฐต่างประเทศเพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ การแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การทูตไปประจำอยู่ที่ต่างประเทศ ตลอดจนทรงมีพระราชอำนาจในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ในส่วนของพระราชอำนาจในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ รัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศได้กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการจัดทำไว้ ดังนี้

²⁷³ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 69.

“The Amir proclaims Martial Law in the cases of necessity determined by law and in accordance with the procedure specified therein. The proclamation of Martial Law shall be by decree. Such decree is referred to the National Assembly within the fifteen days following its issue, for a decision on the future of Martial Law. If the proclamation takes place during the period the National Assembly is dissolved, it is be referred to the new Assembly at its first sitting.

Martial Law may not continue unless a decision to that effect is made by a majority vote of the members constituting the Assembly.

In all cases, the matter is referred to the National Assembly in accordance with the foregoing procedure, every three months.”

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดน ค.ศ. 1952 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1958) มาตรา 33 กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงกับต่างประเทศ แต่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของรัฐ หรือกระทบสิทธิสาธารณะหรือสิทธิส่วนบุคคลของพลเมืองจอร์แดน ไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากรัฐสภา นอกจากนี้ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่ทำไว้เป็นการลับจะขัดหรือแย้งกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่กระทำอย่างเปิดเผยมิได้²⁷⁴

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 37²⁷⁵ และรัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต ค.ศ. 1962 มาตรา 70²⁷⁶ มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในรูปแบบเดียวกัน โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์หรือเอมิเยร์ แล้วแต่กรณี มีพระราชอำนาจในการทำสนธิสัญญาและจะต้องเสนอต่อรัฐสภาในทันที สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับภายในรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาให้สัตยาบันและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา (Official Gazette)

²⁷⁴ The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, 1952 (as Amended 1958), article 33.

“The King declares war, makes peace and concludes treaties and agreements.

Treaties and agreements which entail any expenditures to the Treasury of the State or affect the public or private rights of Jordanians shall not be valid unless approved by the Parliament; and in no case shall the secret terms in a treaty or agreement be contrary to the overt terms.”

²⁷⁵ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 37.

“The King shall conclude treaties by Decree, and shall communicate them to the Consultative Council and the Chamber of Deputies forthwith accompanied by the appropriate statement. A treaty shall have the force of law once it has been concluded and ratified and published in the Official Gazette.

However, peace treaties and treaties of alliance, treaties relating to State territory, natural resources, rights of sovereignty, the public and private rights of citizens, treaties pertaining to commerce, shipping and residence, and treaties which involve the State Exchequer in non-budget expenditure or which entail amendment of the laws of Bahrain, must be promulgated by law to be valid.

Under no circumstances may a treaty include secret clauses which conflict with those openly declared.”

²⁷⁶ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 70.

“The Amir concludes treaties by decree and transmits them immediately to the National Assembly with the appropriate statement. A treaty has the force of law after it is signed, ratified, and published in the Official Gazette.

However, treaties of peace and alliance; treaties concerning the territory of the State, its natural resources or sovereign rights, or public or private rights of citizens; treaties of commerce, navigation, and residence; and treaties entailing additional expenditure not provided for in the budget, or involving amendment of the laws of Kuwait; shall come into force only when made by a law.

In no case may treaties include secret provisions contradicting those declared.”

อย่างไรก็ตาม การทำหนังสือสัญญาดังต่อไปนี้ ต้องมีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย จึงจะมีผลใช้บังคับได้

- หนังสือสัญญาสันติภาพ
- หนังสือสัญญาพันธมิตร
- หนังสือสัญญาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของดินแดน, ทรัพยากรของประเทศ, สิทธิในอำนาจอธิปไตย, สิทธิสาธารณะ และสิทธิพลเมือง
- หนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องในทางการค้า การขนส่ง และการพิกอาศัย
- หนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ
- หนังสือสัญญาที่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายภายในของบาห์เรน

นอกจากนั้น สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่ทำไว้เป็นการลับจะขัดหรือแย้งกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่กระทำอย่างเปิดเผยมิได้

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 55 กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ลงนามและให้สัตยาบันในสนธิสัญญา ในการนี้พระมหากษัตริย์อาจเสนอเรื่องต่อรัฐสภาให้พิจารณาก่อนมีการให้สัตยาบัน อย่างไรก็ตามสนธิสัญญาดังต่อไปนี้จะให้สัตยาบันได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมโดยกฎหมายแล้ว ได้แก่

- หนังสือสัญญาสันติภาพ หนังสือสัญญาพันธมิตร หรือหนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตแดนของรัฐ
- หนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์หรือการค้าภายในรัฐ หรือการจัดการต่างๆ ที่มีความจำเป็นทางกฎหมาย
- หนังสือสัญญาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลหรือของหมู่คณะ

หากพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาที่ปรึกษา สมาชิก 1 ใน 6 ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิก 1 ใน 4 ของสภาที่ปรึกษา ได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าข้อกำหนดในพันธ

สัญญาระหว่างประเทศขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ การให้สัตยาบันจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับพันธสัญญาระหว่างประเทศแล้ว²⁷⁷

2.2.3.3.8 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่งเกียรติยศ

เช่นเดียวกันกับในประเทศกลุ่มอื่นๆ นับแต่สมัยโบราณเป็นต้นมา พระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานรางวัลและยศถาบรรดาศักดิ์ต่างๆ ให้แก่ทหารที่เข้าร่วมสงครามและผู้ที่ใช้พระองค์ด้วยความซื่อสัตย์ เพื่อความเป็นเกียรติแก่ผู้ได้รับพระราชทานรางวัล แนวคิดนี้ยังคงสืบทอดต่อมาจนถึงปัจจุบันอันจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งสำคัญต่างๆ ทั้งในฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีพระราชอำนาจพระราชทานเกียรติยศหรือเครื่องหมายแสดงเกียรติยศตามกฎหมายเพื่อความเป็นเกียรติแก่ผู้ที่ได้รับพระราชทาน

2.2.3.3.9 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

จากการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้ ไม่พบว่ามิมีบทบัญญัติกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คงมีแต่บทบัญญัติในส่วนของการสาบานตนซึ่งเป็นพิธีการประการหนึ่งก่อนขึ้นครองราชย์เท่านั้น รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโกบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ต้องสาบานตนต่อที่ประชุมรัฐสภาว่าจะเคารพในรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งปวง และจะปกป้องสิทธิ ผลประโยชน์ และทรัพย์สินของประชาชน และจะพิทักษ์ไว้ซึ่งเอกราชและดินแดน

²⁷⁷ The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 55, subparagraph 2-4.

“He signs and ratifies the treaties. However, the treaties of peace or of union, or those relative to the delimitation of the frontiers, the commercial treaties or those which engage the finances of the State or the application of which necessitate legislative measures, as well as those treaties relative to the individual or collective rights and freedoms of the citizens and citizens, may only be ratified after having been previously approved by the law.

The King can submit to the Parliament any other treaty before its ratification.

If the Constitutional Court, referred to by the King or the Head of Government or the President of the Chamber of Representatives or the President of the Chamber of Councilors or one-sixth of the members of the first Chamber or one-quarter of the members of the second Chamber, declares that a international commitment contains a provision contrary to the Constitution, its ratification may only intervene after the revision of the Constitution.”

ของรัฐ อันจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 60 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งรัฐคูเวต ค.ศ. 1962²⁷⁸ บทบัญญัติมาตรา 33 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002²⁷⁹ และบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฮัจญ์ไมด์จอร์แดน ค.ศ. 1952²⁸⁰

2.2.3.3.10 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางศาสนา

ดังที่ได้อธิบายไว้ว่า ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาหลักประจำชาติ และมีอิทธิพลอย่างมากต่อประเทศในตะวันออกกลาง ราชวงศ์ต่างๆ ที่ปกครองในประเทศเหล่านี้โดยส่วนใหญ่ล้วนมีความเชื่อมโยงกับศาสนาอิสลามหรือบุคคลสำคัญในศาสนาอิสลาม ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน มีบทบัญญัติรับรองให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำรัฐ แต่ประชาชนก็มีเสรีภาพในการนับถือศาสนาอื่นๆ นอกเหนือจากศาสนาอิสลาม

ในส่วนของสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางศาสนา ตามรัฐธรรมนูญนั้น มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน ค.ศ. 2002 มาตรา 33 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้พิทักษ์ความเชื่อทางศาสนาด้วยความซื่อสัตย์²⁸¹ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรโมร็อกโก ค.ศ. 2011 มาตรา 41 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมแห่งความ

²⁷⁸ The Constitution of the State of Kuwait, 1962, article 60. “Before assuming his powers, the Amir takes the following oath at a special sitting of the National Assembly:

“I swear by Almighty God to respect the Constitution and the laws of the State, to defend the liberties, interests, and properties of the people, and to safeguard the independence and territorial integrity of the Country.”

²⁷⁹ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 33, subparagraph 12. “On ascending the throne, the King takes the following oath at a special meeting of the National Assembly:

“I swear by Almighty God that I shall respect the Constitution and the laws of the State, that I shall defend the freedoms, interests and assets of the people, and that I shall safeguard the independence of the nation and the integrity of its territories.”

²⁸⁰ The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, article 29. “The King shall upon his succession to the Throne take an oath before the Parliament, which shall convene under the chairmanship of the Speaker of the Senate, to uphold the Constitution and be loyal to the Nation.”

²⁸¹ The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002, article 33, subparagraph 1. “ The King is Head of State, and its nominal representative, and his person is inviolate. He is the loyal protector of the religion and the homeland, and the symbol of national unity.”

ศรัทธา (Amir Al-Muminin) โดยให้ความเคารพในศาสนาอิสลาม อีกทั้งยังทรงเป็นผู้รับประกันอิสรระ
 ในความเชื่อ²⁸²

จากการศึกษาสถานะต่างๆ ของสถาบันพระมหากษัตริย์ใน
 ตะวันออกกลางประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ประเทศกลุ่มนี้ปกครองใน
 ระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์
 ยังคงมีบทบาทและพระราชอำนาจทางการเมืองหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว
 ดังนั้น เมื่อต่อมาเจตนารมณ์ของประชาชนต้องการให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นใน
 ประเทศ จึงเป็นธรรมดาที่จะเกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ต้องการลดบทบาทและพระราช
 อำนาจของพระมหากษัตริย์ ส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกิดขึ้น อันจะเห็นได้จากการแก้ไข
 เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศจอร์แดนหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในโมร็อกโก แต่ก็มีได้
 หมายความว่าสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์จะลดบทบาทและพระราชอำนาจของตนเองลงอย่าง
 ฉับพลัน แต่จะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อหาจุดที่เหมาะสมกับสภาพสังคมภายในแต่ละ
 ประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ในตะวันออกกลางในช่วงนี้เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของบทบาท
 และสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะ
 และพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนใน
 ประเทศ

ในส่วนตัวไป จะเป็นการศึกษาประวัติศาสตร์และพัฒนาการ
 ของรัฐธรรมนูญและสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มเอเชียที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย
 อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนสถานะของสถาบัน
 พระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้

2.2.4 ประเทศในกลุ่มเอเชีย

นอกจากประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางแล้ว ยังมีประเทศในทวีปเอเชียที่ปกครองใน
 ระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปัจจุบันอีก 5 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ ภูิ่ปุ่
 กัมพูชา มาเลเซีย ภูฎาน และประเทศไทย แต่สิ่งที่ประเทศในกลุ่มนี้มีความแตกต่างจากประเทศที่
 ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในกลุ่มอื่นๆ คือความเชื่อมโยงทาง
 ประวัติศาสตร์ รวมถึงบทบาทและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ ประเทศในกลุ่มเอเชียที่ยังคงมี

²⁸² The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011, article 41, subparagraph 1. “The King, Commander of the Faithful [Amir Al Mouninine], sees to the respect for Islam. He is the Guarantor of the free exercise of beliefs [cultes].”

พระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปัจจุบันต่างก็มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และรูปแบบของรัฐที่แตกต่างกันอันส่งผลให้บทบาทและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ดังนั้นในการศึกษาพัฒนาการของรูปแบบกษัตริย์และรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มนี้จึงควรพิจารณาศึกษาเป็นรายประเทศ ดังนี้

2.2.4.1 ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์

(1) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีคำเรียกประมุขของประเทศว่า “เทนโนะ (Tennō)” ซึ่งในภาษาญี่ปุ่นแปลว่า “สวรรค์อธิปัตย์” (Heavenly sovereign) หรือองค์อธิปัตย์แห่งสวรรค์ ด้วยเหตุที่คนญี่ปุ่นเชื่อว่าพระจักรพรรดิสืบเชื้อสายมาจากสุริยเทพ (Amaterasu Omikami) ซึ่งมีที่มาจากความเชื่อในศาสนาชินโต นอกจากนี้ยังมีคำเรียกอื่นๆ อาทิ มิคาโดะ (Mikado) อารามิคามิ (Aramikami) หรือซูเมระมิโคโตะ (Sumeramikoto)

สถาบันกษัตริย์ของญี่ปุ่นเป็นสถาบันกษัตริย์ที่มีความเก่าแก่เป็นลำดับต้น ๆ ของโลกและมีวิวัฒนาการแห่งการใช้พระราชอำนาจที่น่าสนใจ กล่าวคือ แม้จะถือว่าสมเด็จพระจักรพรรดิเป็นโอรสสวรรค์ ทรงสืบเชื้อสายมาจากสุริยเทพและเป็นที่มาของอำนาจปกครองทั้งปวงในญี่ปุ่นก็ตาม แต่พระราชอำนาจแท้จริงเป็นของขุนนางซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการโดยเรียกตำแหน่งนี้ว่า “โชกุน” (Shogun) ซึ่งแปลว่า “จอมพล” (Commander of a force) ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า สมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่นมีสถานะเป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองการปกครองมาแต่โบราณแล้ว

อำนาจการปกครองเป็นของโชกุนมาตลอดจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติเมจิ (Meiji Restoration) ในปี ค.ศ. 1867 โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากขุนนางตระกูลซัทซึมาและโชชู (Satsuma and Chsh) ได้รวบรวมสมัครพรรคพวกเข้าต่อต้านอำนาจของรัฐบาลโชกุนโตกุกาวะ โยชิโนบุ (Tokuhawa Yoshinobu) ส่งผลให้รัฐบาลโชกุนโตกุกาวะ โยชิโนบุ ต้องยอมถวายอำนาจคืนแต่สมเด็จพระจักรพรรดิเมจิ และถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1867 ซึ่งถือเป็นยุคของการฟื้นฟูพระราชอำนาจของพระจักรพรรดิ²⁸³ ในยุคนี้นี้มีการแปลคำว่า “เทนโนะ” ให้เป็นภาษาอังกฤษว่า “Emperor” หรือ “พระจักรพรรดิ” และเปลี่ยนชื่อเรียกประเทศญี่ปุ่นเป็น

²⁸³ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อูวรรณโณ, ผลพระคุณ ๘.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของญี่ปุ่น (2), เติลนิวส์, 29 กุมภาพันธ์ 2555.

“จักรวรรดิญี่ปุ่น” (The Empire of Japan) อย่างไรก็ตาม แม้ในทางกฎหมายจะถือว่าอำนาจกลับมาเป็นของจักรพรรดิ แต่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจการเมืองแท้จริงอยู่กับขุนนางปฎิรูปโดยเฉพาะจากตระกูล ซัสสุมะ โชชู โทซะ และ ไฮเซน เนื่องจากการปฏิรูปไม่ได้เกิดจากสมเด็จพระจักรพรรดิ แต่เกิดจากขุนนางเหล่านี้ที่ต้องการขจัดอำนาจของโชกุน ขุนนางเหล่านี้จึงร่วมกันล้มล้างอำนาจโชกุนโดยใช้สมเด็จพระจักรพรรดิเป็นศูนย์กลาง²⁸⁴

ต่อมาในปี ค.ศ. 1890 สมเด็จพระจักรพรรดิมีตสึฮิโตะได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่น (Constitution of the Empire of Japan) แก่ชาวญี่ปุ่น หรือที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) โดยยึดต้นแบบมาจากรัฐธรรมนูญรัสเซีย รัฐธรรมนูญเมจิเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเอเชียที่ก่อตั้งระบอบการปกครองแบบปรมาธิปไตย (limited monarchy) โดยกำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขแห่งจักรวรรดิและทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติตามคำแนะนำและความยินยอมของสภาไดเอ็ต (Diet) โดยสภาไดเอ็ตประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นชายและเสียภาษีอย่างน้อย 15 เยน และสภาขุนนางซึ่งประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางที่สมเด็จพระจักรพรรดิทรงแต่งตั้งขึ้น รวมทั้งบุคคลอื่นๆ ที่พระจักรพรรดิทรงแต่งตั้ง

สำหรับฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญเมจิกำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหาร ทรงแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและทหาร ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการจัดองค์กรในฝ่ายบริหาร ทั้งยังทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับได้ในกรณีที่สภาไดเอ็ตไม่ได้อยู่ในสมัยประชุม

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดสถานะอื่นๆ ของสมเด็จพระจักรพรรดิ ได้แก่ ทรงเป็นจอมทัพญี่ปุ่น และทรงเป็นตัวแทนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น แต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้พระราชอำนาจต่างๆ ของสมเด็จพระจักรพรรดิเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย แต่ในความเป็นจริงขุนนางที่ดำรงตำแหน่งคณะรัฐบุรุษ (genro) ซึ่งมาจากตระกูลซัสสุมะและโชชู เป็นผู้ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินให้สมเด็จพระจักรพรรดิ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีอำนาจการเมืองที่แท้จริงในสมัยเมจิภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญก็ยังคงเป็นขุนนางที่ประกอบเป็นคณะรัฐบุรุษ ในขณะที่สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น²⁸⁵

²⁸⁴ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อูวรรณโณ, ผลพระคุณ ๖.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของญี่ปุ่น (3), เติลนิวส์, 21 มีนาคม 2555.

²⁸⁵ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อูวรรณโณ, ผลพระคุณ ๖.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของญี่ปุ่น (5), เติลนิวส์, 4 เมษายน 2555.

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของจักรวรรดิญี่ปุ่นมีขึ้นอีกครั้งในยุคโชวะ (Shōwa jidai) ในรัชสมัยของสมเด็จพระจักรพรรดิอิโรฮิโตะหรือสมเด็จพระจักรพรรดิโชวะ ในรัชกาลมีความเปลี่ยนแปลงมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทและอำนาจทหารที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่บทบาททางการเมืองของสมเด็จพระจักรพรรดิไม่ปรากฏชัดนักเนื่องจากสมเด็จพระจักรพรรดิพยายามวางพระองค์ถอยห่างจากการเมืองเพื่อรักษาพระราชสถานะกึ่งเทพไว้ไม่ให้ถูกวิจารณ์ การกระทำเช่นนี้มีผลดีด้านหนึ่งคือทำให้พระจักรพรรดิไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองโดยตรง แต่ก็มีผลเสียคือบรรดาขุนนางผู้ใกล้ชิดพระจักรพรรดิและทหารต่างแอบอ้างพระจักรพรรดิได้มากขึ้น และทั้งสองกลุ่มนี้ก็มีอิทธิพลแท้จริงในการเมืองญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะที่รัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีที่มีเสียงข้างมากในสภาไม่อาจเข้าถึงองค์พระจักรพรรดิ ดังนั้นเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ สมเด็จพระจักรพรรดิจึงไม่อยู่ในสถานะที่จะไกล่เกลี่ยได้เลย ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ที่กองพลกวางตุ้งของญี่ปุ่นตัดสินใจบุกแมนจูเรีย โดยรัฐบาลญี่ปุ่นหรือสมเด็จพระจักรพรรดิไม่ได้รับทราบ ซึ่งเมื่อรับทราบแล้ว ทั้งพระจักรพรรดิและรัฐบาลก็ปล่อยผ่าน ทำให้ทหารเป็นอิสระจากรัฐบาลและพระจักรพรรดิมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การที่ทหารตัดสินใจเข้ายึดครองจีนในปี ค.ศ. 1937 และนำญี่ปุ่นเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1941²⁸⁶

ต่อมา ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังจากการทิ้งระเบิดปรมาณูลงในเมืองฮิโรชิมาที่นางาซากิ ส่งผลให้สมเด็จพระจักรพรรดิอิโรฮิโตะได้ตัดสินใจพระทัยประกาศยอมแพ้สงครามในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งภายหลังจากประกาศยอมแพ้ ผู้นำหลายประเทศต่างก็กดดันให้นามสมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่นไปดำเนินคดีในศาลอาชญากรรมสงคราม แต่พลเอกดักลาส แมคอาเธอร์ (General Douglas Mac Arthur) ผู้บัญชาการรบภาคพื้นแปซิฟิกเห็นว่าควรต้องรักษาสมเด็จพระจักรพรรดิไว้หลังสงครามเพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องและความเป็นปึกแผ่นของญี่ปุ่น และที่สำคัญที่สุดก็คือเพื่อให้พระจักรพรรดิทรงเป็นตัวเชื่อมในการปฏิรูปญี่ปุ่นครั้งใหญ่หลังสงครามโลก ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของญี่ปุ่นในยุคปัจจุบัน

สิ่งที่พลเอกดักลาส แมคอาเธอร์ขอให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงกระทำคือการปฏิเสธความเป็นสมมุติเทพที่สืบเชื้อสายมาจากพระอาทิตย์ตามคติศาสนาชินโต ในพระราชดำรัสขึ้นปีใหม่ในปี ค.ศ. 1946 สมเด็จพระจักรพรรดิทรงอธิบายว่าความสัมพันธ์ระหว่างพระจักรพรรดิกับประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ความคิดที่ว่าพระจักรพรรดิเป็นเทพและชาวญี่ปุ่นเป็นเผ่าพันธุ์ที่เหนือชนชาติอื่น ไม่เป็นความจริงอีกต่อไป

นอกจากนั้น ตามสนธิสัญญาพอตสדם (Potsdam Declaration) ญี่ปุ่นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย พลเอกดักลาส แมคอาเธอร์ จึงได้ตั้ง

²⁸⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๘.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของญี่ปุ่น (8), เติลนิวส์, 25 เมษายน 2555.

คณะกรรมการจัดการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงเสนอให้รัฐบาลและสภาโตเอ็ตเห็นชอบ ก่อนจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระจักรพรรดิให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ในวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลใช้บังคับในอีก 6 เดือนต่อมา คือวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947.²⁸⁷

พระราชสถานะของสมเด็จพระจักรพรรดิในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญเมจิโดยสิ้นเชิง จากแต่เดิมในรัฐธรรมนูญเมจิบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์พระจักรพรรดิ และทรงเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งทรงใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศและเอกภาพของประชาชนเท่านั้น ทรงดำรงพระราชสถานะเช่นนี้ตามเจตนารมณ์ของปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการแผ่นดินหรือการใช้พระราชอำนาจของสมเด็จพระจักรพรรดิจึงต้องมีการถวายคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรีหรือผ่านการพิจารณาจากสภาโตเอ็ตเสมอ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สมเด็จพระจักรพรรดิจะไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดอีก สถานะของสมเด็จพระจักรพรรดิจึงเป็นเพียงสัญลักษณ์อย่างแท้จริงดังที่ศาสตราจารย์โยชิฟูมิ ทามาตะ จากมหาวิทยาลัยเกียวโต ได้เคยสรุปไว้ว่า พระจักรพรรดิเบามากเหมือนอากาศ คือ เกือบไม่รู้สึกร่างกายอยู่ แต่ขาดไม่ได้²⁸⁸

นอกจากประเด็นในเรื่องพระราชสถานะแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังถูกเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งสันติ” (Peace Constitution / Heiwa-Kenp) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้ญี่ปุ่นไม่สามารถมีกองกำลังทางบก ทางทะเล ทางอากาศและกองกำลังอื่นซึ่งจะใช้ในสงคราม ตลอดจนไม่มีอำนาจประกาศสงคราม²⁸⁹

ภายหลังจากที่ญี่ปุ่นหลุดพ้นจากการยึดครองของฝ่ายสัมพันธมิตรในปี ค.ศ. 1952 มีความพยายามจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชสถานะของสมเด็จพระจักรพรรดิโดยต้องการให้มีการเชิดชูและมีบทบาทมากยิ่งขึ้น รวมถึงบทบัญญัติมาตรา 9 ที่ห้ามญี่ปุ่นทำสงคราม เพื่อให้สามารถมีกองกำลังป้องกันตนเองภายใต้บังคับบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จเพราะประชาชนส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นเห็นด้วยกับการคงรัฐธรรมนูญปัจจุบันไว้

²⁸⁷ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อูวรรณโณ, ผลพระคุณ ๖ รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของญี่ปุ่น (10), เติลินิวส์, 9 พฤษภาคม 2555.

²⁸⁸ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อูวรรณโณ, ผลพระคุณ ๖ รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของญี่ปุ่น (12), เติลินิวส์, 23 พฤษภาคม 2555.

²⁸⁹ The Constitution of Japan, 1947, article 9.

“Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes.

In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized.”

ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันและไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด²⁹⁰

(2) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศภูฏาน

ประวัติศาสตร์ของภูฏานเริ่มต้นขึ้นจากการที่มีชาวทิเบตอพยพลงมาตั้งถิ่นฐานจนกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่เพื่อลี้ภัยสงครามอันเกิดจากการรุกรานของจีนและมองโกเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงศตวรรษที่ 17 เมื่อมีลามะชาวดรุกปา นามว่า นาวัง นำเยล (Ngawang Namgyal) ได้รวบรวมภูฏานให้เป็นปึกแผ่น รูปแบบการปกครองและสังคมภูฏานในสมัยนั้นมีลักษณะเป็นอาณาจักรธรรมราชาโดยมีธรรมราชาเป็นผู้ปกครอง หรือที่ชาวภูฏานเรียกกันว่า “ซับดรุง” (Zhabdrung) โดยมีนาวัง นำเยล เป็นซับดรุงพระองค์แรกแห่งภูฏาน การปกครองแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือฝ่ายสงฆ์และฝ่ายฆราวาสโดยมีซับดรุงเป็นประมุขของทั้ง 2 ฝ่าย มีหลักการสืบทอดตำแหน่งธรรมราชาที่สำคัญคือผู้ที่จะเป็นซับดรุง องค์ใหม่จะต้องสามารถพิสูจน์ให้คนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งลามะชั้นผู้ใหญ่ให้เชื่อได้ว่า ทรงเป็นซับดรุงองค์เดิมกลับชาติมาเกิด หลักการสืบทอดตำแหน่งธรรมราชาเป็นอุปสรรคประการหนึ่งซึ่งส่งผลให้รูปแบบการปกครองของภูฏานต้องเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม การปกครองในรูปแบบนี้ของภูฏานยังคงสืบทอดต่อกันมากกว่า 2 ศตวรรษ

ต่อมา อังกฤษได้เข้ารุกรานภูฏานส่งผลให้ชาวภูฏานต้องลุกขึ้นต่อต้านการรุกรานจากอังกฤษ นำโดยข้าหลวงแห่งเมืองตองสา (Penlop of Trongsa) นามว่า อุเก็น วังชุก (Ugyen Wangchuck) จนสามารถปกป้องเมืองต่างๆ ไว้ได้ จากผลงานดังกล่าวส่งผลให้บรรดาข้าหลวงและคณะสงฆ์ต้องการให้อูเก็น วังชุก เป็นประมุขของภูฏาน แต่เนื่องจากอูเก็น วังชุก เป็นเพียงสามัญชน และมีได้เป็นซับดรุงกลับชาติมาเกิด ดังนั้นจึงไม่อาจขึ้นดำรงตำแหน่งซับดรุงได้ บรรดาข้าหลวงและคณะสงฆ์จึงแก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนอาณาจักรภูฏานเป็นราชอาณาจักร และสถาปนาอูเก็น วังชุก เป็นกษัตริย์ หรือที่ชาวภูฏานเรียกว่า “ดรุค กยัลโป” (Druk Gyalpo) แปลว่า “ราชันมังกร” เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1907 นับแต่นั้นมา ราชวงศ์วังชุกได้ปกครองภูฏานเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน²⁹¹

ในส่วนของรูปแบบการปกครองของภูฏานนั้น นับแต่ปี ค.ศ. 1907 เป็นต้นมา ภูฏานปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีดรุค กยัลโป เป็นประมุข จนกระทั่ง

²⁹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๕ รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของญี่ปุ่น (11), เดลินิวส์, 9 พฤษภาคม 2555.

²⁹¹ มานพ ถนอมศรี, เจาะลึก 27 ราชวงศ์ของโลก, (นนทบุรี : บ้านรัก, 2554), หน้า 441-445.

ถึงรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเก วังชุก (Jigme Singye Wangchuck) พระองค์มีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในช่วงปี ค.ศ. 1998 มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยมีการจัดตั้งสภาคณะมนตรีขึ้นทำหน้าที่บริหารประเทศโดยมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานสภาคณะมนตรี (Chairman of the Council of Ministers) นายกรัฐมนตรีมาจากการคัดเลือกจากสมาชิกสภาคณะมนตรีซึ่งมีสมาชิกจำนวน 10 คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดลำดับ 1 - 5 จะสลับหมุนเวียนกันขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและประธานสภาคณะมนตรีวาระละ 1 ปี จากนั้น เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 2005 สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเก วังชุก ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีการดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญต่อไป

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของภูฏานนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากภูฏานจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในทางสากล อย่างไรก็ตาม ชาวภูฏานไม่ค่อยเต็มใจนักที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเห็นว่าการปกครองแบบเดิมก็ไม่ได้มีปัญหาประการใด แต่เมื่อสมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเก วังชุก ได้ออกมาชี้แจงว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงเวลาที่ประเทศสงบและประชาชนมีความสุข ย่อมจะได้ผลดีกว่าในช่วงที่ประเทศประสบปัญหา เนื่องจากจะได้มีเวลาปรับปรุงแก้ไขสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบ ชาวภูฏานจึงเริ่มยอมรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนี้

ต่อมา สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเก วังชุก ได้ประกาศสละราชสมบัติให้แก่กุฎราชกุมารจิกมี เคเซอร์ นัมเกล วังชุก (Jigme Khesar Namgyal Wangchuck) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2006 เนื่องจากทรงเห็นว่า ภูฏานกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองของประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเรียนรู้อะไรจากการปกครองประเทศในฐานะประมุขแห่งกุฎราชกุมารจิกมี เคเซอร์ นัมเกล วังชุก จะต้องเรียนรู้การปกครองประเทศในฐานะประมุขแห่งภูฏาน จากนั้น ในปี ค.ศ. 2008 การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานจึงแล้วเสร็จ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ส่งผลให้ภูฏานเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์²⁹²

²⁹² กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ, ทวีปเอเชีย : ราชอาณาจักรภูฏาน [Online], 5 กรกฎาคม 2555, แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th>

(3) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศกัมพูชา

กัมพูชาเป็น 1 ใน 3 ประเทศในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปัจจุบัน โดยอีก 2 ประเทศที่เหลือคือประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย ประวัติศาสตร์ราชวงศ์กัมพูชาเริ่มต้นขึ้นในสมัยอาณาจักรฟูนาน (Funan Kingdom) ซึ่งเป็นอาณาจักรที่รุ่งเรืองในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 1-6 มีอาณาเขตเหนือดินแดนลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างซึ่งรวมถึงดินแดนกัมพูชาในปัจจุบัน เมื่ออาณาจักรฟูนานเสื่อมอำนาจลงอาณาจักรอื่นๆ ได้ขึ้นมาใช้อำนาจเหนือดินแดนกัมพูชาในเวลาต่อมาจนถึงในยุคของจักรวรรดิเขมร (Khmer Empire) ซึ่งเป็นจักรวรรดิที่มีความเจริญรุ่งเรืองสูงที่สุดระหว่างปี ค.ศ. 802-1431²⁹³ และมีอิทธิพลต่อรูปแบบการปกครองในดินแดนอื่นๆ อย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งคติเทวราชหรือเทวราชา ซึ่งเป็นคติความเชื่อที่ว่ากษัตริย์มิใช่มนุษย์ธรรมดา แต่เป็นเทพที่ลงมาจุติ

เขมรเข้าสู่ยุคเสื่อมโทรมภายหลังจากรัชสมัยของพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 ผ่านพ้นไป ดินแดนต่างๆ ในความครอบครองของเขมรต่างแยกตัวเป็นอิสระจากเขมร จักรวรรดิเขมรต้องถึงจุดสิ้นสุดเมื่อต้องตกเป็นเมืองขึ้นของอาณาจักรอยุธยา นับแต่นั้นมา ดินแดนกัมพูชาจึงต้องอยู่ภายใต้อำนาจของไทยและเวียดนาม²⁹⁴ ก่อนที่จะตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1863²⁹⁵

แม้กัมพูชาจะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐอื่นๆ แต่สถาบันกษัตริย์ในกัมพูชายังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องโดยการสนับสนุนของรัฐเจ้าอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่กัมพูชาเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส ฝรั่งเศสเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งกษัตริย์แห่งกัมพูชาจากผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์มาโดยตลอดรวมไปถึงการสถาปนาพระบาทสมเด็จพระนโรดม สีหนุ ขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งกัมพูชาในปี ค.ศ. 1941 ซึ่งกษัตริย์พระองค์นี้ทรงมีบทบาทสำคัญทางการเมืองการปกครองกัมพูชาในเวลาต่อไป

กัมพูชาถูกจักรวรรดิญี่ปุ่นเข้ายึดครองช่วงเวลาสั้นๆ ในปี ค.ศ. 1941-1945 ก่อนที่จะกลับมาอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสอีกครั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1945 ต่อมาในปี ค.ศ. 1946 การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในกัมพูชาได้เริ่มต้นขึ้น มีการจัดตั้งพรรคการเมืองและมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นภายในประเทศกัมพูชา จากนั้นในปี ค.ศ. 1947 มีการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในกัมพูชาโดยได้ต้นแบบมาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อ

²⁹³ เดวิด แชนด์เลอร์, ประวัติศาสตร์กัมพูชา, แปลโดย พรธงงาม เกษธรรมสาร และคณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2546), หน้า 41-42.

²⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142-146.

²⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 213.

เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยในสมัยนั้นยังไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากกัมพูชายังคงอยู่ภายใต้อำนาจของฝรั่งเศส อีกทั้งพระบาทสมเด็จพระนโรดม สีหนุ ได้ยึดอำนาจปกครองและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรี รวมถึงการตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นและยุบสภาแห่งชาติในปี ค.ศ. 1952 โดยไม่สนใจกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ

กัมพูชาในช่วงปี ค.ศ. 1952-1953 ถือเป็นช่วงเวลาแห่งการเรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศสนำโดยพระบาทสมเด็จพระนโรดม สีหนุ จนกระทั่งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1953 ฝรั่งเศสจึงยินยอมคืนเอกราชให้กัมพูชา พระบาทสมเด็จพระนโรดม สีหนุ จึงทรงเป็นเสมือนวีรบุรุษของชาติ²⁹⁶

สถาบันกษัตริย์ในกัมพูชาดำรงอยู่จนถึงปี ค.ศ. 1970 ก็เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้น และมีการถอดถอนพระบาทสมเด็จพระนโรดม สีหนุ ออกจากตำแหน่งกษัตริย์ พร้อมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศเป็นสาธารณรัฐ แต่ก็ดำรงอยู่ได้ไม่นานนักเมื่อกองกำลังลัทธิคอมมิวนิสต์กัมพูชาหรือที่รู้จักกันในนาม “เขมรแดง” สามารถเอาชนะรัฐบาลสาธารณรัฐได้ในปี ค.ศ. 1975 และได้บุกยึดกรุงพนมเปญและสาธารณรัฐกัมพูชา กัมพูชาในขณะนั้นได้เปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ มีคณะผู้ปกครองหลักคือ พรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา หรือพรรคกัมพูชาประชาธิปไตย และเปลี่ยนชื่ออย่างเป็นทางการของประเทศกัมพูชาว่า “กัมพูชาประชาธิปไตย” (Democratic Kampuchea) แทนชื่อ “สาธารณรัฐกัมพูชา” พร้อมทั้งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1976 พระบาทสมเด็จพระนโรดม สีหนุ ได้ถูกสถาปนาขึ้นเป็นกษัตริย์อีกครั้ง แต่ต่อมาไม่นานก็ถูกถอดออกจากตำแหน่งและต้องพำนักอยู่ในพระราชวังในกรุงพนมเปญภายใต้การควบคุมของพรรคคอมมิวนิสต์²⁹⁷

กัมพูชาต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองในลัทธิคอมมิวนิสต์จนถึงต้นปี ค.ศ. 1979 เมื่อแนวร่วมสามัคคีประชาชนชาตีกัมพูชา (Front d'Union nationale pour le salut du Kampuchéa) ร่วมกับกองทัพของเวียดนามได้บุกเข้ายึดกรุงพนมเปญและขับไล่รัฐบาลคอมมิวนิสต์และสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (People's Republic of Kampuchea) ขึ้นในปีเดียวกัน มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1981 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการกล่าวถึงตำแหน่งประมุขของรัฐ

ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1981 ในปี ค.ศ. 1989 โดยเปลี่ยนชื่อประเทศจากสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชาเป็นรัฐกัมพูชา (State of Cambodia) เมื่อกองทัพเวียดนามถอนกำลังออกจากกัมพูชา รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ประธานสภา

²⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 289-292.

²⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 321-336.

แห่งรัฐกัมพูชา (Chairman of the Council of State) ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ แต่กัมพูชาในยุคนี้เป็นเพียงช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น และต้องสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1993

องค์กรบริหารชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในกัมพูชา (United Nations Transitional Authority in Cambodia; UNTAC) ซึ่งเป็นองค์กรจากสหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงการปกครองกัมพูชาในช่วงปี ค.ศ. 1992-1993 โดยได้จัดให้มีการเลือกตั้งในกัมพูชา จากนั้นสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 1993 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนชื่อประเทศอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งเป็น “ราชอาณาจักรกัมพูชา” และกำหนดให้เปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พร้อมทั้งได้อัญเชิญพระบาทสมเด็จพระนโรดม สีหนุขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์อีกครั้งหนึ่งในวันเดียวกัน แต่พระองค์ก็ได้ประกาศสละราชสมบัติในปี ค.ศ. 2004 ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระนโรดม สีหนุณี (Norodom Sihamoni) จะได้ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระราชบิดาจนถึงปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1999 กำหนดให้กษัตริย์แห่งกัมพูชาทรงมีสถานะเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้นโดยลดบทบาทและพระราชอำนาจของกษัตริย์และในขณะเดียวกันก็เพิ่มอำนาจให้นายกรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

(4) ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศมาเลเซีย

มาเลเซีย หรือสหพันธรัฐมลายูในอดีต เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วย 13 รัฐ ประกอบไปด้วย เปรัค, ปาหัง, สลังงอร์, ไทรบุรี, เคนดาร์, เนกรีเซมบิลัน, ยะโฮร์, กลันตัน, ตรังกานู, ปีนัง, มะละกา, ซาบาห์, และซาราวัก และ 3 ดินแดนสหพันธ์ ประกอบไปด้วย กัวลาลัมเปอร์, ปุตราจายา, และลาบวน

ในอดีต มาเลเซียเคยเป็นดินแดนอาณานิคมในจักรวรรดิอังกฤษ โดยในแต่ละรัฐมีสุลต่านเป็นผู้ปกครองภายใต้การควบคุมของจักรวรรดิอังกฤษ ซึ่งในเวลาต่อมา อังกฤษก็ได้ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้อาณานิคมแห่งนี้ได้รับเอกราช ในปี ค.ศ. 1952 อังกฤษได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่าต้องการก่อตั้งชาติมลายูที่เป็นเอกภาพ มีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1955 รวมถึงก่อตั้งสภาหมู่บ้านและจัดระบบการให้สัญชาติแก่ชาวจีน ทั้งนี้ เพื่อการเตรียมอาณานิคมแห่งนี้ให้เข้าสู่ยุคเอกราชในอนาคต

ในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลอังกฤษได้จัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมา เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญในสหพันธรัฐมลายู (Reid Commission) ซึ่งได้รับการรับรองจากสมเด็จพระราชาธิบดีอิสซาเบธที่ 2 แห่งอังกฤษ และที่ประชุมประมุขของรัฐ (Conference of Rulers) คณะกรรมการชุดนี้มีลอร์ด วิลเลียม เรด (Lord William Reid) ผู้พิพากษาชาวอังกฤษเป็นประธาน ได้ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมลายูจนแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1957 ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับที่สหพันธรัฐมลายูได้รับเอกราชจากอังกฤษ และมีการจัดทำเอกสารสำคัญ 4 อย่างเพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ได้แก่

- Federation of Malaya Independence Act 1957 ที่ออกโดยรัฐสภาอังกฤษ เพื่อเป็นการยุติอำนาจอธิปไตยของอังกฤษเหนือดินแดนในสหพันธรัฐมลายู และให้สหพันธรัฐมลายูเป็นเอกราช
- Federation of Malaya Agreement 1957 ระหว่างข้าหลวงใหญ่แห่งอังกฤษในนามของสมเด็จพระราชาธิบดีอิสซาเบธที่ 2 กับที่ประชุมประมุขของรัฐแห่งสหพันธรัฐมลายู โดยเป็นข้อตกลงระหว่าง 2 ประเทศ เพื่อให้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมลายู ค.ศ. 1957 มีผลบังคับใช้
- Federal Constitution Ordinance 1957 โดยรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐมลายูเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในประเทศ
- เอกสารให้ความยินยอมจากรัฐแต่ละรัฐในสหพันธรัฐมลายู ให้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมลายู ค.ศ. 1957 มีผลใช้บังคับเหนือรัฐแต่ละรัฐ

จะเห็นได้ว่า ที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมลายูมาจากการให้เอกราชและให้รัฐธรรมนูญโดยอังกฤษ เช่นเดียวกันกับประเทศในกลุ่มเครือจักรภพแห่งชาติประเทศอื่นๆ โดยในยุคแรกเริ่มนั้น สหพันธรัฐมลายูที่ได้รับเอกราชจากอังกฤษประกอบด้วยรัฐ 11 รัฐ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมลายูเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ร่วมกันภายในรัฐทั้ง 11 รัฐโดยกำหนดให้ใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือที่เรียกว่ายังดี เปอตวน อากง (Yang di – Pertuan Agong) ซึ่งเป็นสุลต่านในรัฐใดรัฐหนึ่งที่มาจากการพิจารณาแต่งตั้งโดยที่ประชุมประมุขของรัฐ (Majlis Raja-raja) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ต่อมา สหพันธรัฐมลายูได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1963 และทำการเปลี่ยนชื่อประเทศอย่างเป็นทางการเป็น “สหพันธรัฐมาเลเซีย” เพื่อรองรับการรวมสิงคโปร์ ซาบาห์ และซาราวัก เข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ แต่เมื่อสิงคโปร์ได้แยกประเทศออกไปในอีก 2 ปีต่อมา ก็ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอีกครั้ง นับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการแก้ไข

เพิ่มเติมในวาระต่าง ๆ เพื่อตอบรับต่อสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย โดยระหว่างปี ค.ศ. 1957-1994 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถึง 34 ฉบับด้วยกัน²⁹⁸

2.2.4.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของประเทศในกลุ่มนี้แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็นรายประเทศได้ ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ในประเทศญี่ปุ่น

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระจักรพรรดิญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นไปตาม Imperial Household Law 1947 ซึ่งผ่านการพิจารณาโดยสภาไดเอ็ต โดย Imperial Household Law 1947 กำหนดให้ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ต้องเป็นทายาทเพศชายเท่านั้น ลำดับผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์เป็นไปตาม Imperial Household Law 1947 มาตรา 2 โดยมีลำดับดังนี้

- (1.1) พระราชโอรสองค์โตขององค์จักรพรรดิ
- (1.2) พระโอรสองค์โตของพระราชโอรสองค์โตขององค์จักรพรรดิ
- (1.3) ผู้สืบสายโลหิตอื่นๆ ที่เป็นเพศชายของพระราชโอรสองค์โตขององค์จักรพรรดิ
- (1.4) พระราชโอรสองค์รองขององค์จักรพรรดิรวมไปถึงผู้สืบสายโลหิตที่เป็นเพศชายของพระราชโอรสองค์รองขององค์จักรพรรดิ
- (1.5) ผู้สืบสายโลหิตอื่นๆ ที่เป็นเพศชายขององค์จักรพรรดิ
- (1.6) พระเชษฐาหรือพระอนุชาขององค์จักรพรรดิรวมไปถึงผู้สืบสายโลหิตที่เป็นเพศชายของพระเชษฐาหรือพระอนุชาขององค์จักรพรรดิ
- (1.7) พระปิตุลาขององค์จักรพรรดิรวมไปถึงผู้สืบสายโลหิตที่เป็นเพศชายของพระปิตุลาขององค์จักรพรรดิ

²⁹⁸ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สหพันธรัฐมาเลเซีย : การเมือง การปกครอง และระบบรัฐสภา [Online], กันยายน 2555, แหล่งที่มา <http://www.thai-senate.com>, หน้า 17.

สิทธิในการสืบทอดราชบัลลังก์จะเรียงลำดับไปตามนี้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ตามนี้เหลืออยู่ สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์จะเปลี่ยนสายไปยังราชวงศ์ที่มีความใกล้ชิดมากที่สุดกับราชวงศ์ที่ครองราชย์ในปัจจุบัน²⁹⁹

อย่างไรก็ตาม หากรัชทายาทเป็นโรคภัยแรงทางร่างกายหรือจิตใจที่ไม่อาจรักษาได้ หรือมีความลำบากประการอื่น สมาราชสำนัก (Imperial Household Council/Kōshitsu Kaigi) อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงให้ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ลำดับถัดไปเป็นผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์³⁰⁰

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ในประเทศญี่ปุ่นมีปัญหาถกเถียงกันเกี่ยวกับการจำกัดให้เฉพาะพระราชโอรสหรือทายาทเพศชายเท่านั้นจึงจะมีสิทธิสืบราชสมบัติ โดยล่าสุดในช่วงปี ค.ศ. 2005 เมื่อราชวงศ์ญี่ปุ่นเหลือผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์เพียง 2 พระองค์เท่านั้น คือเจ้าชายนารุฮิโตะ (Crown Prince Naruhito) ซึ่งเป็นพระราชโอรสองค์โตของสมเด็จพระจักรพรรดิอะกิฮิโตะ (Emperor Akihito) และเจ้าชายอากิชิโนะ (Prince Akishino) ซึ่งเป็นพระราชโอรสองค์รองของสมเด็จพระจักรพรรดิอะกิฮิโตะ โดยนับแต่ปี ค.ศ. 1965 เป็นต้นมา ไม่มีผู้สืบราชวงศ์เพศชายกำเนิดขึ้นมาอีกเลย จะมีก็แต่เพียงเจ้าหญิงโตะโกะ (Princess Toshi Aiko) ซึ่งเป็นพระธิดาของเจ้าชายนารุฮิโตะที่ประสูติเมื่อปี ค.ศ. 2001 ด้วยความกังวลว่าอาจจะไม่มีผู้สืบราชสมบัติต่อจากเจ้าชายทั้งสอง จึงมีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม Imperial Household Law

²⁹⁹ Imperial Household Law of Japan, 1947, article 2.

“The Imperial Throne shall be passed to the members of the Imperial Family according to the following order:

- (1) The eldest son of the Emperor
- (2) The eldest son of the Emperor's eldest son
- (3) Other descendants of the eldest son of the Emperor
- (4) The second son of the Emperor and his descendants
- (5) Other descendants of the Emperor
- (6) Brothers of the Emperor and their descendants
- (7) Uncles of the Emperor and their descendants

In case there are no members of the Imperial Family as under the numbers of the preceding paragraph, the Throne shall be passed to the member of the Imperial family next nearest in lineage. In cases of the two preceding paragraphs, precedence shall be given to the senior line, and in the same degree, to the senior member.”

³⁰⁰ Imperial Household Law of Japan, 1947, article 3. “When the Imperial heir is suffering from an incurable disease of mind or body, or when any other weighty cause exists, the order of succession may be changed by decision of the Imperial Household Council and in accordance with the order stipulated in the preceding article.”

1947 เพื่อให้พระราชธิดามีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา พระโอรสของเจ้าชาย อากิฮิโชนามว่าเจ้าชายฮิซาฮิโตะ (Prince Hisahito) ได้ประสูติเมื่อวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 2006 ส่งผลให้การสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากเจ้าชายนารุฮิโตะหรือเจ้าชายอากิฮิโชนะไม่มีปัญหาอีกต่อไป ข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม Imperial Household Law 1947 จึงตกไปในที่สุด³⁰¹

(2) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ในประเทศ

ภูฏาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 กำหนดให้ราชบัลลังก์ว่างลงในกรณีดังต่อไปนี้

- ดรุค กัลโป ซึ่งครองราชย์ในขณะนั้นสิ้นพระชนม์
- ดรุค กัลโป ซึ่งครองราชย์ในขณะนั้นต้องลงจากราชบัลลังก์เนื่องจากมีพระชนมพรรษาครบ 65 พรรษา³⁰²
- ดรุค กัลโป ซึ่งครองราชย์ในขณะนั้นมีพระราชประสงค์ที่จะสละราชสมบัติ ในการนี้ รัฐสภาจะมีการประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวโดยต้องมีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด³⁰³ มีประธานศาลแห่งภูฏานเป็นประธานในที่ประชุม³⁰⁴ หากที่ประชุมรัฐสภามีมติเห็นชอบให้สละราชสมบัติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกรัฐสภาที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมดก็ให้ดำเนินการจัดทำประชามติจากประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้ดรุค กัลโป สละราชบัลลังก์³⁰⁵ หากผลการลงประชามติปรากฏว่าประชาชนลงมติ

³⁰¹ Iwai Katsumi, *Japan's Imperial Family in Crisis* [Online], 19 November 2012, Available from <http://www.nippon.com>

³⁰² The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 6. "Upon reaching the age of sixty-five years, the Druk Gyalpo shall step down and hand over the Throne to the Crown Prince or Crown Princess, provided the Royal Heir has come of age."

³⁰³ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 21. "The motion for abdication shall be tabled for discussion at a joint sitting of Parliament if not less than two-thirds of the total number of the members of Parliament submits such a motion based on any of the grounds in section 20 of this Article."

³⁰⁴ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 23. "The Chief Justice of Bhutan shall preside over the joint sitting of Parliament mentioned in section 21 of this Article."

³⁰⁵ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 24. "If, at such joint sitting of Parliament, not less than three-fourths of the total number of members of Parliament passes the motion for

เห็นชอบให้ดรุก กัลโป สละราชบัลลังก์ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ดรุก กัลโป จึงจะสามารถสละราชบัลลังก์ได้³⁰⁶

เมื่อราชบัลลังก์ว่างลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานได้กำหนดหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์โดยผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ต้องเป็นผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากดรุก กัลโป อูเก็น วังชุก (Druk Gyalpo Ugyen Wangchuck) และเกิดจากบิดามารดาที่แต่งงานกันโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ นอกจากนั้น ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ที่แต่งงานกับคู่สมรสที่ไม่มีสัญชาติภูฏานโดยการเกิดไม่มีสิทธิขึ้นครองราชย์บัลลังก์

ผู้มีสิทธิขึ้นสืบราชสมบัติลำดับแรกคือพระราชโอรสองค์โตของดรุก กัลโป ซึ่งครองราชย์ในขณะนั้น ในกรณีที่พระราชโอรสองค์โตไม่อาจขึ้นครองราชย์ได้ ผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ลำดับถัดไปคือพระราชโอรสองค์ถัดไป แต่หากดรุก กัลโป ไม่ทรงมีพระราชโอรส ให้พระราชธิดาองค์โตของดรุก กัลโป เป็นผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์

ในกรณีที่ดรุก กัลโป ไม่ทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดาที่คลอดก่อนดรุก กัลโป สิ้นพระชนม์ สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ให้ตกเป็นของทารกในครรภ์ของพระราชินีผู้ซึ่งตั้งครรภ์ในขณะที่ดรุก กัลโป สิ้นพระชนม์ แต่หากดรุก กัลโป ไม่ทรงมีทายาทหลงเหลืออยู่เลย สิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ให้ตกเป็นของพระราชวงศ์ที่มีเชื้อสายใกล้ชิดกับดรุก กัลโป ที่สุด โดยพิจารณาจากลำดับอาวุโส³⁰⁷

abdication, then such a resolution shall be placed before the people in a National Referendum to be approved or rejected.”

³⁰⁶ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 25. “On such a resolution being approved by a simple majority of the total number of votes cast and counted from all the Dzongkhags in the Kingdom, the Druk Gyalpo shall abdicate in favour of the heir apparent.”

³⁰⁷ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 3.

“The title to the Golden Throne of Bhutan shall vest in the legitimate descendants of Druk Gyalpo Ugyen Wangchuck as enshrined in the inviolable and historic Gyenja of the Thirteenth Day, Eleventh Month of the Earth Monkey Year, corresponding to the Seventeenth Day of December, Nineteen Hundred and Seven and shall:

(a) Pass only to children born of lawful marriage;

(b) Pass by hereditary succession to the direct lineal descendants on the abdication or demise of the Druk Gyalpo, in order of seniority, with a prince taking precedence over a princess, subject to the requirement that, in the event of shortcomings in the elder prince, it shall be the sacred duty of the Druk Gyalpo to select and proclaim the most capable prince or princess as heir to the Throne;

ผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์สมบัติต่อจากดรุก กัลโป จะได้รับดาร์ (Dar) ซึ่งเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่สืบทอดมาจากนักบวช ชับดุง นาวัง นำเยล (Zhabdrung Ngawang Namgyal) ที่ปูนาคาของ (Punakha Dzong) เพื่อเป็นเครื่องแสดงว่าทรงเป็นองค์รัชทายาท³⁰⁸

เมื่อองค์รัชทายาทได้เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นดรุก กัลโป แห่งภูฏานแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานบัญญัติให้พระบรมวงศานุวงศ์ สมาชิกรัฐสภา และสมาชิกจากองค์กรอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งโดยดรุก กัลโป เข้าสาบานตนว่าจะจงรักภักดีต่อดรุก กัลโป³⁰⁹ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนนี้มีข้อสังเกตว่ามีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีกษัตริย์เป็นประมุขซึ่งมักกำหนดให้กษัตริย์เป็นผู้สาบานตนต่อรัฐสภาว่าจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและจะพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีบทบัญญัติให้ต้องสาบานตนต่อรัฐสภา แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วกษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องปฏิบัติพระราชกรณียกิจและใช้พระราชอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานมีบทบัญญัติระบุงพระราชสถานะของดรุก กัลโป ไว้อย่างชัดเจนว่าทรงต้องพิทักษ์และสนับสนุนรัฐธรรมนูญรวมถึงสวัสดิการต่างๆ ของประชาชนภูฏาน³¹⁰

(c) Pass to the child of the Queen who is pregnant at the time of the demise of the Druk Gyalpo if no heir exists under section 3(b);

(d) Pass to the nearest collateral line of the descendants of the Druk Gyalpo in accordance with the principle of lineal descent, with preference being given for elder over the younger, if the Druk Gyalpo has no direct lineal descendant;

(e) Not pass to children incapable of exercising the Royal Prerogatives by reason of physical or mental infirmity; and

(f) Not pass to a person entitled to succeed to the Throne who enters into a marriage with a person other than a natural born citizen of Bhutan.”

³⁰⁸ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 4. “The successor to the Throne shall receive dar from the Machhen of Zhabdrung Ngawang Namgyal at Punakha Dzong and shall be crowned on the Golden Throne.”

³⁰⁹ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 5. “Upon the ascension of the Druk Gyalpo to the Throne, the members of the Royal Family, the members of Parliament and the office holders mentioned in section 19 of this Article shall take an Oath of Allegiance to the Druk Gyalpo.”

³¹⁰ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 18. “The Druk Gyalpo shall protect and uphold this Constitution in the best interest and for the welfare of the people of Bhutan.”

(3) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ในประเทศ

กัมพูชา

การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ในประเทศกัมพูชามีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ อย่างมาก แม้การสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศกัมพูชาจะใช้หลักสายโลหิต (Hereditary) เช่นเดียวกับประเทศโดยส่วนใหญ่ แต่ไม่เสมอไปที่ราชบัลลังก์กัมพูชาจะสืบทอดต่อไปยังทายาทของกษัตริย์ที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด อีกทั้งกษัตริย์ไม่สามารถเลือกผู้ที่จะมาสืบราชสันตติวงศ์ได้ด้วยพระองค์เอง แต่เป็นหน้าที่ของสภาราชบัลลังก์ (Royal Council of the Throne) ที่จะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกกษัตริย์พระองค์ใหม่ โดยสภาราชสำนักประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

- ประธานวุฒิสภา (The President of the Senate)
- ประธานสภาแห่งชาติ (The President of the National Assembly)
- นายกรัฐมนตรี
- ประมุขฝ่ายสงฆ์จากฝ่ายมหานิกายและฝ่ายธรรมยุติกนิกาย (Samdech the Chiefs of the Order of Mohanikay and Thammayut)
- รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งและคนที่สอง
- รองประธานสภาแห่งชาติคนที่หนึ่งและคนที่สอง³¹¹

สภาราชบัลลังก์จะพิจารณาคัดเลือกกษัตริย์พระองค์ใหม่จากผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ โดยผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ที่จะขึ้นครองราชย์ได้นั้นจะต้องเป็นสมาชิกในราชวงศ์ที่มีพระชนมพรรษาไม่น้อยกว่า 30 พรรษา และจะต้องเป็นผู้สืบสายพระโลหิตจากสมเด็จพระนเรศวรมหาราช

³¹¹ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 13.

“Within a period of not more than seven days, the new King of the Kingdom of Cambodia shall be chosen by the Royal Council of the Throne.

The Royal Council of the Throne shall consist of:

- The President of the Senate
- The President of the National Assembly
- The Prime Minister
- Samdech the Chiefs of the Order of Mohanikay and Thammayut
- The first and second Vice-President of the Senate
- The first and Second Vice-Presidents of the Assembly.

The organization and functioning of the Council of the Throne shall be determined by law.”

รามธิบดี (นักร้องตัวง) สมเด็จพระนโรดมสีหนุ หรือสมเด็จพระสีสวตธัมมวียงค์ อีกทั้งผู้นั้นจะต้องทำพิธีสาบานตนก่อนขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์³¹²

ในระหว่างที่กษัตริย์พระองค์ใหม่ยังไม่ขึ้นครองราชย์ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่หากประธานวุฒิสภาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานสภาแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน แต่หากประธานสภาแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้บุคคลผู้มีตำแหน่งระดับสูงในสายการปกครองดังต่อไปนี้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก่ รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่ง รองประธานสภาแห่งชาติคนที่หนึ่ง รองประธานวุฒิสภาคนที่สอง และรองประธานสภาแห่งชาติคนที่สอง ตามลำดับ

313

นอกจากบทบัญญัติในส่วนที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชายังได้กำหนดไปถึงคุณสมบัติของสมเด็จพระราชินี โดยสมเด็จพระราชินีแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาต้องไม่ทรงยุ่งเกี่ยวการเมือง และต้องไม่ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ หรือหัวหน้ารัฐบาล หรือตำแหน่งในทางบริหารหรือทางการเมืองอื่น สมเด็จพระราชินีจะต้องทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ ในด้านสังคม, มนุษยธรรม, ศาสนา และทรงช่วยเหลือกษัตริย์ในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจด้านพิธีการและความสัมพันธ์ทางการทูต³¹⁴

³¹² The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 14.

“The King of Cambodia shall be a member of the Royal family, of at least 30 years old, descending from the blood line of King Ang Duong, King Norodom or King Sisowath.

Upon enthronement, the King shall take the oath of allegiance as stipulated in Annex IV.”

³¹³ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 12.

“In case of the death of the King, the President of the Senate shall take over the responsibility as Acting Head of State in the capacity of a Regent of the Kingdom of Cambodia.

If the President of the Senate cannot perform duty as Acting Head of State in place of the King during the King’s dead, the taking over of responsibility as Acting Head of State in title as a “Regent”, shall be in compliance with the paragraphs 2 and 3 of the amended article 11.”

³¹⁴ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 16.

“The Queen of the Kingdom of Cambodia shall not have the right to engage in politics, to assume the role of Head of State or Head of Government, or to assume other administrative or political roles.

The Queen of the Kingdom of Cambodia shall exercise activities that serve the social, humanitarian, religious interests, and shall assist the King with protocol and diplomatic functions.”

(4) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ในประเทศ

มาเลเซีย

มาเลเซีย เป็น 1 ใน 4 ประเทศในโลกยุคปัจจุบันที่พระมหากษัตริย์มิได้สืบราชสันตติวงศ์ทางสายเลือด (heritage) นอกเหนือจากสหราชอาณาจักร ชาติอื่น และอันดอร์รา ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 กำหนดให้มีที่ประชุมประมุขของรัฐ (Majlis Raja-raja) ประกอบด้วยสุลต่านของทั้ง 9 รัฐ และผู้ว่าการรัฐ (Yang di-Pertua Negeri) อีก 4 รัฐ เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งสมเด็จพระราชาธิบดี หรือที่เรียกว่ายังดี เปอตวน อากง (Yang di-Pertuan Agong) จากสุลต่านของทั้ง 9 รัฐ แต่สุลต่านที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเป็นยังดี เปอตวน อากง ได้แก่

- สุลต่านผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
- สุลต่านที่แสดงเจตนาว่าไม่ปรารถนาจะได้รับตำแหน่งยังดี

เปอตวน อากง

• ที่ประชุมประมุขของรัฐได้ลงคะแนนเป็นการลับว่าไม่มีความเหมาะสมที่จะได้รับตำแหน่งยังดี เปอตวน อากง เนื่องจากสุลต่านพระองค์นั้นมีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ หรือเหตุผลประการอื่นซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติพระราชกรณียกิจในฐานะยังดี เปอตวน อากง³¹⁵

ในทางปฏิบัติ ที่ประชุมประมุขของรัฐจะพิจารณาแต่งตั้งสุลต่านขึ้นดำรงตำแหน่งยังดี เปอตวน อากง ตามลำดับอาวุโสแห่งการเสวยราชย์ในฐานะสุลต่านประจำรัฐ และผลัดเปลี่ยนกันขึ้นดำรงตำแหน่งตามลำดับรัฐที่สุลต่านยังไม่เคยได้รับตำแหน่งยังดี เปอตวน อากงต่อไปโดยไม่มี การสืบทอดอำนาจจนครบทั้ง 9 รัฐ จากนั้นจึงจะพิจารณาจากลำดับอาวุโสอีกครั้ง แต่ยังดี เปอตวน อากง ที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่งไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันในสมัยต่อไป

³¹⁵ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, THIRD SCHEDULE, article 1.

“A Ruler is qualified to be elected Yang di-Pertuan Agong unless -

(a) he is a minor, or

(b) he has notified the Keeper of the Rulers' Seal that he does not desire to be elected, or

(c) the Conference of Rulers by secret ballot resolves that he is unsuitable by reason of infirmity of mind or body or for any other cause to exercise the functions of Yang di-Pertuan Agong.

A resolution under this section shall not be carried unless at least five members of the Conference have voted in favour of it.”

สุลต่านผู้ดำรงตำแหน่งยังดี เปอตวน อากง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี แต่อาจต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระในกรณีที่ทรงสิ้นพระชนม์ ลาออก หรือที่ประชุมประมุขของรัฐมีมติถอดถอนพระองค์ออกจากตำแหน่ง ในขณะที่ทรงดำรงตำแหน่งเป็นยังดี เปอตวน อากง สุลต่านพระองค์นั้นจะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการประจำรัฐที่พระองค์เป็นประมุขให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์จนกว่าสุลต่านพระองค์นั้นจะพ้นจากตำแหน่งยังดี เปอตวน อากง³¹⁶

ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ยังดี เปอตวน อากง จะต้องทำพิธีสาบานตนต่อที่ประชุมประมุขของรัฐและประธานศาลสูงสุด (Lord President of the Supreme Court) หรือในกรณีที่ประธานศาลสูงสุดไม่อยู่ก็ให้ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสลำดับถัดไปในศาลสูงเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน โดยคำสาบานตนของยังดี เปอตวน อากง จะต้องมีบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมประมุขของรัฐ 2 คน ให้การยืนยัน³¹⁷

ยังดี เปอตวน อากง ไม่อาจขาดการปฏิบัติพระราชกรณียกิจเกินกว่า 15 วันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากที่ประชุมประมุขของรัฐ เว้นแต่กรณีเสด็จเยี่ยมเยียนต่างประเทศ³¹⁸

2.2.4.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ

2.2.4.3.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ กษัตริย์จึงทรงเป็นเสมือนสัญลักษณ์และศูนย์รวมใจของคนทั้งชาติ ทรงมีสถานะและพระราชอำนาจต่างๆ ที่เป็นผลสืบ

³¹⁶ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 32, subparagraph 3-4.

“The Yang di-Pertuan Agong shall be elected by the Conference of Rulers for a term of five years, but may at any time resign his office by writing under his hand addressed to the Conference of Rulers or be removed from office by the Conference of Rulers, and shall cease to hold office on ceasing to be a Ruler.

The provisions of Part I and III of the Third Schedule shall apply to the election and removal of the Yang di-Pertuan Agong.”

³¹⁷ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 37, subparagraph 1. “The Yang di-Pertuan Agong shall before exercising his functions take and subscribe before the Conference of Rulers and in the presence of the Lord President of the Supreme Court (or in his absence the next senior judge of the Supreme Court available) the oath of office set out in Part 1 of the Fourth Schedule; and the oath shall be attested by two persons appointed for the purpose by the Conference of Rulers.”

³¹⁸ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 34(5). “The Yang Di-Pertuan Agong shall not, without the consent of the conference of rulers, be absent from the federation for more than fifteen days, except on a state visit to another country.”

เนื่องมาจากสถานะประมุขแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งอาจพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศ ดังนี้

(1) สถานะประมุขของจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่น

ตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 กำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศและเอกภาพของประชาชน ทรงดำรงพระราชสถานะเช่นนี้ตามเจตนารมณ์ของปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย³¹⁹ ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการแผ่นดินหรือการใช้พระราชอำนาจของสมเด็จพระจักรพรรดิจึงต้องปฏิบัติตามคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรีหรือผ่านการพิจารณาจากสภาโตเอ็ตเซมอ และเป็นการใช้พระราชอำนาจในนามของประชาชน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สมเด็จพระจักรพรรดิจะไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดอีก นอกจากนั้นสมเด็จพระจักรพรรดิยังทรงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ³²⁰

ในกรณีที่สมเด็จพระจักรพรรดิยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือเจ็บป่วยร้ายแรง หรือกรณีอื่นๆ อันส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ Imperial Household Law 1947 กำหนดให้สภाराชสำนักเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ (Regency) จากบุคคลในราชวงศ์ตามลำดับดังต่อไปนี้ เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนสมเด็จพระจักรพรรดิ

(1.1) พระราชโอรสของสมเด็จพระจักรพรรดิที่เป็นองค์รัชทายาท (Kotaiishi) หรือพระราชชนัดดาของสมเด็จพระจักรพรรดิที่เป็นองค์รัชทายาท (Kotaison)

(1.2) พระราชโอรสหรือพระราชชนัดดาที่เป็นเพศชายและไม่ได้เป็นรัชทายาทของสมเด็จพระจักรพรรดิ (shinnō) หรือพระราชชนัดดาที่เป็นเพศชายและไม่ได้เป็นรัชทายาทของสมเด็จพระจักรพรรดิ (ō) โดยพิจารณาตามลำดับอาวุโส

(1.3) สมเด็จพระจักรพรรดินี (Empress)

(1.4) พระราชชนนีของสมเด็จพระจักรพรรดิ (Empress Dowager)

³¹⁹ The Constitution of Japan, 1947, article 1. “The Emperor shall be the symbol of the State and the unity of the people, deriving his position from the will of the people with whom resides sovereign power.”

³²⁰ The Constitution of Japan, 1947, article 99. “The Emperor or the Regent as well as Ministers of State, members of the Diet, judges, and all other public officials have the obligation to respect and uphold this Constitution.”

(1.5) พระราชอัยยิกาของสมเด็จพระจักรพรรดิ (Grand Empress Dowager)

(1.6) พระราชธิดาหรือพระราชนัดดาที่เป็นเพศหญิงของสมเด็จพระจักรพรรดิ (naishinnô) หรือพระราชปนัดดาที่เป็นเพศหญิงของสมเด็จพระจักรพรรดิ (nyoô) โดยพิจารณาตามลำดับอาวุโส³²¹

อย่างไรก็ตาม หากผู้สำเร็จราชการหรือคาดว่าจะได้เป็นผู้สำเร็จราชการเป็นโรคร้ายแรงทางร่างกายหรือจิตใจที่ไม่อาจรักษาได้ หรือมีความล่าช้าประการอื่น สภาราชสำนักอาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงให้บุคคลในราชวงศ์ลำดับถัดไปเป็นผู้สำเร็จราชการแทน³²²

(2) สถานะประมุขของกษัตริย์แห่งกัมพูชา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาบัญญัติให้กษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ แต่ไม่ทรงมีอำนาจปกครองประเทศ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในข้อนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้เด็ดขาด³²³ ในฐานะประมุขแห่งรัฐ กษัตริย์ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้ชี้ขาด

³²¹ Imperial Household Law of Japan, 1947, article 17.

“The Regency shall be assumed by a member of the Imperial Family of age according to the following order:

- (1) The Kotaishi or Kotaison
- (2) A shinnô or an ô
- (3) The Empress
- (4) The Empress Dowager
- (5) The Grand Empress Dowager
- (6) A naishinnô or a nyoô

In the case of No. 2 in the preceding paragraph the order of succession to the Throne shall apply, and in the case of No. 6 in the same paragraph, the order of succession to the Throne shall apply mutatus mutandis.”

³²² Imperial Household Law of Japan, 1947, article 18. “In case the Regent, or a person falling in the order of assumption of Regency, is affected with a serious disease, mentally or physically, or there is a serious hindrance, the Imperial Household Council may decide to change the Regent or the order of assumption of Regency, according to the order stipulated in the preceding Article.”

³²³ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 17. “The provision as stated in the first clause of Article 7, “the King of Cambodia shall reign but shall not govern”, absolutely shall not be amended.”

การใช้อำนาจขององค์กรสาธารณะต่างๆ ให้เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์³²⁴ นอกจากนั้น กษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นปึกแผ่นเดียวกันของชาติ และเป็นผู้รับรองความเป็นเอกราชและอธิปไตยของราชอาณาจักรกัมพูชา รวมถึงเป็นผู้ปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน³²⁵

กษัตริย์แห่งกัมพูชาทรงดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐตลอดพระชนม์ชีพ แต่ในกรณีที่กษัตริย์ไม่สามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจในฐานะประมุขเนื่องจากทรงประชวรหนักและได้รับการรับรองจากแพทย์ที่ได้รับการคัดเลือกโดยประธานวุฒิสภา ประธานสภาแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาแห่งชาติและประธานวุฒิสภาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนกษัตริย์ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์³²⁶ ส่วนในกรณีที่กษัตริย์มิได้พำนักอยู่ในราชอาณาจักร ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนกษัตริย์ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์³²⁷

หากประธานวุฒิสภาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการได้ ให้ประธานสภาแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน แต่หากประธานสภาแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้บุคคลผู้มีตำแหน่งระดับสูงในสายการปกครองดังต่อไปนี้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก่ รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่ง รองประธานสภาแห่งชาติคนที่หนึ่ง รองประธานวุฒิสภาคนที่สอง และรองประธานสภาแห่งชาติคนที่สอง ตามลำดับ³²⁸

³²⁴ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 9. “The King shall assume the august role of arbitrator to ensure the faithful execution of public powers.”

³²⁵ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 8.

“The King of Cambodia shall be a symbol of unity and eternity of the nation.

The King shall be guarantor of the national independence, sovereignty, and territorial integrity of the Kingdom of Cambodia, the protector of rights and freedom for all citizens and the guarantor of international treaties.”

³²⁶ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 11, subparagraph 1. “In the case that the King cannot perform His normal duties as Head of State owing to His serious illness as certified by doctors chosen by the President of the Senate, the President of the Assembly and the Prime Minister the President of the Assembly and Senate shall perform the duties of Head of state as “Regent””

³²⁷ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 30. “In the absence of the King, the President of the Assembly Senate shall assume the duties of acting Head of State. In the case that the President of the Senate cannot perform his duties as the acting Head of State replacing the King due to his absence, the responsibilities as the Acting Head of State shall be exercised in conformity with second and third paragraph of new Article 11.”

³²⁸ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 11, subparagraph 2-3.

(3) สถานะประมุขของดรुक กัลโป แห่งภูฏาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 บัญญัติให้ประมุขแห่งภูฏานคือดรुक กัลโป (Druk Gyalpo) ทรงมีสถานะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและสัญลักษณ์ของประชาชนแห่งภูฏาน และทรงมีสถานะเป็นประมุขทั้งในฝ่ายศาสนาและฝ่ายอาณาจักร³²⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานกำหนดให้มีสภาองคมนตรี (Privy Council) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยดรुक กัลโป 2 คน สมาชิกที่มาจากการเสนอชื่อโดยคณะรัฐมนตรี (Lhengye Zhungtshog) 1 คน และสมาชิกที่มาจากการเสนอชื่อโดยวุฒิสภา (National Council) 1 คน สภาองคมนตรีมีความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพิเศษของดรुक กัลโป และพระราชวงศ์
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของพระราชวงศ์
- ถวายคำแนะนำต่อดรुक กัลโป ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับราชบัลลังก์และราชวงศ์
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของประมุข
- ผลที่เกิดขึ้นจากคำสั่งใดๆ ของดรुक กัลโป³³⁰

“In the case of the President of the Senate cannot perform his duties as the acting Head of State replacing the King as "Regent" when he is ill seriously as provided in the above paragraph the President of Assembly shall take them over.

In the case as stated in the above paragraph, other dignitaries as following hierarchy can perform Acting Head of State as Regent:

- (a) First Vice-President of the Senate
- (b) First Vice-President of the Assembly
- (c) Second Vice-President of the Senate
- (d) Second Vice-President of the Assembly”

³²⁹ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 1-2.

“1. His Majesty the Druk Gyalpo is the Head of State and the symbol of unity of the Kingdom and of the people of Bhutan.

2. The Chhoe-sid-nyi of Bhutan shall be unified in the person of the Druk Gyalpo who, as a Buddhist, shall be the upholder of the Chhoe-sid.”

³³⁰ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 14.

ในบางกรณี อำนาจของดรुक กัลโป ตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดอาจตกอยู่กับสภาผู้สำเร็จราชการ (Council of Regency) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 6 คน ได้แก่ สมาชิกชั้นผู้ใหญ่ในพระราชวงศ์ตามที่สภาองคมนตรีได้เสนอรายชื่อจำนวน 1 คน ประธานศาลยุติธรรมแห่งภูฏาน นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายค้าน³³¹ โดยสภาผู้สำเร็จราชการจะมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่แทนดรुक กัลโป ในกรณีดังต่อไปนี้

- ผู้สืบราชสมบัติมีพระชนมพรรษายังไม่ครบ 21 พรรษาบริบูรณ์
- ดรुक กัลโป ได้ประกาศสละพระราชอำนาจเป็นการชั่วคราว
- รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกรัฐสภาที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด ว่าดรुक กัลโป ไม่อาจใช้พระราชอำนาจหรือปฏิบัติพระราชกรณียกิจเนื่องจากปัญหาความเจ็บป่วยทางกายหรือจิตใจเป็นการชั่วคราว³³²

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

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

³³¹ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 8.

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

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

³³² The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 7.

“There shall, subject to the provision of section 9 of this Article, be a Council of Regency when:

- (a) The successor to the Throne has not attained the age of twenty-one years;

อำนาจของคณะผู้สำเร็จราชการจะหมดลงก็ต่อเมื่อได้ทรงมีคำประกาศ (Proclamation) ว่าดรุก กัลโป มีพระชนมพรรษาครบ 21 พรรษาบริบูรณ์แล้ว หรือมีคำประกาศว่าดรุก กัลโป ได้ยกเลิกการสละพระราชอำนาจเป็นการชั่วคราวแล้ว แล้วแต่กรณี แต่ในกรณีที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยว่าดรุก กัลโป ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจเนื่องจากปัญหาความเจ็บป่วยทางกายหรือจิตใจ อำนาจของคณะผู้สำเร็จราชการจะหมดลงก็ต่อเมื่อรัฐสภาได้ลงมติยืนยันว่าดรุก กัลโป ได้ทรงพ้นจากอาการเหล่านั้นแล้ว³³³

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ดรุก กัลโป ได้ประกาศสละพระราชอำนาจเป็นการชั่วคราว หรือกรณีที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยว่าดรุก กัลโป ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจเนื่องจากปัญหาความเจ็บป่วยทางกายหรือจิตใจ รัชทายาทของดรุก กัลโป ผู้จะได้สืบราชสมบัติเป็นองค์ต่อไปอาจเป็นผู้สำเร็จราชการแทนที่สภาผู้สำเร็จราชการได้ หากรัชทายาทผู้นั้นมีพระชนมพรรษาครบ 21 พรรษาบริบูรณ์แล้ว³³⁴

(4) ยังกี เปอตวน อากง ในฐานะประมุขของประเทศ

มาเลเซีย

ในแต่ละรัฐของประเทศมาเลเซียจะมีสุลต่าน หรือผู้ว่าการรัฐ (Yang di-Pertua Negeri) เป็นประมุข ส่วนในระดับสหพันธรัฐนั้นสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งมาเลเซีย หรือที่เรียกว่ายังกี เปอตวน อากง (Yang di-Pertuan Agong) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสุลต่านในรัฐใดรัฐหนึ่งคือผู้ดำรงตำแหน่งประมุขแห่งสหพันธรัฐมาเลเซียและอยู่เหนือกว่าสุลต่านหรือผู้ว่าการรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งในขณะที่ทรงดำรงตำแหน่งเป็นยังกี เปอตวน อากง สุลต่านพระองค์นั้นจะทรงแต่งตั้ง

(b) The Druk Gyalpo has temporarily relinquished, by Proclamation, the exercise of the Royal Prerogatives; or

(c) It has been resolved by not less than three-fourths of the total number of members of Parliament in a joint sitting that the Druk Gyalpo is unable to exercise the Royal Prerogatives by reason of temporary physical or mental infirmity.”

³³³ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 11. “When the successor to the Throne attains the age of twentyone years or when the Druk Gyalpo resumes the exercise of the Royal Prerogatives under sections 7(a) and 7(b) of this Article, notice shall be given by Proclamation. However, when the Druk Gyalpo regains the ability to exercise the Royal Prerogatives under section 7(c) of this Article, notice shall be given to that effect by resolution of Parliament.”

³³⁴ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 9. “In the case specified under section 7(b) or 7(c) of this Article, the descendant of the Druk Gyalpo, who is the heir presumptive, shall, instead of the Council of Regency, become Regent by right, if the heir presumptive has attained the age of twenty-one years.”

ผู้สำเร็จราชการหรือคณะผู้สำเร็จราชการประจำรัฐที่พระองค์เป็นประมุขให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่และใช้พระราชอำนาจต่างๆ แทนพระองค์จนกว่าสุลต่านพระองค์นั้นจะพ้นจากตำแหน่งยังดี เปอตวน อากง ยกเว้นเพียง 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ พระราชอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการหรือสมาชิกคณะผู้สำเร็จราชการแทนที่ผู้สำเร็จราชการหรือสมาชิกคณะผู้สำเร็จราชการที่เสียชีวิตหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และพระราชอำนาจอันสืบเนื่องมาจากสถานะประมุขของศาสนาอิสลามประจำรัฐนั้นๆ ที่ยังคงเป็นพระราชอำนาจโดยตรงของสุลต่านผู้ดำรงตำแหน่งยังดี เปอตวน อากง เช่นเดิม³³⁵

ในฐานะประมุขแห่งสหพันธรัฐ ยังดีเปอตวน อากง ทรงมีพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ 2 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ พระราชอำนาจที่ทรงใช้ตามคำแนะนำของรัฐบาล ซึ่งยังดี เปอตวน อากง ไม่อาจปฏิเสธการใช้พระราชอำนาจในกรณีนี้ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะ กับพระราชอำนาจที่ทรงใช้โดยอิสระ ได้แก่

- พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
- ประจำสหพันธรัฐ
- พระราชอำนาจในการไม่อนุมัติคำร้องขอให้มีการยุบสภา
- ประมุขของรัฐในประเด็นต่างๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
- พระราชอำนาจอื่นๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กฎหมายแห่งสหพันธรัฐอาจกำหนดให้ยังดี เปอตวน อากง ใช้พระราชอำนาจภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือ หรือได้รับคำแนะนำจากบุคคลอื่น

³³⁵ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, 34(1)(8).

“(1) The Yang di-Pertuan Agong shall not exercise his functions as Ruler of his State except those Head of the religion of Islam.

...

(8) Nothing in Clause (1) shall prevent the Yang di-Pertuan Agong exercising as Ruler of his State any power vested in him either alone or in conjunction with any other authority -

(a) to amend the Constitution of the State; or

(b) to appoint a Regent or member of a Council of Regency in the place of any Regent or member, as the case may be, who has died or has become incapable for any reason of performing the duties of the office of Regent or member of the Council of Regency respectively.”

นอกเหนือจากรัฐบาล เว้นแต่จะเป็นพระราชอำนาจโดยอิสระของพระองค์ หรือกฎหมายจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น³³⁶

ยังดี เปอตวน อากง มีพระราชอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งในฐานะประมุขของรัฐคือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าการรัฐ (Yang di-Pertua Negeri) ในรัฐที่ไม่มีสูลต่านเป็นประมุข ได้แก่ ปีนัง มะละกา ซาบาห์ และซาราวัก ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีประจำรัฐแต่ละรัฐ ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรี ผู้ว่าการรัฐมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ในระหว่างที่ยังดี เปอตวน อากง เสด็จประพาสต่างประเทศ หรือไม่สามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ ผู้ดำรงตำแหน่งรองกษัตริย์ หรือที่เรียกว่า ทิมบาลัน ยังดี เปอตวน อากง (Timbalan Yang di-Pertuan Agong) จะเป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ เว้นแต่ยังดี เปอตวน อากง จะได้เสด็จประพาสต่างประเทศหรือไม่สามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจน้อยกว่า 15 วัน แต่ในกรณีนี้ทิมบาลัน ยังดี เปอตวน อากง อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ได้หากมีเหตุจำเป็น

ทิมบาลัน ยังดี เปอตวน อากง ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งจากที่ประชุมประมุขของรัฐภายหลังจากที่ที่ประชุมประมุขของรัฐได้พิจารณาแต่งตั้งยังดี เปอตวน อากง

³³⁶ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 40.

“(1) In the exercise of his functions under this Constitution or federal law the Yang di-Pertuan Agong shall act in accordance with the advice of the Cabinet or of a Minister acting under the general authority of the Cabinet, except as otherwise provided by this Constitution; but shall be entitled, at his request, to any information concerning the government of the Federation which is available to the Cabinet.

(1A) In the exercise of his functions under this Constitution or federal law, where the Yang di-Pertuan Agong is to act in accordance with advice, on advice, or after considering advice, the Yang di-Pertuan Agong shall accept and act in accordance with such advice.

(2) The Yang di-Pertuan Agong may act in his discretion in the performance of the following functions, that is to say:

(a) the appointment of a Prime Minister;

(b) the withholding of consent to a request for the dissolution of Parliament;

(c) the requisition of a meeting of the Conference of Rulers concerned solely with the privileges, position, honours and dignities of Their Royal Highnesses, and any action at such a meeting, and in any other case mentioned in this Constitution.

(3) Federal law may make provision for requiring the Yang di-Pertuan Agong to act after consultation with or on the recommendation of any person or body of persons other than the Cabinet in the exercise of any of his functions other than—

(a) functions exercisable in his discretion;

(b) functions with respect to the exercise of which provision is made in any other Article.”

กง โดยส่วนใหญ่แล้ว สุลต่านผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นทิมบาลัน ยงดี เปอตวน อากง มักเป็นสุลต่านผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นยงดี เปอตวน อากง ในสมัยต่อไป³³⁷

2.2.4.3.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายนิติบัญญัติ

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายนิติบัญญัติมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 มาตรา 44 กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยยงดี เปอตวน อากง และสภาทั้งสอง ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ (Dewan Rakyat) และวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐ (Dewan Negara)³³⁸ ในขณะที่สมเด็จพระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นมิใช่องค์กรหนึ่งของสภาผู้ใช้อำนาจนิติ

³³⁷ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 33.

“There shall be a Deputy Supreme Head of the Federation (to be called the Timbalan Yang di-Pertuan Agong) who shall exercise the functions and have the privileges of the Yang di-Pertuan Agong during any vacancy in the office of the Yang di-Pertuan Agong and during any period during which the Yang di-Pertuan Agong is unable to exercise the functions of his office owing to illness, absence from the Federation or for any other cause, but the Timbalan Yang di-Pertuan Agong shall not exercise those functions during any inability or absence of the Yang di-Pertuan Agong which is expected to be less than fifteen days, unless the Timbalan Yang di-Pertuan is satisfied that it is necessary or expedient to exercise such functions.

The Timbalan Yang di-Pertuan Agong shall be elected by the Conference of Rulers for a term of five years, or if elected during the term for which the Yang di-Pertuan Agong was elected, for the remainder of that term, but may at any time resign his office by writing under his hand addressed to the Conference of Rulers and shall cease to hold office on ceasing to be a Ruler.

If during the term for which the Timbalan Yang di-Pertuan Agong was elected a vacancy occurs in the office of the Yang di-Pertuan Agong his term shall expire on the cessation of the vacancy.

The provisions of Part II of the Third Schedule shall apply to the election of the Timbalan Yang di-Pertuan Agong.

Parliament may by law provide for the exercise by a Ruler of the functions of the Yang di-Pertuan Agong in cases where those functions would under Clause (1) fall to be exercised owing to a vacancy in the office of the Timbalan Yang di-Pertuan Agong or to his illness, absence from the Federation or to any other cause; but such a law shall not be passed without the consent of Conference of Rulers.”

³³⁸ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 44. “The legislative authority of the Federation shall be vested in a Parliament, which shall consist of the Yang di-Pertuan Agong and two Majlis (Houses of Parliament) to be known as the Dewan Negara (Senate) and the Dewan Rakyat (House of Representatives).”

บัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 มาตรา 41³³⁹ ประกอบมาตรา 42³⁴⁰ บัญญัติไว้เพียงว่าสภาไดเอ็ต (National Diet) เป็นองค์กรเพียงหนึ่งเดียวใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives/ Shugi-in) และมนตรีสภา (House of Councillors/ Sangi-in) เท่านั้น ดังนั้นพระราชอำนาจของกษัตริย์ในแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกันไปตามบทบาทและสถานะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง

ในฝ่ายนิติบัญญัติ

หากพิจารณาจากโครงสร้างของระบบรัฐประเทศในกลุ่มนี้พบว่าทั้งสี่ประเทศเลือกใช้ระบบสภาคู่ กล่าวคือมีรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ส่วนวุฒิสภานั้น กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเว้นแต่กรณีประเทศญี่ปุ่นที่สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศภูฏาน กัมพูชา และมาเลเซีย อาจพิจารณาได้ดังนี้

(1.1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใน

ประเทศภูฏาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานบัญญัติให้รัฐสภาภูฏานประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกในภูฏานว่าสภาแห่งชาติ (National Assembly) และวุฒิสภา (National Council) โดยสภาแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 55 คนซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 25 คน ซึ่งตรุก กัลโป ทรงมีบทบาทในการเสนอชื่อสมาชิก 5 คน และสมาชิกที่เหลืออีก 20 คนมาจากการเลือกตั้งใน 20 มณฑล (Dzongkhags) มณฑลละ 1 คน³⁴¹ ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภารวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง³⁴²

³³⁹ The Constitution of Japan, 1947, article 41. “The Diet shall be the highest organ of the state power, and shall be the sole law-making organ of the State.”

³⁴⁰ The Constitution of Japan, 1947, article 42. “The Diet shall consist of two Houses, namely the House of Representatives and the House of Councillors.”

³⁴¹ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 11, section 1.

“The National Council shall consist of twenty-five members comprising:

ในการประชุมวุฒิสภาครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้ง หรือภายหลังจากที่ตำแหน่งประธานวุฒิสภาหรือรองประธานวุฒิสภาว่างลง สมาชิกวุฒิสภาจะลงมติเลือกประธานวุฒิสภา (Chairperson) และรองประธานวุฒิสภา (Deputy Chairperson) จากสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด³⁴³ จากนั้นครุค กยัลโป จะให้การรับรองผู้นั้นขึ้นดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาตามมติของที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป³⁴⁴

(1.2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใน

ประเทศกัมพูชา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1999 กำหนดให้รัฐสภากัมพูชาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกในกัมพูชาว่าสภาแห่งชาติ (National Assembly) และวุฒิสภา (Senate) โดยสภาแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่ต่ำกว่า 120 คนซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง ดังนี้

- สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คนมาจากการเสนอชื่อโดยกษัตริย์
- สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คนมาจากการคัดเลือกโดยการลงมติด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในสภาแห่งชาติ
- สมาชิกที่เหลือทั้งหมดมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน³⁴⁵

(a) One member elected by the voters in each of the twenty Dzongkhags; and

(b) Five eminent persons nominated by the Druk Gyalpo.”

³⁴² The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 11, section 3. “A candidate to or a member of the National Council shall not belong to any political party.”

³⁴³ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 11, section 4. “At the first sitting after any National Council election, or when necessary to fill a vacancy, the National Council shall elect a Chairperson and Deputy Chairperson from among its members.”

³⁴⁴ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 11, section 5. “The Druk Gyalpo shall, by warrant under His hand and seal, confer Dakyen to the Chairperson.”

³⁴⁵ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 100.

“The king shall nominate two Senators.

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสิ้นสุดวาระเมื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้เข้ามาทำหน้าที่แทน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถมีขึ้นได้เนื่องจากประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือมีพฤติการณ์พิเศษอื่นๆ สมาชิกวุฒิสภาอาจได้รับการขยายวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอีก 1 ปี ตามการเสนอโดยกษัตริย์ และจะต้องได้รับการลงมติเห็นชอบตามข้อเสนอนี้จากสมาชิกวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด แต่หากวุฒิสภาไม่อาจมีการประชุมได้เนื่องจากถูกยึดครองโดยกองกำลังต่างชาติ เช่นนี้การประกาศภาวะฉุกเฉินแห่งรัฐสามารถมีผลได้โดยอัตโนมัติ³⁴⁶

(1.3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในประเทศมาเลเซีย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐมาจากการเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากในแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คน และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยยังดี เปอตวน อากง ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐจำนวน 2 คน จากกัวลาลัมเปอร์

The Assembly shall elect two Senators by majority Vote.

Others shall be universally elected.”

³⁴⁶ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 102.

“The term for Senators is six years and this term shall expire upon replacement by new Senators.

When the election of the Senator cannot be conducted due to war and special circumstances, the Senate can continue its term year by year upon the proposal of the King.

The declaration of continuity of its term shall be decided by at least a two-third majority of all members of the senate.

In the circumstance described above the Senate shall assemble everyday. The Senate has the right to terminate the above situation with good reason.

If the Senate cannot assemble due to the invasion of foreign troops the proclamation of the state of emergency shall be continuously in effect automatically.”

- สมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐจำนวน 1
- คน จากปุตราจายา
- สมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐจำนวน 1
- คน จากลาบวน
- สมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐจำนวน
- 40 คน จากการพิจารณาแต่งตั้งโดยพระองค์เอง

สมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามกฎหมาย มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระไม่ได้ การดำรงอยู่ของวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐจะไม่ได้รับผลกระทบจากการยุบสภา

อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอาจตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐได้ โดยอาจเพิ่มสมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐที่มาจากการเลือกตั้งเป็น 3 คนต่อ 1 รัฐ หรือลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐที่มาจากการแต่งตั้งหรือยกเลิกสมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐที่มาจากการแต่งตั้งก็ได้³⁴⁷

³⁴⁷ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 45.

“(1) Subject to Clause (4), the Senate shall consist of elected and appointed members as follows:

(a) two members for each State shall be elected in accordance with the Seventh Schedule; and

(aa) two members for the Federal Territory of Kuala Lumpur, one member for the Federal Territory of Labuan and one member for the Federal Territory of Putrajaya shall be appointed by the Yang di-Pertuan Agong; and

(b) forty members shall be appointed by the Yang di-Pertuan Agong.

(2) The members to be appointed by the Yang di-Pertuan Agong shall be persons who in his opinion have rendered distinguished public service or have achieved distinction in the professions, commerce, industry, agriculture, cultural activities or social service or are representative of racial minorities or are capable of representing the interests of aborigines.

(3) The term of office of a member of the Senate shall, subject to the provisions of the Seventh Schedule, be three years and shall not be affected by a dissolution of Parliament.

(3A) A member of the Senate shall not hold office for more than two terms either continuously or otherwise:

Provided that where a person who has already completed two or more terms of office as a member of the Senate is immediately before the coming into force of this Clause a member of this Clause a member of the Senate, he may continue to serve as such member for the remainder of his term.

นอกจากพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐแล้ว ยิงดี เปอตวน อากง มีพระราชอำนาจแต่งตั้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ (Clerk of Dewan Rakyat) และเลขาธิการวุฒิสภาแห่งสหพันธรัฐ (Clerk of Dewan Negara) จากสมาชิกในหน่วยงานบริการสาธารณะแห่งสหพันธรัฐ (general public service of the Federation) โดยจะอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุจากการเป็นสมาชิกในองค์กรบริการสาธารณะแห่งสหพันธรัฐ เว้นแต่จะได้ลาออกจากตำแหน่งหรือย้ายไปอยู่หน่วยงานบริการสาธารณะแห่งสหพันธรัฐหน่วยงานอื่น³⁴⁸

(2) พระราชอำนาจในการรับรองและยับยั้งร่างกฎหมาย

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้พบว่า พระราชอำนาจในการรับรองและยับยั้งร่างกฎหมายอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กลุ่มประเทศด้วยกัน ได้แก่ ประเทศในกลุ่มที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่ากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย แต่จะบัญญัติไว้เพียงว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและกษัตริย์ได้ลงพระปรมาภิไธยจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ประเทศในกลุ่มนี้ได้แก่ญี่ปุ่นและกัมพูชา ในขณะที่ประเทศอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ ภูฏาน และมาเลเซีย นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเป็นการชั่วคราว (Suspension Legislative Veto) ซึ่งประเทศทั้ง 2 กลุ่มอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(4) Parliament may by law -

(a) increase to three the number of members to be elected for each State;

(b) provide that the members to be elected for each State shall be elected by the direct vote of the electors of that State;

(c) decrease the number of appointed members or abolish appointed members.”

³⁴⁸ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 65(1)(2).

“(1) There shall be a Clerk to the Senate and a Clerk to the House of Representatives.

(2) The Clerk to the Senate and the Clerk to the House of Representatives shall be appointed by the Yang di- Pertuan Agong from among members of the general public service of the Federation and each shall hold office until he attains the age of compulsory retirement for members of the general public service unless he sooner resigns his office or is transferred to another office in the general public service.”

(2.1) พระราชอำนาจในการรับรองและยับยั้งร่าง กฎหมายในประเทศกัมพูชาและญี่ปุ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น มาตรา 7 บัญญัติให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นผู้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือประกาศใช้กฎหมายในนามของประชาชนตามที่คณะรัฐมนตรีถวายความเห็น³⁴⁹ อีกทั้งในมาตรา 59 ยังได้บัญญัติไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา³⁵⁰ ประกอบกับสถานะของสมเด็จพระจักรพรรดิซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรวมไว้ในฐานะองค์กรหนึ่งของรัฐสภา ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่าสมเด็จพระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแต่อย่างใด แต่ทรงทำหน้าที่ในฐานะ “ผู้ประกาศใช้กฎหมาย” โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

สำหรับประเทศกัมพูชานั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชากำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อกษัตริย์ได้ลงพระปรมาภิไธย แต่ไม่พบว่ามีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจกษัตริย์ยับยั้งร่างกฎหมายแต่อย่างใด ในกรณีที่กษัตริย์ทรงพระประชวรและต้องเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลนอกราชอาณาจักร กษัตริย์อาจมอบอำนาจให้ผู้สำเร็จราชการเป็นผู้มีสิทธิลงนามแทนกษัตริย์ก็ได้³⁵¹

สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบและกษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ให้มีผลใช้บังคับในกรุงเทพมหานครภายใน 10 วัน และมีผลใช้บังคับทั่วประเทศภายใน 20 วันนับแต่วันที่กษัตริย์ทรงลง

³⁴⁹ The Constitution of Japan, 1947, article 7(1). “The Emperor, with the advice and approval of the Cabinet, shall perform the following acts in matters of state on behalf of the people: ... (1) Promulgation of amendments of the constitution, laws, cabinet orders and treaties.”

³⁵⁰ The Constitution of Japan, 1947, article 59 (1). “A bill becomes a law on passage by both Houses, except as otherwise provided by the Constitution.”

³⁵¹ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 28.

“The King shall sign the law promulgating the Constitution; laws adopted by the National Assembly and laws completely reviewed by the Senate and shall sign the Royal decree presented by the Council of Ministers.

In the case that the King is serious illness and is hospitalized abroad, the King has the right to delegate the power of signing of the above laws and royal decrees to the Acting head of State through delegating writs.”

พระปรมาภิไธย แต่ในกรณีเร่งด่วนก็สามารถให้มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรเป็นการทันทีภายหลังจากที่ประกาศใช้³⁵²

นอกจากประเด็นในเรื่องพระราชอำนาจในการรับรองและยับยั้งร่างกฎหมาย กษัตริย์แห่งกัมพูชายังทรงมีพระราชอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือพระราชอำนาจในการเสนอแนะให้มีการทบทวนหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งการจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นต้องผ่านการลงมติเห็นชอบในสภาแห่งชาติ³⁵³ แต่สมเด็จพระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นไม่ทรงมีพระราชอำนาจในข้อนี้

(2.2) พระราชอำนาจในการรับรองและยับยั้งร่างกฎหมายในประเทศภูฏานและมาเลเซีย

ประมุขของประเทศในกลุ่มนี้มีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเป็นการชั่วคราว (Suspension Legislative Veto) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน มาตรา 13 บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อตรุก กยัลโป ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น แต่หากตรุก กยัลโป ได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมายังสภาพร้อมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีการพระราชทานเหตุผลที่ทรงปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธย ให้สภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้ง หากสภายังคงลงมติยืนยันเช่นเดิมก็ให้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตรุก กยัลโป ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย³⁵⁴

³⁵² The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 93, subparagraph 1-2.

“Any law approved by the assembly and finally reviewed by the Senate and signed by the King for its promulgation shall go into effect in Phnom Penh ten days after its signing and throughout the country twenty days after its signing.

Laws that are stipulated as urgent shall take effect immediately throughout the country after promulgation.”

³⁵³ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 151.

“The initiative to review or to amend the Constitution shall be the prerogative of the King, the Prime Minister, and the Chairman of the National Assembly at the suggestion of 1/4 of all the assembly members.

Revision or amendments shall be enacted by a Constitutional law passed by the National Assembly with a 2/3 majority vote.”

³⁵⁴ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 13, section 1, 10-11.

“A Bill passed by Parliament shall come into force upon Assent of the Druk Gyalpo.

สำหรับประเทศมาเลเซียก็เช่นเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 บัญญัติให้รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อยังดี เปอตวน อากง เพื่อให้ทรงประทับตรารับรองภายใน 30 วันและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากยังดี เปอตวน อากง ไม่ประทับตรารับรองร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นและส่งคืนมายังรัฐสภาพร้อมเหตุผลที่ไม่ทรงให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้งหนึ่งและจะต้องยืนยันด้วยมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกแต่ละสภาในกรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และจะต้องยืนยันด้วยมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกแต่ละสภาในกรณีร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ จากนั้นจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อยังดี เปอตวน อากง อีกครั้งหนึ่ง หากยังดี เปอตวน อากง อนุมัติภายใน 30 วัน ก็ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากยังดี เปอตวน อากง ไม่อนุมัติภายใน 30 วัน ก็ให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นกฎหมายโดยถือเสมือนว่าได้รับการอนุมัติจากยังดี เปอตวน อากง แล้ว³⁵⁵

....

Where the Druk Gyalpo does not grant Assent to the Bill, He shall return the Bill with amendments or objections to deliberate and vote on the Bill in a joint sitting.

Upon deliberation and passing of the Bill in a joint sitting, it shall be resubmitted to the Druk Gyalpo for Assent thereto, whereupon Assent shall be granted to the Bill.”

³⁵⁵ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 66.

“(1) The power of Parliament to make laws shall be exercised by Bills passed by both Houses (or, in the cases mentioned in Article 68, the House of Representatives) and, except as otherwise provided in this Article, assented to by the Yang di-Pertuan Agong.

(2) Subject to Article 67, a Bill may originate in either House.

(3) When a Bill has been passed by the House in which it originated it shall be sent to the other House; and it shall be presented to the Yang di-Pertuan Agong for his assent when it has been passed by the other House and agreement has been reached between the two Houses and any amendments made in it or when it is required to be so presented under Article 68.

(4) The Yang di-Pertuan Agong shall within thirty days after a Bill is presented to him -

(a) assent to the Bill by causing the Public Seal to be affixed thereto; or

(b) if it is not a money Bill, return the Bill to the House in which it originated with a statement of the reasons for his objection to the Bill, or to any provision thereof.

(4A) If the Yang di-Pertuan Agong returns a Bill to the House in which it originated in accordance with Clause (4) (b), the House shall as soon as possible proceed to reconsider the Bill. If after such reconsideration the Bill is passed by the votes of not less than two-thirds of the total number of members of that House in the case of a Bill for making any amendment to the Constitution other than any amendment excepted pursuant to Article 159, and by a simple majority in the case of any other Bill, with or without amendment, it shall be sent together with the objections to the other House, by which it shall likewise be

(3) พระราชปรารภอื่นของกษัตริย์ในฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากพระราชอำนาจดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้ยังมีพระราชอำนาจอื่นๆ ในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชอำนาจในการเปิดและปิดสมัยประชุมสภา พระราชอำนาจในการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือพระราชอำนาจในงานพิธีการ ได้แก่ การเสด็จมาเป็นองค์ประธานในที่ประชุมรัฐสภา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจเหล่านี้เป็นเพียงพระราชอำนาจที่กษัตริย์ทรงใช้ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำเท่านั้น

ในรัฐธรรมนูญบางประเทศอาจมีบทบัญญัติ นอกเหนือจากที่ได้อธิบายไว้ดังกล่าวข้างต้น ยกตัวอย่างเช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 บัญญัติให้ยังดี เปอตวน อากง มีพระราชอำนาจในการปฏิเสธคำร้องขอให้มีการยุบสภาของนายกรัฐมนตรีได้³⁵⁶ นอกจากนั้นยังดี เปอตวน อากง ยังทรงมีพระราชอำนาจพระราชทานพระราชดำรัสต่อรัฐสภา³⁵⁷ หรือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1999 ก็บัญญัติให้กษัตริย์มีพระราชอำนาจติดต่อกับรัฐสภาโดยราชสาร ซึ่งวุฒิสภาและสภาแห่งชาติจะนำราชสารนั้นมาอภิปรายใดๆ มิได้³⁵⁸ นอกจากนั้นกษัตริย์แห่งกัมพูชายังทรงมี

reconsidered, and if similarly approved by members of that House, the Bill shall again be presented to the Yang di-Pertuan Agong for assent and the Yang di-Pertuan Agong shall give his assent thereto within thirty days after the Bill is presented to him.

(4B) If a Bill is not assented to by the Yang di-Pertuan Agong within the time specified in Clause (a) or (4A) hereof, it shall become law at the expiration of the time as specified in Clause (4) or (4A), as the case may be, in the like manner as if he had assented to it.

(5) A Bill shall become law on being assented to by the Yang di-Pertuan Agong or as provided in Clause (4B), but no law shall come into force until it has been published, without prejudice, however, to the power of Parliament to postpone the operation of any law or to make laws with retrospective effect.

(6) Nothing in this Article or in Article 68 shall invalidate any law confirming an undertaking given by the Federal Government to the effect that a Bill to which the undertaking relates shall not be presented to the Yang di-Pertuan Agong for his assent except in accordance with the undertaking.”

³⁵⁶ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 40(2)(b).

“(2) The Yang di-Pertuan Agong may act in his discretion in the performance of the following functions, that is to say:

...

(b) the withholding of consent to a request for the dissolution of Parliament;”

³⁵⁷ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 60. “The Yang di-Pertuan Agong may address either House of Parliament or both Houses jointly.”

³⁵⁸ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999). article 18.
“The King shall communicate with the Assembly by royal messages.

พระราชอำนาจร้องขอให้วุฒิสภาหรือสภาแห่งชาติเปิดประชุมสมัยวิสามัญ³⁵⁹ แต่ในทางปฏิบัติ กษัตริย์แห่งกัมพูชาจะไม่ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจในข้อนี้โดยพระองค์เอง เป็นต้น

กษัตริย์แห่งกัมพูชายังทรงมีพระราชอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) จำนวน 3 คน จากสมาชิกทั้งหมด 9 คน โดยสมาชิกที่เหลือมาจากการแต่งตั้งโดยสภาแห่งชาติ (National Assembly) จำนวน 3 คน และแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตุลาการสูงสุด (Supreme Council of the Magistracy) จำนวน 3 คน³⁶⁰ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและยังมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตลอดจนมีอำนาจประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด³⁶¹ นอกจากนี้ กษัตริย์จะทรงปรึกษารื้อกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้³⁶²

These royal messages shall not be subject to discussion by the Senate and the National Assembly.”

³⁵⁹ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 107, Subparagraph 2. “If there is a proposal from the king or the prime Minister, or at least one-third of the senate, the Senate standing Committee shall call an extraordinary session of the Senate.”

The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 83, Subparagraph 2. “Each session shall last at least three months. If there is a proposal from the King or the Prime Minister or at least 1/3 of the National Assembly members, the National Assembly Standing Committee shall call an extraordinary session of the National Assembly.”

³⁶⁰ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 137, subparagraph 1. “The Constitutional Council shall consist of nine members with a nine-year mandate. 1/3 of the members of the Council shall be replaced every three years. 3 members shall be appointed by the King, 3 members by the National Assembly and 3 others by the Supreme Council of the Magistracy.”

³⁶¹ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 136.

“The Constitutional Council shall have the duty to safeguard respect of the constitution, interpret the Constitution and laws adopted by the National Assembly and reviewed completely by the Senate.

The Constitutional Council shall have the right to receive and decide on disputes concerning the election of deputies and the election of members of Senate.”

³⁶² The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 143. “The King shall consult with the Constitutional Council on all proposals to amend the Constitution.”

2.2.4.3.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายบริหาร

โดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้อำนาจบริหารเป็นของ กษัตริย์ โดยทรงใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี ดังเช่นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 มาตรา 39³⁶³ แต่เฉพาะในประเทศญี่ปุ่นเท่านั้นที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชัดเจน ว่าอำนาจบริหารเป็นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างๆ ซึ่งประกอบรวมกันเป็นคณะรัฐมนตรี³⁶⁴

ในการศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายบริหารของประเทศในกลุ่มเอเชีย อาจพิจารณาได้จากรูปแบบการใช้พระราชอำนาจ ดังนี้

(1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรี

กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตาม คำแนะนำของสภา อันจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น มาตรา 6³⁶⁵ และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรกัมพูชา มาตรา 119³⁶⁶ โดยหลักแล้ว สภาก็จะถวายคำแนะนำให้ทรงแต่งตั้งหัวหน้า พรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญบางประเทศอาจมิได้กำหนดให้กษัตริย์ต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของสภา แต่ก็จะมีบทบัญญัติบังคับให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนน เสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน มาตรา

³⁶³ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 39. "The executive authority of the Federation shall be vested in the Yang di-Pertuan Agong and exercisable, subject to the provisions of any federal law and of the Second Schedule, by him or by the Cabinet or any Minister authorised by the Cabinet, but Parliament may by law confer executive function on other persons."

³⁶⁴ The Constitution of Japan, 1947, article 65. "Executive power shall be vested in the Cabinet."

³⁶⁵ The Constitution of Japan, 1947, article 6, subparagraph 1. "The Emperor shall appoint the Prime Minister as designated by the Diet."

³⁶⁶ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 119, subparagraph 1. "At the recommendation of the Chairman and with the agreement of both the Vice-Chairmen of the National Assembly, the King shall designate a dignitary from among the representatives of the winning party to form the Royal Government. This designated representative along with other members chosen from the political parties or represented in the National Assembly, then present themselves to the National Assembly to ask for a vote of confidence."

17³⁶⁷ หรือต่อให้ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบังคับให้กษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย แต่ในทางปฏิบัติพระองค์ก็จะต้องทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยมีเงื่อนไขข้อนี้ มิฉะนั้นอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเนื่องจากรัฐบาลอาจถูกรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจอันเป็นผลให้ต้องออกจากตำแหน่งได้

ภายหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว กษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีรวมถึงมีพระราชอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ยกตัวอย่างเช่นกรณีประเทศมาเลเซีย ยังกดี เปอตวน อากง แห่งมาเลเซียมีพระราชอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรี (Menteri)³⁶⁸ และรองรัฐมนตรี (Timbalan Menteri)³⁶⁹ จากการเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีและรองรัฐมนตรีที่จะได้รับ

³⁶⁷ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 17, section 1. “The Druk Gyalpo shall confer Dakyen to the leader or nominee of the party, which wins the majority of seats in the National Assembly, as the Prime Minister.”

³⁶⁸ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 43 (1)(2)(3)(8).

“(1) The Yang di-Pertuan Agong shall appoint a Jemaah Menteri (Cabinet of Ministers) to advise him in the exercise of his functions.

(2) The Cabinet shall be appointed as follows, that is to say -

(a) the Yang di-Pertuan Agong shall first appoint as Perdana Menteri (Prime Minister) to preside over the Cabinet a member of the House of Representative who in his judgment is likely to command the confidence of the majority of the members of that House; and

(b) he shall on the advice of the Prime Minister appoint other Menteri (Ministers) from among the members of either House of Parliament;

but if an appointment is made while parliament is dissolved a person who was a member of the last House of Representatives may be appointed but shall not continue to hold office after the beginning of the next session of Parliament unless, if he has been appointed Prime Minister, he is a member of the new House of Representatives, and in any other case he is a member either of that House or of the Senate.

(3) The Cabinet shall be collectively responsible to Parliament.

...

(8) If a member of the Legislative Assembly of a State is appointed a minister he shall resign from the Assembly before exercising the functions of his office.”

³⁶⁹ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 43A (1).

“(1) The Yang di-Pertuan Agong may on the advice of the Prime Minister appoint Deputy Ministers from among the members of either House of Parliament; but if an appointment is made while Parliament is dissolved a person who was a member of the last House of Representatives may be appointed but shall not hold office after the beginning of the next session of Parliament unless he is a member either of that House or of the Senate.”

การแต่งตั้งต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา และภายหลังจากที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีหรือรองรัฐมนตรีแล้ว จะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีในสมัยของรัฐสภาชุดก่อนอาจได้รับแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่มีการยุบสภา แต่คณะรัฐมนตรีชุดนี้ไม่อาจดำรงตำแหน่งต่อไปภายหลังจากที่มีรัฐสภาชุดใหม่แล้ว เว้นแต่คณะรัฐมนตรีชุดนี้จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่

มีกรณีที่น่าสนใจอีกตัวอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น การแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีในประเทศญี่ปุ่นเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี³⁷⁰ แต่การแต่งตั้งหรือถอดถอนดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรอง (attestation) จากสมเด็จพระจักรพรรดิตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี³⁷¹ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นกำหนดสถานะของสมเด็จพระจักรพรรดิว่าทรงเป็นเพียง “ผู้รับรอง” แทนที่จะทรงเป็น “ผู้แต่งตั้ง” ดังเช่นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประเทศอื่นๆ ซึ่งการบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้เป็นการเน้นย้ำว่าอำนาจตัดสินใจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีเป็นของนายกรัฐมนตรีอย่างแท้จริง รวมถึงเป็นการเน้นย้ำว่าสมเด็จพระจักรพรรดิไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดๆ ในทางบริหาร

(2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งอื่นๆ

นอกจากพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว กษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการในระดับสูงตำแหน่งอื่นๆ อีกด้วยตามคำแนะนำของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ยกตัวอย่างเช่น กรณีประเทศมาเลเซีย ยังดีเปอตวน อากง ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งตามคำแนะนำของที่ประชุมประมุขของรัฐ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Service Commission) โดยการพิจารณาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และได้ปรึกษาหารือในที่ประชุมประมุขของรัฐ³⁷²

³⁷⁰ The Constitution of Japan, 1947, article 68.

“The Prime Minister shall appoint the Ministers of State.

However, a majority of their number must be chosen from among the members of the Diet.

The Prime Minister may remove the Ministers of State as he chooses.”

³⁷¹ The Constitution of Japan, 1947, article 7(5). “The Emperor, with the advice and approval of the Cabinet, shall perform the following acts in matters of state on behalf of the people: ... (5) Attestation of the appointment and dismissal of Ministers of State and other officials as provided for by law, and of full powers and credentials of Ambassadors and Ministers.”

³⁷² The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 141A(2). “The Education Service Commission shall consist of the following members appointed by the Yang di-Pertuan Agong in his discretion but after

นอกจากนั้น ในกรณีประเทศกัมพูชา กษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงโดยพระราชกฤษฎีกา (Kret) ตามการเสนอของคณะรัฐมนตรี³⁷³ เป็นต้น

(3) พระราชอำนาจที่จะทรงได้รับทราบการบริหารกิจการบ้านเมืองต่างๆ ของคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อกษัตริย์ โดยจะต้องรายงานกิจการบ้านเมืองต่างๆ ให้กษัตริย์ทรงทราบ ตัวอย่างเช่นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชากำหนดให้กษัตริย์ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเข้าเฝ้าเดือนละสองครั้งเพื่อรายงานความเป็นไปภายในประเทศ³⁷⁴ รวมถึงต้องเสนอรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีให้กษัตริย์ทรงทราบ³⁷⁵ กรณีประเทศภูฏานก็เช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเสนอรายงานต่อตรุก กัลโป เกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองภายในประเทศ รวมถึงนโยบายทางนิติบัญญัติและนโยบายอื่นๆ ของรัฐบาล³⁷⁶

เมื่อกษัตริย์ได้รับทราบกิจการบ้านเมืองต่างๆ จากรัฐบาลแล้ว กษัตริย์จึงทรงมีพระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติที่สำคัญ 3 ประการ เช่นเดียวกับกับประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ ได้แก่ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn)

considering the advice of the Prime Minister and after consultation with the Conference of Rulers, that is to say, a Chairman, a Deputy Chairman and not less than four but not more than eight other members.”

³⁷³ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 21, subparagraph 1. “Upon Proposals by the Council of Ministers, the King shall sign decrees (Kret) appointing, transferring or ending the mission of high civil and military officials, ambassadors and Envoys Extraordinary and Plenipotentiary.”

³⁷⁴ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 20. “The King shall grant an audience twice a month to the Prime Minister and the Council of Ministers to hear their reports on the State of the Nation.”

³⁷⁵ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (as Amended 1999), article 123, subparagraph 4. “Minutes of the Council of Minister’s meetings shall be forwarded to the King for His information.”

³⁷⁶ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 10. “The Prime Minister shall present an Annual Report on the state of the nation, including legislative plans and the annual plans and priorities of the Government, to the Druk Gyalpo and to a joint sitting of Parliament.”

(4) พระราชอำนาจอื่นๆ ในฝ่ายบริหาร

นอกจากพระราชอำนาจดังกล่าวข้างต้นแล้ว กษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจประการอื่นโดยจะทรงใช้ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามนโยบายหรือแนวทางต่างๆ ของรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น พระราชอำนาจในการประกาศภาวะฉุกเฉินโดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ประธานสภาแห่งชาติ และประธานวุฒิสภา ในประเทศกัมพูชา หรือพระราชอำนาจในการประกาศใช้คำสั่งคณะรัฐมนตรี (cabinet order) ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งเมื่อการใช้พระราชอำนาจต่างๆ เหล่านี้เป็นไปตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบจากการใช้พระราชอำนาจต่างๆ เหล่านี้

2.2.4.3.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายตุลาการ

ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในนามของกษัตริย์ มีคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้บริหารจัดการในฝ่ายตุลาการ การพิจารณาสถานะและพระราชอำนาจของกษัตริย์ในฝ่ายตุลาการอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาหรือตำแหน่งอื่นๆ ในฝ่ายตุลาการ

(1.1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมในประเทศญี่ปุ่น

ตามรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น อำนาจตุลาการเป็นของศาลฎีกา (Supreme Court) และศาลล่าง (inferior court) ตามที่กฎหมายกำหนด คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลล่างตามบัญชีรายชื่อที่ศาลฎีกาได้จัดทำไว้³⁷⁷

³⁷⁷ The Constitution of Japan, 1947, article 80. “The judges of the inferior courts shall be appointed by the Cabinet from a list of persons nominated by the Supreme Court. All such judges shall hold office for a term of ten years with privilege of reappointment, provided that they shall be retired upon the attainment of the age as fixed by law. The judges of the inferior courts shall receive, at regular stated intervals, adequate compensation which shall not be decreased during their terms of office.”

และมีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา ยกเว้นแต่กรณีประธานศาลฎีกาเท่านั้น³⁷⁸ โดยอำนาจในการแต่งตั้งประธานศาลฎีกาเป็นของสมเด็จพระจักรพรรดิตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี³⁷⁹

(1.2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมในประเทศกัมพูชา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา กำหนดให้กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอนผู้พิพากษา โดยพระราชกฤษฎีกา (Kret) ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตุลาการสูงสุด (Supreme Council of Magistracy)³⁸⁰ อย่างไรก็ตาม ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งมิได้เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการตุลาการสูงสุดจะได้ดำเนินการทางวินัยเนื่องจากผู้พิพากษาผู้นั้นได้กระทำความผิด³⁸¹

คณะกรรมการตุลาการสูงสุดเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่วางระเบียบวิธีปฏิบัติของผู้พิพากษาและอัยการ รวมถึงเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อกษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและอัยการประจำศาลต่างๆ กษัตริย์ทรงเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการสูงสุดโดยตำแหน่ง แต่พระองค์อาจแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการตุลาการสูงสุดแทนพระองค์³⁸²

³⁷⁸ The Constitution of Japan, 1947, article 79. “The Supreme Court shall consist of a Chief Judge and such number of judges as may be determined by law; all such judges excepting the Chief Judge shall be appointed by the Cabinet. The appointment of the judges of the Supreme Court shall be reviewed by the people at the first general election of members of the House of Representatives following their appointment, and shall be reviewed again at the first general election of members of the House of Representatives after a lapse of ten years, and in the same manner thereafter. In cases mentioned in the foregoing paragraph, when the majority of the voters favors the dismissal of a judge, he shall be dismissed. Matters pertaining to review shall be prescribed by law. The judges of the Supreme Court shall be retired upon the attainment of the age as fixed by law. All such judges shall receive, at regular stated intervals, adequate compensation which shall not be decreased during their terms of office.”

³⁷⁹ The Constitution of Japan, 1947, article 6, subparagraph 2. “The Emperor shall appoint the Chief Judge of the Supreme Court as designated by the Cabinet.”

³⁸⁰ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 21, subparagraph 2. “Upon proposals by the Supreme Council of Magistracy, the King shall sign decrees (Kret) appointing, transferring or removing judges.”

³⁸¹ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 133. “Judges shall not be dismissed. The Supreme Council of the Magistracy shall take disciplinary actions against any delinquent judges.”

³⁸² The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 134.

(1.3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมในประเทศภูฏาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน กำหนดให้ดรุก กัลโป มีพระราชอำนาจแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งในฝ่ายตุลาการดังต่อไปนี้

- พระราชอำนาจแต่งตั้งประธานศาลแห่งภูฏาน (Chief Justice of Bhutan) จากการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการตุลาการแห่งชาติ (National Judicial Commission) ซึ่งผู้ที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งประธานศาลแห่งภูฏานได้จะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา (Drangpon) ในศาลสูงสุด หรือเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีความโดดเด่น (eminent jurist)³⁸³
- พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลสูงสุด (Drangpons of the Supreme Court) จากการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการตุลาการแห่งชาติ (National Judicial Commission) ซึ่งผู้ที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูงสุดได้จะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูง (Drangpons of the High Court) หรือเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีความโดดเด่น (eminent jurist)³⁸⁴
- พระราชอำนาจแต่งตั้งประธานศาลสูง (Chief Justice of the High Court) ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตุลาการแห่งชาติ (National Judicial Commission) ซึ่งผู้ที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งประธานศาลสูงได้จะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้

“The Supreme Council of the Magistracy shall be chaired by the King. The King may appoint a representative to chair the Supreme Council of the Magistracy.

The Supreme Council of the Magistracy shall make proposals to the King on the appointment of judges and prosecutors to all courts.

The Supreme Council of Magistracy shall meet under the chairmanship of the President of the Supreme Court or the General Prosecutor of the Supreme Court to decide on disciplinary actions against judges or prosecutors.”

³⁸³ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 21, section 4. “The Chief Justice of Bhutan shall be appointed from among the Drangpons of the Supreme Court or from among eminent jurists by the Druk Gyalpo, by warrant under His hand and seal in consultation with the National Judicial Commission.”

³⁸⁴ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 21, section 5. “The Drangpons of the Supreme Court shall be appointed from among the Drangpons of the High Court or from among eminent jurists by the Druk Gyalpo, by warrant under His hand and seal in consultation with the National Judicial Commission.”

พิพากษาในศาลสูง (Drangpons of the High Court) หรือเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีความโดดเด่น (eminent jurist)³⁸⁵

- พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลสูง (Drangpons of the High Court) ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตุลาการแห่งชาติ (National Judicial Commission) ซึ่งผู้ที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูงได้จะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลมณฑล (Drangpons of the Dzongkhag Courts) หรือเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีความโดดเด่น (eminent jurist)³⁸⁶

- พระราชอำนาจแต่งตั้งอัยการสูงสุด (Attorney General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้ที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดได้จะต้องเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีความโดดเด่น (eminent jurist)³⁸⁷

การบริหารจัดการต่างๆ ในฝ่ายตุลาการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการแห่งชาติ (National Judicial Commission) มีประธานศาลแห่งรัฐเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการแห่งชาติ และมีสมาชิกประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงที่สุดในศาลสูงสุด ประธานคณะกรรมการนิติบัญญัติของสภาแห่งชาติ (Chairperson of the Legislative Committee of the National Assembly) และอัยการสูงสุด ซึ่งสมาชิกทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งโดยดรุก กัลโป³⁸⁸

³⁸⁵ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 21, section 11. “ . The Chief Justice of the High Court shall be appointed from among the Drangpons of the High Court or from among eminent jurists by the Druk Gyalpo, by warrant under His hand and seal, on the recommendation of the National Judicial Commission.”

³⁸⁶ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 21, section 12. “The Drangpons of the High Court shall be appointed from among the Drangpons of the Dzongkhag Courts or from among eminent jurists by the Druk Gyalpo, by warrant under His hand and seal, on the recommendation of the National Judicial Commission.”

³⁸⁷ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 29, section 2. “The Druk Gyalpo shall, by warrant under His hand and seal, appoint an eminent jurist as the Attorney General on the recommendation of the Prime Minister.”

³⁸⁸ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 21, section 17.

“The Druk Gyalpo shall appoint members of the National Judicial Commission by warrant under His hand and seal. The National Judicial Commission shall comprise:

- (a) The Chief Justice of Bhutan as Chairperson;
- (b) The senior most Drangpon of the Supreme Court;
- (c) The Chairperson of the Legislative Committee of the National Assembly; and

(1.4) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมในประเทศมาเลเซีย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 มาตรา 122B บัญญัติให้ยังดี เปอตวน อากง มีพระราชอำนาจแต่งตั้งประธานศาลแห่งสหพันธรัฐและผู้พิพากษาในศาลแห่งสหพันธรัฐ (Federal Court) , ประธานศาลอุทธรณ์และผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal), ประธานศาลสูงสุดและผู้พิพากษาศาลสูงสุด (High Court) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือในที่ประชุมประมุขของรัฐ แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำต่อยังดี เปอตวน อากง นายกรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการดังนี้

(1.4.1) นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับประธานของศาลที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำต่อยังดี เปอตวน อากง ให้แต่งตั้งผู้พิพากษา ก่อนที่จะดำเนินการถวายคำแนะนำต่อยังดี เปอตวน อากง ให้แต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลนั้น ยกเว้นกรณีการถวายคำแนะนำให้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาล

(1.4.2) นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับประธานศาลสูงสุดในรัฐต่างๆ ก่อนถวายคำแนะนำต่อยังดี เปอตวน อากง ให้แต่งตั้งประธานศาลสูงสุด และในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดในซาบฮ์และซาราวัก ให้นายกรัฐมนตรีปรึกษาหารือกับมุขมนตรี (Chief Minister) ในแต่ละรัฐนั้นด้วย³⁸⁹

(d) The Attorney General.”

³⁸⁹ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 122B(1)-(4).

“(1) The Chief Justice of the Federal Court, the President of the Court of Appeal and the Chief Judges of the High Courts and (subject to Article 122C) the other judges of the Federal Court, of the Court of Appeal and of the High Courts shall be appointed by the Yang di-Pertuan Agong, acting on the advice of the Prime Minister, after consulting the Conference of Rulers.

(2) Before tendering his advice as to the appointment under Clause (1) of a judge other than the Chief Justice of the Federal Court, the Prime Minister shall consult the Chief Justice.

(3) Before tendering his advice as to the appointment under Clause (1) of the Chief Judge of a High Court, the Prime Minister shall consult the Chief Judge of each of the High Courts and, if the appointment is to the High Court in Sabah and Sarawak, the Chief Minister of each of the States of Sabah and Sarawak.

(4) Before tendering his advice as to the appointment under Clause (1) of a judge other than the Chief Justice, President or a Chief Judge, the Prime Minister shall consult, if the appointment is to the Federal Court, the Chief Justice of the Federal Court, if the appointment is to the Court of Appeal, the President of the Court of Appeal and, if the appointment is to one of the High Courts, the Chief Judge of that Court.”

ในกรณีการย้ายตำแหน่งของผู้พิพากษาไปยังศาลสูงสุด ยงดี เปอตวน อากง เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการตามคำแนะนำของประธานศาลแห่งสหพันธรัฐ ภายหลังจากที่ได้ปรึกษารื้อกับประธานศาลสูงสุดจากศาลสูงสุด 2 แห่ง³⁹⁰

ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งจะดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 65 ปี แต่ยงดี เปอตวน อากง อาจยินยอมให้ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีก 6 เดือน แต่ผู้พิพากษาอาจลาออกจากตำแหน่งในเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ นอกจากนั้นในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือประธานศาลสูงสุดภายหลังจากได้ปรึกษารื้อกับนายกรัฐมนตรี ได้ยื่นเรื่องให้ยงดี เปอตวน อากง พิจารณามีผู้พิพากษาศาลสูงสุดรายใดประพฤติมิชอบ หรือกลายเป็นบุคคลไร้ความสามารถ ยงดี เปอตวน อากง จะตั้งศาลขึ้นมาพิจารณาผู้พิพากษารายนั้นในฐานะตัวแทนของพระองค์ และอาจถอดถอนผู้พิพากษารายนั้นออกจากตำแหน่งตามคำแนะนำของศาลที่พระองค์ทรงตั้งขึ้น โดยในระหว่างพิจารณานั้น ยงดี เปอตวน อากง อาจถอดถอนผู้พิพากษารายนั้นออกจากตำแหน่งเป็นการชั่วคราวตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และภายหลังจากที่ได้ปรึกษารื้อกับประธานศาลสูงสุด³⁹¹

³⁹⁰ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 122C. “Article 122B shall not apply to the transfer to a High Court, otherwise than as Chief Justice, of a judge of another High Court other than the Chief Justice; and such a transfer may be made by the Yang di- Pertaun Agong, on the recommendation of the Lord President of the Supreme Court, after consulting the Chief Justices of the two High Courts.”

³⁹¹ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 125(1)-(5).

“(1) Subject to the provisions of Clauses (2) to (5), a judge of the Supreme Court shall hold office until he attains the age of sixty- five years or such later time, not being later than six months after he attains that age, as the Yang di- Pertaun Agong may approve.

(2) A judge of the Supreme Court may at any time resign his office by writing under his hand addressed to the Yang di- Pertaun Agong but shall not be removed from office except in accordance with the following provisions of this Article.

(3) If the Prime Minister, or the Lord President after consulting the Prime Minister, represents to the Yang di- Pertaun Agong that a judge of the Supreme Court oath to be removed on the ground of misbehavior or of inability, from infirmity of body or mind or of any cause, properly to discharge the functions of his office, the Yang di- Pertaun Agong shall appoint a tribunal in accordance with Clause (4) and refer the representation to it; and may on the recommendation of the tribunal remove the judge from office.

(4) The said tribunal shall consist of not less than five persons who hold or have held office as judge of the Supreme Court or a High Court or, if it appears to the Yang di- Pertaun Agong expedient to make such appointment, persons who hold or have held equivalent office in any other part of the Commonwealth and shall be presided over by the member first in the following order, namely, the Lord President of the Supreme Court, the Chief Justices according to their precedence among themselves, and other members according to the order of their appointment to an office qualifying them for membership (the older coming before the younger of two members with appointments of the same date.

นอกจากพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซียยังให้อำนาจยังดี เปอตวน อากง แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการ (judicial commissioner) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับประธานศาลสหพันธรัฐ³⁹² หรือการแต่งตั้งอัยการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ (attorney general for the federation) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี³⁹³ เป็นต้น

(2) พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มนี้กำหนดให้กษัตริย์มีพระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ ยกตัวอย่างเช่น กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นบัญญัติให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงมีพระราชอำนาจให้การรับรองการนิรโทษกรรมทั่วไปและการนิรโทษกรรมกรณีพิเศษ การอภัยโทษ การละเว้นโทษประหารชีวิต และการคืนสิทธิต่างๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ³⁹⁴ ในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา³⁹⁵ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน³⁹⁶ ต่างก็บัญญัติรับรองพระราชอำนาจในข้อนี้ของกษัตริย์เช่นเดียวกัน

(5) Pending any reference and report under Clause (3) the Yang di- Pertaun Agong may on the recommendation of the Prime Minister and, in case of any other judge after consulting the Lord President, suspend a judge of the Supreme Court from the exercise of his functions.”

³⁹² The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 122AB(1). “For the despatch of business of the High Court in Malaya and the High Court in Sabah and Sarawak, the Yang di-Pertuan Agong acting on the advice of the Prime Minister, after consulting the Chief Justice of the Federal Court, may by order appoint to be judicial commissioner for such period or such purposes as may be specified in the order any person qualified for appointment as a judge of a High Court; and the person so appointed shall have power to perform such functions of a judge of the High Court as appear to him to require to be performed; and anything done by him when acting in accordance with his appointment shall have the same validity and effect as if done by a judge of that Court, and in respect thereof he shall have the same powers and enjoy the same immunities as if he had been a judge of that Court.”

³⁹³ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 145(1). “ The Yang di-Pertuan Agong shall, on the advice of the Prime Minister, appoint a person who is qualified to be a judge of the Federal Court to be the Attorney General for the Federation.”

³⁹⁴ The Constitution of Japan, 1947, article 7(6). “The Emperor shall, with the advice and approval of the Cabinet, perform the following acts in matters of state on behalf of the people: ... (6) Attestation of general and special amnesty, commutation of punishment, reprieve, and restoration of rights.”

³⁹⁵ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 27. “The King shall have the right to grant partial or complete amnesty.”

มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจในประเทศมาเลเซีย ยังดี เปอตวน อากง แห่งมาเลเซียมีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษหรือบรรเทาโทษ เฉพาะใน ดินแดนแห่งสหพันธรัฐ ได้แก่ กัวลาลัมเปอร์ ปูตราจายา และลาบวน แต่ไม่มีพระราชอำนาจ พระราชทานอภัยโทษเหนือรัฐที่มีสุลต่านหรือผู้ว่าการรัฐเป็นประมุขรวมถึงรัฐที่พระองค์ทรงเป็น สุลต่านและได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน³⁹⁷ อำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ หรือบรรเทาโทษในรัฐเหล่านี้เป็นของสุลต่านหรือผู้ว่าการรัฐตามคำแนะนำของคณะกรรมการอภัย โทษ (Pardons Board) ของแต่ละรัฐ³⁹⁸

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาโดยศาลที่ก่อตั้งภายใต้ กฎหมายขององค์กรศาสนาอิสลาม (Islamic religious affairs) ภายในรัฐปีนัง มะละกา ซาบารุ และ ชาราวัก หรือภายในดินแดนแห่งสหพันธรัฐ ได้แก่ กัวลาลัมเปอร์ ปูตราจายา และลาบวน เช่นนี้ ยังดี เปอตวน อากง มีพระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษหรือบรรเทาโทษผู้ได้รับโทษตามคำพิพากษาใน รัฐหรือดินแดนเหล่านี้ได้³⁹⁹

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ยังดี เปอตวน อากง หรือสุลต่านไม่มีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษหรือบรรเทาโทษในกรณี ดังต่อไปนี้

³⁹⁶ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 16(c). “The Druk Gyalpo, in exercise of His Royal Prerogatives, may: ...(c) Grant amnesty, pardon and reduction of sentences;”

³⁹⁷ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 42(1). “The Yang di-Pertuan Agong has power to grant pardons, reprieves and respites in respect of all offences which have been tried by court-martial and all offences committed in the Federal Territories of Kuala Lumpur, Labuan and Putrajaya; and the Ruler or Yang di-Pertua Negeri of a State has power to grant pardons, reprieves and respites in respect of all other offences committed in his State.”

³⁹⁸ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 42(4).
“The powers mentioned in this Article -
(a) are, so far as they are exercisable by the Yang di-Pertuan Agong, among functions with respect to which federal law may make provision under Article 40 (3);
(b) shall, so far as they are exercisable by the Ruler or Yang di-Pertuan Negeri of a State, be exercised on the advice of a Pardons Board constituted for that State in accordance with Clause (5).”

³⁹⁹ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 42(10). “Notwithstanding anything in this Article, the power to grant pardons, reprieves and respites in respect of, to remit, suspend or commute sentences imposed by any court established under any law regulating Islamic religious affairs in the State of Malacca, Penang, Sabah or Sarawak or the Federal Territories of Kuala Lumpur and Labuan shall be exercisable by the Yang di-Pertuan Agong as Head of the religion of Islam in the State.”

• ผู้ถูกศาลพิพากษาลงโทษคือพระองค์เอง หรือคู่สมรส ในกรณีนี้ผู้มีอำนาจพระราชทานอภัยโทษหรือบรรเทาโทษคือที่ประชุมประมุขแห่งรัฐ แต่ยังมีเปอตวน อากง หรือสุลต่าน องค์ดังกล่าวไม่อาจเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมประมุขแห่งรัฐ

• ผู้ถูกศาลพิพากษาลงโทษคือบุตรชายหรือบุตรสาวของพระองค์ ในกรณีนี้ผู้มีอำนาจพระราชทานอภัยโทษหรือบรรเทาโทษคือสุลต่านที่เป็นตัวแทนจากที่ประชุมประมุขแห่งรัฐ แต่ยังมี เปอตวน อากง หรือสุลต่านที่เป็นบิดาของผู้ถูกศาลพิพากษาลงโทษไม่อาจเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมประมุขแห่งรัฐ⁴⁰⁰

นอกจากพระราชอำนาจในฝ่ายตุลาการดังกล่าวข้างต้น กษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้อาจมีพระราชอำนาจที่สำคัญประการอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น พระราชอำนาจของยังดี เปอตวน อากง แห่งมาเลเซีย ในการขอความเห็นทางกฎหมายจากศาลสูงสุด⁴⁰¹ เป็นต้น

⁴⁰⁰

The Federal Constitution of Malaysia, 1957 (as Amended 1993), article 42(12)(13).

“(12) Notwithstanding anything contained in this Constitution, where the powers mentioned in this Article—

(a) are exercisable by the Yang di-Pertua Negeri of a State and are to be exercised in respect of himself or his wife, son or daughter, such powers shall be exercised by the Yang di-Pertuan Agong acting on the advice of the Pardons Board constituted for that State under this Article and which shall be presided over by him;

(b) are to be exercised in respect of the Yang di-Pertuan Agong, the Ruler of a State, or his Consort, as the case may be, such powers shall be exercised by the Conference of Rulers and the following provisions shall apply:

(i) when attending any proceedings under this Clause, the Yang di-Pertuan Agong shall not be accompanied by the Prime Minister and the other Rulers shall not be accompanied by their Menteri-Menteri Besar;

(ii) before arriving at its decision on any matter under this Clause, the Conference of Rulers shall consider any written opinion which the Attorney General may have delivered thereon;

(c) are to be exercised by the Yang di-Pertuan Agong or the Ruler of a State in respect of his son or daughter, as the case may be, such powers shall be exercised by the Ruler of a State nominated by the Conference of Rulers who shall act in accordance with the advice of the relevant Pardons Board constituted under this Article. 38

(13) For the purpose of paragraphs (b) and (c) of Clause (12), the Yang di-Pertuan Agong or the Ruler of the State concerned, as the case may be, and the Yang di-Pertua Negeri shall not be members of the Conference of Rulers.”

⁴⁰¹

The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 130. “The Yang di-Pertuan Agong may refer to the Supreme Court for its opinion any question as to the effect of any provision of the Constitution which

2.2.4.3.5 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดหรือกล่าวหาฟ้องร้องมิได้

โดยหลักแล้ว พระราชสถานะในข้อนี้มีหลักการเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่มอื่นๆ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสถานะที่ไม่อาจถูกละเมิดได้และไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ The king can do no wrong หรือหลัก “พระมหากษัตริย์ไม่อาจทำผิด” เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีประเทศมาเลเซียมีความแตกต่างออกไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซียกำหนดให้ประมุขในประเทศมาเลเซียอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาได้

แต่เดิมนั้น ยังดี เปอตวน อากง หรือสุลต่านไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางกฎหมายได้จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 ในปี ค.ศ. 1993 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนนี้มีที่มาจากเหตุการณ์โกเมซในปี ค.ศ. 1992 (Gomez Incident) เมื่อพระราชโอรสของสุลต่านอิสกันดาร์แห่งราชวงศ์ยะโฮร์ (Iskandar ibni Ismail Al-Khalidi) นามว่า ตนกูอับดุลมาจิด (Tunku Abdul Majid) ได้ทำร้ายร่างกายนักชกก็จากรัฐเปรัก (Perak) ในการแข่งขันชกก็ระหว่างรัฐเปรักกับรัฐยะโฮร์ ส่งผลให้ตนกูอับดุลมาจิดถูกสั่งห้ามเข้าชมการแข่งขันชกก็เป็นเวลา 5 ปี จากการกำหนดโทษดังกล่าวทำให้สุลต่านอิสกันดาร์ไม่พอพระทัยและได้ตอบโดยการประกาศให้ทีมชกก็แห่งรัฐยะโฮร์ไม่ร่วมแข่งขันชกก็ระดับชาติ

ดักลาส โกเมซ (Douglas Gomez) ผู้จัดการทีมชกก็ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินพระทัยของสุลต่าน และได้ดำเนินการเรียกร้องให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในสมาคมชกก็ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อสุลต่านอิสกันดาร์ทรงทราบก็ไม่พอพระทัยอย่างมากและเรียกตัวดักลาส โกเมซ ให้มาเข้าเฝ้าเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ซึ่งภายหลังจากเข้าเฝ้า ดักลาส โกเมซ ได้เข้ารับการรักษาตัวจากอาการบาดเจ็บบริเวณใบหน้าและท้อง จากนั้นจึงได้เข้าแจ้งความว่าตนเองถูกสุลต่านอิสกันดาร์ทำร้ายร่างกาย⁴⁰²

กรณีที่เกิดขึ้นนำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในสังคมเนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้บัญญัติคุ้มครองสถานะประมุขของรัฐ โดยกำหนดให้

has arisen or appears to him likely to arise, and the Supreme Court shall pronounce in open court its opinion on any question so referred to it.”

⁴⁰²

Mark R. Gillen, *The Malay Rulers' Loss of Immunity - The Gomez Incident* [Online], 26 May 2010, Available from <http://malaysianunplug.blogspot.com>

สุลต่านและยังดี เปอตวน อากง ไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ประเด็นปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1993 ส่งผลให้ยังดี เปอตวน อากง หรือสุลต่านในรัฐต่างๆ อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้โดยศาลพิเศษ (Makhamah Khas Raja-raja) ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา⁴⁰³ โดยในระหว่างที่ถูกดำเนินคดีในศาลพิเศษ ยังดี เปอตวน อากง หรือสุลต่านต้องยุติการปฏิบัติพระราชกรณียกิจหรือการใช้พระราชอำนาจต่างๆ เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลพิเศษจะมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่ศาลพิเศษพิพากษาลงโทษยังดี เปอตวน อากง หรือสุลต่าน จะต้องออกจากตำแหน่งทันทีเว้นแต่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งการพระราชทานอภัยโทษในกรณีนี้เป็นไปตามที่ได้อธิบายในส่วนของสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฝ่ายตุลาการในประเทศกลุ่มนี้ กล่าวคือ พระองค์ไม่สามารถพระราชทานอภัยโทษให้ตนเองได้ แต่เป็นอำนาจของที่ประชุมประมุขของรัฐที่จะพิจารณาพระราชทานอภัยโทษ

2.2.4.3.6 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในข้อนี้ก็เช่นเดียวกันกับในประเทศกลุ่มอื่นๆ พระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ ทรงเป็นหลักประกันความเป็นเอกราชของประเทศและบูรณภาพแห่งดินแดน ทรงมีพระราชอำนาจในการประกาศสงครามโดยความเห็นชอบของสภา และทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย และถอดถอนข้าราชการทหารระดับสูงตามคำแนะนำของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศกัมพูชา ผู้ถวายคำแนะนำให้แต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอนข้าราชการทหารระดับสูงคือคณะรัฐมนตรี⁴⁰⁴ ในขณะที่ประเทศภูฏาน ผู้ถวายคำแนะนำให้แต่งตั้งผู้บัญชาการทหารคือ Service Promotion Board⁴⁰⁵

⁴⁰³ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 182(3). “The Special Court shall have exclusive jurisdiction to try all offences committed in the Federation by the Yang di-Pertuan Agong or the Ruler of a State and all civil cases by or against the Yang di-Pertuan Agong or the Ruler of a State notwithstanding where the cause of action arose.”

⁴⁰⁴ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 21, subparagraph 1. “Upon Proposals by the Council of Ministers, the King shall sign decrees (Kret) appointing, transferring or ending the mission of high civil and military officials, ambassadors and Envoys Extraordinary and Plenipotentiary.”

⁴⁰⁵ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 19(i). “The Druk Gyalpo shall, by warrant under His hand and seal, appoint: ... (i) The heads of the Defence Forces from a list of names recommended by the Service Promotion Board;”

กรณีประเทศมาเลเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 บัญญัติให้ยังดี เปอตวน อากง ทรงมีสถานะเป็นจอมทัพแห่งกองทัพของสหพันธรัฐ⁴⁰⁶ โดยมีสภาคณะทหาร (Armed Forces Council) เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อพระองค์ในการบังคับบัญชา ลงโทษ และดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องในทางทหาร สภาคณะทหารมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน มีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- ตัวแทนจากที่ประชุมประมุขของรัฐจำนวน 1 คน
- ผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่ได้รับการแต่งตั้งโดยยังดี

เปอตวน อากง

- สมาชิกพลเรือน 1 คนผู้ทำหน้าที่เลขาธิการกลาโหม

(Secretary general for Defence)

- นายทหารชั้นสูงจากกองทัพบกแห่งสหพันธรัฐ 2 นาย

ได้รับการแต่งตั้งโดยยังดี เปอตวน อากง

- นายทหารชั้นสูงจากกองทัพเรือแห่งสหพันธรัฐ 1 นาย

ได้รับการแต่งตั้งโดยยังดี เปอตวน อากง

- นายทหารชั้นสูงจากกองทัพอากาศแห่งสหพันธรัฐ 1 นาย

ได้รับการแต่งตั้งโดยยังดี เปอตวน อากง

- สมาชิกเพิ่มเติมอีก 2 คน ซึ่งเป็นทหารหรือพลเรือนที่

ได้รับการแต่งตั้งจากยังดี เปอตวน อากง⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 41. “The Yang di-Pertuan Agong shall be the Supreme Commander of the armed forces of the Federation.”

⁴⁰⁷ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 137(3).
 “The Armed Forces Council shall consist of the following members, that is to say -
 (a) the Minister for the time being charged with responsibility for defence, who shall be Chairman;
 (b) one member representing Their Royal Highnesses, who shall be appointed by the Conference of Rulers;
 (c) the Chief of the Defence Forces Staff who shall be appointed by the Yang di-Pertuan Agong;
 (d) a civilian member, being the person performing the duties of the office of Secretary general for Defence, who shall act as Secretary to the Council;
 (e) two senior staff officers of the Federation Armed Forces, appointed by the Yang di-Pertuan Agong;

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือ The Federal Armed Forces Act 1972 ที่กำหนดบทบาทและพระราชอำนาจของยังดี เปอตวน อากง ในฐานะจอมทัพ ยกตัวอย่างเช่น พระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งต่างๆ ในสภา คณะทหารตามคำแนะนำของสภาคณะทหาร⁴⁰⁸ เป็นต้น

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ดังที่ได้เคยอธิบายไว้แล้วว่าสมเด็จพระจักรพรรดิในอดีตไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดๆ ทางการเมืองรวมถึงอำนาจทางการทหารเนื่องจากเป็นอำนาจของโชกุน แม้ภายหลังยุคปฏิวัติเมจิจะมีการถวายคืนพระราชอำนาจแก่พระองค์แต่ก็เป็นเพียงพระราชอำนาจในทางพิธีการเท่านั้น และยิ่งเมื่อญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกอันนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้ญี่ปุ่นมีการก่อตั้งกองกำลังทหารและเสียสิทธิในการทำสงครามกับประเทศอื่นๆ⁴⁰⁹ ดังนั้นสมเด็จพระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นจึงไม่ทรงมีสถานะเป็นจอมทัพของประเทศรวมถึงไม่มีพระราชอำนาจในการประกาศสงครามกับประเทศอื่นๆ แต่อย่างใด

ในทางปฏิบัติ ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งกองกำลังป้องกันตนเองแห่งญี่ปุ่น (Japan Self-Defense Force; JSDF) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สิ้นสุดลง กองกำลังป้องกันตนเองแห่งญี่ปุ่นมีอำนาจในการป้องกันอธิปไตยชาติเท่านั้น แต่ไม่อาจประกาศสงครามหรือทำสงครามในต่างประเทศ ประมุขแห่งกองกำลังป้องกันตนเองคือนายกรัฐมนตรี ซึ่งใช้อำนาจผ่านรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม

(f) a senior officer of the Federation Navy, appointed by the Yang di-Pertuan Agong;

(g) a senior officer for the Federation Air Force, appointed by the Yang di-Pertuan Agong;

(h) two, if any, additional members, whether military or civilian, appointed by the Yang di-Pertuan Agong.”

⁴⁰⁸ The Federal Armed Forces Act of Malaysia, 1972, article 6(1).

“The Yang di-Pertuan Agong may on the recommendation of the Armed Forces Council grant to any person a commission in the Army, Navy or the Air Force, as the case may be:

Provided that only persons being Malays shall be commissioned in the Royal Malay Regiment.”

⁴⁰⁹ The Constitution of Japan, 1947, article 9.

“Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes.

In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized.”

2.2.4.3.7 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนของรัฐ

ในปัจจุบัน สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้มีสถานะเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของประเทศและเป็นตัวแทนของประเทศในการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศหรือรัฐอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่จึงมีบทบัญญัติรับรองสถานะในการต่างประเทศของพระมหากษัตริย์

ในฐานะที่ทรงเป็นตัวแทนในการต่างประเทศ กษัตริย์มีพระราชอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

- พระราชอำนาจในการรับรองสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และเอกสารทางการทูตอื่นๆ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเอกสารเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภาโดยมีหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ยกตัวอย่างเช่นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น มาตรา 7(1)(8)⁴¹⁰ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา มาตรา 26⁴¹¹ เป็นต้น

- พระราชอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอน เอกอัครราชทูตหรือผู้แทนทางการทูต ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ยกตัวอย่างเช่นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ในมาตรา 7(5)⁴¹² หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ในมาตรา 2⁴¹³ เป็นต้น

⁴¹⁰ The Constitution of Japan, 1947, article 7(1)(8).

“The Emperor shall, with the advice and approval of the Cabinet, perform the following acts in matters of state on behalf of the people:

(1) Promulgation of amendments of the constitution, laws, cabinet orders and treaties.

...

(8) Attestation of instruments of ratification and other diplomatic documents as provided for by law.”

⁴¹¹ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999), article 26. “The King shall sign and ratify international treaties and conventions after a vote of approval by the National Assembly and the Senate.”

⁴¹² The Constitution of Japan, 1947, article 7(5).

“The Emperor shall, with the advice and approval of the Cabinet, perform the following acts in matters of state on behalf of the people:

...

(5) Attestation of the appointment and dismissal of Ministers of State and other officials as provided for by law, and of full powers and credentials of Ambassadors and Ministers.”

⁴¹³ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 19(o).

“The Druk Gyalpo shall, by warrant under His hand and seal, appoint:

• ทรงเป็นผู้ให้การต้อนรับเอกอัครราชทูตและรัฐมนตรีของประเทศอื่น รวมถึงให้การต้อนรับประมุขของรัฐอื่นๆ ตลอดจนมีพระราชอำนาจในการเสด็จเยี่ยมเยียนต่างประเทศในฐานะตัวแทนของรัฐ ยกตัวอย่างเช่นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น มาตรา 7(9)⁴¹⁴ หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ในมาตรา 2⁴¹⁵ เป็นต้น

นอกจากพระราชอำนาจดังกล่าวเหล่านี้แล้ว กษัตริย์ในแต่ละประเทศอาจมีพระราชอำนาจประการอื่นๆ ได้แก่ พระราชอำนาจในการพระราชทานสัญชาติแก่ผู้ที่จะแปลงสัญชาติที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน⁴¹⁶ นอกจากนี้ ในกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาได้บัญญัติให้สมเด็จพระราชินีมีบทบาทในการต่างประเทศร่วมกับกษัตริย์ โดยจะต้องช่วยเหลือกษัตริย์ในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจด้านพิธีการและความสัมพันธ์ทางการทูต⁴¹⁷

2.2.4.3.8 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่งเกียรติยศ

ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ กษัตริย์จึงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ อันจะเห็นได้จากการที่กษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งสำคัญต่างๆ นอกจากนี้ยังเป็นผู้พระราชทานเครื่องหมายแสดงเกียรติยศแก่ข้าราชการชั้นสูงหรือบุคคลที่กระทำประโยชน์ต่อประเทศชาติ รวมไปถึงการเป็นประธานในพระราชพิธีต่างๆ ของประเทศ แต่การใช้พระราชอำนาจในข้อนี้โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

...

(o) Ambassadors and Consuls on the recommendation of the Prime Minister;”

⁴¹⁴ The Constitution of Japan, 1947, article 7(9).

“The Emperor shall, with the advice and approval of the Cabinet, perform the following acts in matters of state on behalf of the people:

...

(9) Receiving foreign ambassadors and ministers.

⁴¹⁵ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 17. “The Druk Gyalpo may promote goodwill and good relations with other countries by receiving state guests and undertaking state visits to other countries.”

⁴¹⁶ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 6, section 4. “The grant of citizenship by naturalization shall take effect by a Royal Kasho of the Druk Gyalpo.”

⁴¹⁷ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 16, subparagraph 2. “The Queen of the Kingdom of Cambodia shall exercise activities that serve the social, humanitarian, religious interests, and shall assist the King with protocol and diplomatic functions.”

ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา มาตรา 29 บัญญัติให้กษัตริย์ทรงสร้างและพระราชทานเหรียญตราตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ รวมถึงมีพระราชอำนาจพระราชทานตำแหน่งแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตามที่กฎหมายกำหนด⁴¹⁸ หรือรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นก็ได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจในการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และพระราชอำนาจในการประกอบพระราชพิธีต่างๆ ในนามของประชาชน ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ⁴¹⁹ เป็นต้น

2.2.4.3.9 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางศาสนา

นอกจากสถานะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองแล้ว กษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยยังทรงมีสถานะในทางศาสนา โดยสถานะในทางศาสนาของสถาบันกษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้ปรากฏเด่นชัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 2008 และรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957

ในประเทศกัมพูชานั้น โครงสร้างทางศาสนาของกัมพูชานั้นแตกต่างหากออกจากโครงสร้างทางการเมือง มีพระพุทธศาสนาเป็นมรดกทางจิตวิญญาณของประเทศ กัมพูชาและเป็นคุณธรรมพื้นฐานของชาวกัมพูชาได้แก่ หลักสันติธรรม อหิงสธรรม เมตตาธรรม และขันติธรรม แต่ประชาชนในกัมพูชาก็มีเสรีภาพที่จะนับถือศาสนาอื่นๆ นอกเหนือจากพระพุทธศาสนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 2008 มาตรา 3 บัญญัติให้ตรุก กยัลโป แห่งกัมพูชาเป็นผู้นับถือศาสนาพุทธ และทรงมีสถานะเป็นผู้พิทักษ์ศาสนาทั้งปวงในกัมพูชา พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งพระสังฆราช (Je Khenpo) ตามคำแนะนำของราชครูทั้งห้า (The Five Lopons) โดยพระสังฆราชจะต้องเป็นพระสงฆ์ในราชอาณาจักรที่บรรลุนิคมขั้นสูงที่เรียกว่าเกด-ดีซอก (ked-dzog) พร้อมทั้งต้องมีคุณสมบัติครบ 9 ประการ⁴²⁰

⁴¹⁸ The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993, article 29. “The King shall establish and confer national medals proposed by the Council of Ministers. The King shall confer civil and military ranks as determined by law.”

⁴¹⁹ The Constitution of Japan, 1947, article 7, subsection (7)(10).

“The Emperor, with the advice and approval of the Cabinet, shall perform the following acts in matters of state on behalf of the people:

...

(7) Awarding of honors.

...

(10) Performance of ceremonial functions. ”

⁴²⁰ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 3, section 1-4.

สำหรับประเทศมาเลเซียนั้น แม้มาเลเซียจะไม่ได้เป็นรัฐอิสลาม (Islamic State) แต่ศาสนาอิสลามก็มีความสำคัญต่อประเทศมาเลเซียอย่างมาก ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1957 มาตรา 3(1) ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของศาสนาอิสลามในมาเลเซีย โดยบัญญัติว่า “อิสลามเป็นศาสนาประจำสหพันธ์ แต่ศาสนาอื่นก็สามารถมีการประกอบพิธีได้ตามแนวทางสันติและปรองดองกัน ในที่ใดก็ได้ของสหพันธ์”

สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของศาสนาอิสลามในประเทศมาเลเซียอีกประการหนึ่งคือสถานะของยังดี เปอตวน อากง โดยยังดี เปอตวน อากง ทรงมีสถานะเป็นประมุขของศาสนาอิสลาม (Head of Islam) ในรัฐที่ปกครองโดยผู้ว่าการรัฐทั้ง 4 รัฐ และใน 3 ดินแดนสหพันธ์ (federal territories)⁴²¹ รวมถึงในรัฐที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งสุลต่าน⁴²²

ในฐานะประมุขของศาสนาอิสลามในรัฐเหล่านี้ พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งประธานและสมาชิกสภาบริหารกิจการศาสนาอิสลามแห่งรัฐ (State Islamic Affairs Council) และแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับศาสนาอิสลามประจำรัฐในแต่ละรัฐ (State Mufti) รวมถึงในรัฐที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งสุลต่าน ยกเว้นแต่ดินแดนสหพันธ์ทั้ง 3 ดินแดน ที่รวมแล้วมีสภาบริหารกิจการศาสนาอิสลามเพียงแห่งเดียว

“Buddhism is the spiritual heritage of Bhutan, which promotes the principles and values of peace, non-violence, compassion and tolerance.

The Druk Gyalpo is the protector of all religions in Bhutan.

It shall be the responsibility of religious institutions and personalities to promote the spiritual heritage of the country while also ensuring that religion remains separate from politics in Bhutan. Religious institutions and personalities shall remain above politics.

The Druk Gyalpo shall, on the recommendation of the Five Lopons, appoint a learned and respected monk ordained in accordance with the Druk-lu, with the nine qualities of a spiritual master and accomplished in ked-dzog, as the Je Khenpo.”

⁴²¹ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 3(3)(5).

“(3). The Constitution of the States of Malacca, Penang, Sabah and Sarawak shall each make provision for conferring on the Yang di-Pertuan Agong shall be Head of the religion of Islam in that State.

...

(5) Notwithstanding anything in this Constitution the Yang di-Pertuan Agong shall be the Head of the religion of Islam in the Federal Territories of Kuala Lumpur and Labuan; and for this purpose Parliament may by law make provisions for regulating Islamic religious affairs and for constituting a Council to advise the Yang di-Pertuan Agong in matters relating to the religion of Islam.”

⁴²² The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 34(1). “The Yang Di-Pertuan Agong shall not exercise his function as ruler of his state except those head of the religion of Islam.”

ในส่วนของรัฐอื่นๆ ที่มีสุลต่านเป็นผู้ปกครองที่เหลืออีก 8 รัฐ นั้น สุลต่านทรงเป็นประมุขของศาสนาอิสลามประจำรัฐที่พระองค์ปกครองอยู่และมีพระราชอำนาจเช่นเดียวกันกับยังดี เปอตวน อากง ภายในรัฐที่พระองค์ทรงปกครอง⁴²³

2.2.4.3.10 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

จากรัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศในกลุ่มเอเชีย มีเพียง 2 ประเทศเท่านั้นที่มีบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ต้องสาบานตนต่อรัฐสภาก่อนขึ้นครองราชย์ ได้แก่ ประเทศมาเลเซียและกัมพูชา ส่วนกรณีภูฏานไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ดรุก กัลโป ต้องสาบานตนต่อรัฐสภาก่อนขึ้นครองราชย์ แต่มีบทบัญญัติสถานะของดรุก กัลโป ว่าทรงเป็นผู้พิทักษ์และสนับสนุนรัฐธรรมนูญรวมถึงสวัสดิการต่างๆ ของประชาชนภูฏาน⁴²⁴ ในขณะที่รัฐธรรมนูญปู่นไม่มีบทบัญญัติให้สมเด็จพระจักรพรรดิต้องสาบานตนก่อนขึ้นครองราชย์ และไม่มีบทบัญญัติรับรองสถานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญของสมเด็จพระจักรพรรดิแต่อย่างใด

จากการศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มเอเชีย จะเห็นได้ว่าประเทศในกลุ่มนี้ไม่มีจุดร่วมกันในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด และเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศในกลุ่มนี้มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน ประกอบกับพื้นฐานทางสังคมก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก ดังนั้น สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศในกลุ่มนี้จึงมีความแตกต่างกันหลายประการ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ทั้งสี่กลุ่มประเทศ จะเห็นได้ว่า ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์โดยส่วนใหญ่มีลักษณะเช่นเดียวกัน แต่หากพิจารณาในรายละเอียดกลับพบว่ามีเนื้อหาทั้งที่เหมือนและแตกต่างกันในหลายประการ โดยอาจมีสาเหตุจากบริบททางการเมืองและบริบททางสังคมของประเทศเหล่านั้น ในประเทศกลุ่ม Commonwealth

⁴²³ The Federal Constitution of Malaysia, 1957, article 3(2). “In every State other than States not having a Ruler the position of the Ruler as the Head of the religion of Islam in his State in the manner and to the extent acknowledged and declared by the Constitution, all rights, privileges, prerogatives and powers enjoyed by him as Head of that religion, are unaffected and unimpaired; but in any acts, observance or ceremonies with respect to which the Conference of Rulers has agreed that they should extend to the Federation as a whole each of the other Rulers shall in his capacity of Head of the religion of Islam authorize the Yang di-pertuan Agong to represent him.”

⁴²⁴ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 18. “The Druk Gyalpo shall protect and uphold this Constitution in the best interest and for the welfare of the people of Bhutan.”

Realms เป็นกลุ่มประเทศที่สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นไปในทิศทางเดียวกันมากที่สุด เนื่องจากประเทศในกลุ่มนี้ทั้งหมดล้วนมีที่มาจากการเป็นดินแดนส่วนหนึ่งในจักรวรรดิอังกฤษ เมื่อได้รับเอกราชจากอังกฤษแล้ว มรดกทางประวัติศาสตร์ยังคงสืบทอดต่อมา ส่งผลให้ประเทศในกลุ่มนี้ ยังคงยอมรับประมุขแห่งอังกฤษเป็นประมุขของประเทศ และกำหนดให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อไม่ให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีมีสถานะที่ขัดแย้งกันในแต่ละประเทศ สำหรับประเทศในกลุ่มยุโรปนั้นมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ร่วมกันในฐานะประเทศอาณานิคมของประเทศในกลุ่มยุโรปด้วยกัน แต่ในแต่ละประเทศก็มีบริบททางการเมืองและสังคมที่แตกต่างกัน ส่งผลให้จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการจัดให้มีรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นที่มาของสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญบางประการที่มีความแตกต่างกัน สำหรับประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางนั้นล้วนแล้วแต่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจยุโรป ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นดินแดนที่ได้รับเอกราชจากจักรวรรดิอังกฤษ อิทธิพลของระบอบการปกครองในยุโรปจึงเป็นสิ่งผลักดันให้ประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง แต่ถึงกระนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังคงมีบทบาทในทางการเมืองหลายประการซึ่งนำไปสู่การเรียกร้องจากภาคประชาชนให้มีการปฏิรูปการเมืองในปัจจุบัน และสุดท้ายคือประเทศในกลุ่มเอเชียซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองและเหตุผลในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญในปัจจุบันต่างก็มีความแตกต่างในทางข้อเท็จจริง ส่งผลให้สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญในประเทศกลุ่มนี้มีความหลากหลายอย่างมาก

บทที่ 3

แนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในอดีต

จากการศึกษาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศต่างๆ ในบทที่แล้ว จะเห็นได้ว่าสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศนั้นแม้จะมีโครงสร้างหลักในรูปแบบเดียวกัน แต่ก็มีรายละเอียดหลายประการแตกต่างกันอย่างมากซึ่งแปรผันไปตามประวัติศาสตร์และสังคมที่ต่างกันในอดีตประกอบกับเจตนารมณ์ของประชาชนในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มเอเชียที่ยังคงมีกษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญในปัจจุบันนั้นมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และพื้นฐานของอำนาจในสังคมที่แตกต่างกันอย่างมากอันส่งผลให้สถานะและพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ตลอดจนบทบาทต่างๆ ของสถาบันพระมหากษัตริย์หลายประการมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศหนึ่งในประเทศกลุ่มเอเชียที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบัน โดยในส่วนแรกจะเป็นการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในอดีตนับแต่ยุคโบราณจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปี พ.ศ. 2475

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในยุคก่อนมีรัฐธรรมนูญ

3.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในยุคโบราณ

ดินแดนประเทศไทยในอดีตประกอบด้วยชุมชนต่างๆ กระจายกันออกไปตามแต่ละท้องถิ่นโดยมีระบบความเชื่อเป็นสิ่งที่ประสานประชาชนที่อยู่ชุมชนต่าง ๆ ให้มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น ผู้นำทางสังคมของชุมชนในขณะนั้นจึงเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้นำทางศาสนา ดินแดนในประเทศไทยเริ่มมีผู้ปกครองตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 7 เป็นต้นมาจากอิทธิพลของอารยธรรมอินเดีย โดยในระยะเริ่มแรกมีผู้นำเป็นหัวหน้าที่เรียกว่า “ขุน” ทำหน้าที่ปกครองดูแลประชาชนภายในรัฐ จนถึงประมาณพุทธศตวรรษที่ 12-14 เป็นช่วงที่รัฐไทยเติบโตจากเมืองที่มีผู้ปกครองระดับหัวหน้าหรือเจ้าเมือง (Chiefdom) กลายเป็นรัฐอาณาจักรที่มีผู้ปกครองระดับพระมหากษัตริย์ (Kingdom)¹

¹ สุภาภรณ์ จันทวานิช และวิมาลา ศิริพงษ์, ระบบการเมืองการปกครองของชนชาติไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 115.

กษัตริย์ในยุคแรกเริ่มทรงเป็นผู้ประกอบพิธีกรรมเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ในยามที่บ้านเมืองเดือดร้อน และในขณะเดียวกันก็ยังเป็นผู้นำในการรบพุ่งป้องกันการรุกรานจากชนกลุ่มอื่น สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงเวลานั้นมีพื้นฐานมาจากแนวคิดทางศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสนาพุทธและฮินดู ในทางพุทธศาสนานั้นถือว่ากษัตริย์เป็นผู้มีบุญบารมีที่ได้กระทำมาแต่ชาติปางก่อน หรือเป็นพระโพธิสัตว์ที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้คนให้พ้นทุกข์ พระองค์ต้องทรงยึดมั่นตามหลักธรรมในพระศาสนา และเป็นผู้อุปถัมภ์บำรุงพระศาสนา รวมทั้งเผยแพร่พระศาสนาให้เป็นที่พึ่งแก่ประชาชน โดยหลักการและแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้มีผลทำให้กษัตริย์ทางพุทธศาสนามีสถานะเป็นพระธรรมราชา ในขณะที่แนวคิดตามศาสนาฮินดูถือว่า กษัตริย์เป็นอวตารภาคหนึ่งของพระเจ้าที่ลงมาปราบยุคเข็ญและสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่มนุษย์ ซึ่งเป็นไปตามลัทธิเทวราชหรือเทวราชา²

3.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในยุคสุโขทัย

สุโขทัยเป็นนครหลวงแห่งแรกของประชาชนเชื้อชาติไทยที่ได้สถาปนาขึ้นภายหลังจากที่อาณาจักรขอมเริ่มเสื่อมอำนาจลง สังคมในยุคนี้เป็นสังคมเผ่าซึ่งมีขนาดชุมชนไม่ใหญ่โตมากนัก มีกษัตริย์ หรือที่เรียกว่า “ขุน” เป็นศูนย์รวมอำนาจในฐานะผู้นำของกลุ่มชน สถานะสำคัญของผู้นำในสมัยสุโขทัยอาจพิจารณาได้จากแนวคิดดังต่อไปนี้

3.1.2.1 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัย

3.1.2.1.1 แนวคิดแบบพ่อปกครองลูก

การปกครองในสมัยสุโขทัยมีรากฐานมาจากครอบครัวโดยมีพ่อเมืองหรือผู้ครองนครเป็นหัวหน้าครอบครัวใหญ่มีฐานะเป็น “พ่อขุน” และวางตัวเสมือนเป็นบิดาของพลเมือง เนื่องจากสภาพสังคมสมัยสุโขทัยมีขนาดไม่ใหญ่โตมากนัก พ่อเมืองหรือผู้ครองนครจึงสามารถบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรเสมือนเป็นคนในครอบครัวได้อย่างทั่วถึง พระองค์ทรงเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างราษฎรกันเองหรือกับ “ลูกเจ้าลูกขุน” ดังความในศิลาจารึกที่ว่า

“ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หันไปร่ำฟ้าหน้าปาก
กลางบ้าน กลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจ๊กกล่าวเถิงเจ้าขุนปไร่ ไปลั่นกระดิ่งอันท่าน

² เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 33-34.

แขวนไว้หน้าพระราชนิพนธ์เจ้าเมืองไคยในเรียกเมื่อถามสวนความแก่มั่นด้วยชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม”³

ความในศิลาจารึกอธิบายได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้นจะมีกระดิ่งแขวนไว้หน้าพระราชนิพนธ์ หากประชาชนทั้งปวงไม่ว่าจะชนชั้นใดมีความเดือดร้อนหรือมีปัญหาใด ๆ ก็มีสิทธิไปสั่นกระดิ่งเพื่อแจ้งความเดือดร้อนต่อพ่อเมือง เมื่อพระองค์ทรงทราบก็จะเสด็จออกมาตรัสถามถึงความเดือดร้อนนั้นโดยตรงเพื่อช่วยคลี่คลายปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประชาชนทุกชนชั้นสามารถเข้าถึงตัวกษัตริย์ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งสิทธิในการร้องเรียนความเดือดร้อนต่อกษัตริย์เป็นรากฐานของการถวายฎีการ้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ดังเช่นที่ปรากฏในปัจจุบัน

3.1.2.1.2 แนวคิดแบบธรรมราชา

สืบเนื่องจากอิทธิพลของพุทธศาสนาได้ส่งผลต่อแนวคิดเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ กษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นธรรมราชา หมายถึง พระราชาผู้ทรงธรรม มีหลักฐานปรากฏในสมัยพระเจ้าลิไทแห่งกรุงสุโขทัย คือพระนิพนธ์เรื่องไตรภูมิพระร่วงของพระยาสิทธิไท ซึ่งมีเนื้อหาพูดถึงหลักธรรมในการปกครองของพระมหากษัตริย์ โดยนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาเป็นแนวทางในการใช้อำนาจปกครอง อีกทั้งยังปรากฏหลักฐานตามศิลาจารึกหลักที่ 3 (จารึกนครชุม) ซึ่งแสดงถึงที่มาแห่งอำนาจธรรมราชา มีข้อความตอนหนึ่งว่า “ผู้ที่เป็นเจ้าเป็นขุนนั้นเป็นด้วยกำลังแต่ผู้เป็น “ราชา” นั้น ชอบด้วยทศพิธราชธรรม” ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าที่มาของอำนาจของผู้ครองนครอยู่ที่การมีทศพิธราชธรรม นอกจากนั้น ในศิลาจารึกเดียวกันนี้ ได้มีข้อความตอนหนึ่งว่า “นิสัยตนโสด ไพรฟ้าข้าไทยลูกเจ้าลูกขุนผู้ใด...ได้ ข้ามเอาเหย้า น้าวเอาเรือนเขา พ่อตายไว้แก่ลูกที่ตายไว้แก่น้อง ขุนผู้ใดกระทำชอบด้วยธรรมตั้งอันขุนผู้นั้น... กินเหมือนเห็นนามแก่กม ผู้ใดกระทำชอบด้วยธรรมตั้งอันขุนผู้นั้น บมียืนเบิงเห็นนายเลย” ซึ่งแสดงให้เห็นแนวคิดที่ว่า ผู้ปกครองคนใดที่ไม่ปกครองโดยชอบธรรม ผู้นั้นย่อมปกครองไม่ได้นาน แต่ผู้ที่ปกครองโดยธรรมย่อมปกครองเป็นใหญ่ในเมืองทั้งหมดได้เป็นเวลานาน⁴

³ ฦกัทรพร สิงห์ประเสริฐ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552, หน้า 178.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179-180

3.1.2.1.3 แนวคิดแบบเทวราชา

แนวคิดแบบเทวราชาหรือเทวราชาเป็นแนวคิดที่สุโขทัยได้รับอิทธิพลจากเขมรโดยถือว่ากษัตริย์หรือผู้ครองนครมีสถานะเป็นพระผู้เป็นเจ้าของหรือที่เรียกกันว่า “สมมติเทพ” ดังนั้น ประเพณีเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์จึงแตกต่างจากคนธรรมดาสามัญ เช่น ถ้อยคำที่ใช้เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์จะแตกต่างกับคนธรรมดาสามัญ มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่งคือ นักวิชาการมักถือกันว่า พระเจ้าแผ่นดินสุโขทัยทรงเป็นธรรมราชา ในขณะที่พระเจ้าแผ่นดินในสมัยอยุธยาเป็นเทวราชา แต่หากพิจารณาตามศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงกลับมีข้อชวนให้คิดว่าความเป็นเทวราชากับธรรมราชาอาจจะไม่ใช่เรื่องที่ขัดแย้งหรือแตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อพ่อขุนรามคำแหงทำยุทธหัตถีชนะขุนสามชนขึ้น ทรงเล่าในจารึกว่า “พ่อกูจึงขึ้นชื่อกู ชื่อพระรามคำแหงเพื่อกูฟุ้งซ่าน ขุนสามชน” ในขณะที่จารึกด้านที่ 2 และ 3 ใช้คำว่า “พ่อขุนรามคำแหง” ส่วนด้านที่ 4 ใช้คำว่า “พ่อขุนพระรามคำแหง” บ้าง “พ่อขุนรามคำแหง” บ้าง ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า คำว่า “พระราม” จากชื่อ “พระรามคำแหง” น่าจะหมายถึงพระรามในมหากาพย์เรื่องรามายณะเช่นเดียวกับคำว่า “รามาธิบดี” ในสมัยอยุธยา ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง จะเป็นหลักฐานที่แสดงได้ว่าความเป็นเทวราชาและธรรมราชาสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ในสมัยสุโขทัย ซึ่งความแตกต่างระหว่างสมัยสุโขทัยกับสมัยอยุธยาอาจเป็นเพราะการปกครองของกรุงศรีอยุธยาเป็นระเบียบแบบแผนกว่าและแสดงออกถึงความสูงส่งของชนชั้นปกครองชัดเจนยิ่งกว่า ในขณะที่การปกครองในสมัยสุโขทัยมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและพลเมืองเรียบง่ายกว่า อย่างไรก็ตาม ทั้งกรณีสุโขทัยหรืออยุธยาต่างก็มีแนวคิดเทวราชาและธรรมราชาดำรงอยู่ร่วมกันในทั้งสองยุคสมัย⁵

3.1.2.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในสมัยสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัย แม้จะมีการสืบราชสมบัติต่อกันมาแต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานที่แสดงหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบราชสมบัติอย่างชัดเจน หากแต่ปรากฏจากศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหงเพียงว่า

“...กูไปตีหนังวังช้าง กูเอามาแก่พ่อกู ก็ไปที่บ้านที่เมือง ได้ช้างได้วงได้ปั่วได้นาง ได้เงินได้ทอง กูเอามาเวนแก่พ่อกู พ่อกูตายยังพี่กู กูบำเรอแก่พี่กู ตั้งบำเรอแก่พ่อกู พี่กูตายจึงได้เมืองแก่กูทั้งกลม”

⁵ ปรีชา ช่างขวัญยืน, ธรรมรัฐ-ธรรมราชา, หน้า 180-181, อ้างใน เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 42.

หากพิจารณาจากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการสืบราชสันตติวงศ์ในสมัยนั้นเป็นไปตามหลักสายโลหิต แต่อาจเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติซึ่งยังมีใช้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ดังนั้น ผู้ที่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ได้จึงต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะและความสามารถส่วนพระองค์ร่วมด้วย⁶

3.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยอยุธยา

3.1.3.1 พระราชสถานะในสมัยอยุธยา

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรในสมัยอยุธยามีความแตกต่างกับสมัยสุโขทัย เนื่องจากมิใช่ความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตร แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ากับข้าโดยแท้ เนื่องจากเป็นอาณาจักรขนาดใหญ่จึงต้องมีการวางระเบียบและโครงสร้างที่ชัดเจนกว่าในสมัยสุโขทัย ในการนี้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชสถานะแบ่งออกได้ดังนี้

(1) ทรงเป็นเทวราชา

อยุธยาได้รับเอาอิทธิพลของแนวคิดเทวราชาของเขมรมาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองหัวเมืองขึ้นต่าง ๆ ที่อยุธยาแผ่อำนาจไปยึดครองมาได้ และเพื่อยกฐานะพระมหากษัตริย์ไทยให้ยิ่งใหญ่ในระดับเดียวกับพระมหากษัตริย์ของเขมรที่เคยเป็นมหาอำนาจมาก่อน มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย อาทิเช่น การถือว่าพระมหากษัตริย์เป็น “พระเจ้าอยู่หัว” กล่าวคือ “พระเจ้า” ที่ไม่ใช่มนุษย์ แต่สืบเชื้อสายมาจากพระราม และ “อยู่หัว” คืออยู่เหนือข้าแผ่นดิน⁷ และมีการยกฐานะของพระมหากษัตริย์ขึ้นเสมือนเทพเจ้าอันจะเห็นได้จากพระนามของพระมหากษัตริย์จำนวนมากต่างบ่งบอกลักษณะของความเป็นเทวดา นอกจากนั้นยังมีการนำประเพณีที่แสดงถึงความสูงส่งของพระมหากษัตริย์มาใช้ ยกตัวอย่างเช่น การมีเครื่องราชกกุธภัณฑ์ การใช้คำราชาศัพท์ การมีพระราชพิธีต่างๆ ประเพณีการเข้าเฝ้า การวางรูปแบบที่ประทับของพระมหากษัตริย์

⁶ ณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552, หน้า 182.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 146.

ให้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากผู้อื่น นอกจากนั้นแล้ว ทางราชสำนักยังต้องใช้พรหมณ์ประกอบพระราชพิธีสำคัญต่างๆ เป็นต้น⁸

(2) ทรงเป็นธรรมราชา

ในสมัยอยุธยา นั้นสถานะเทวราชาของพระมหากษัตริย์ปรากฏอยู่อย่างเด่นชัด แต่หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา ยังทรงเป็นธรรมราชาด้วย อันจะเห็นได้จากพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาทุกฉบับต่างก็ระบุถึงพระราชกรณียกิจด้านการทำนุบำรุงพระศาสนาของพระมหากษัตริย์แต่ละรัชกาลไว้เป็นอย่างดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นมีพระราชภาระที่จะต้องปกป้องและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนา ตลอดจนศีลธรรมแห่งศาสนา ดังนั้นสถานะในข้อนี้จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการและให้ความสำคัญไม่น้อยกว่าการที่ทรงเป็นจอมทัพหรือทรงเป็นผู้ปกป้องรักษาแผ่นดินและความสงบสุขของอาณาประชาราษฎร์ เนื่องจากหากพระมหากษัตริย์ที่ทรงตั้งมั่นอยู่ในธรรมก็เป็นที่ยอมรับว่าพระองค์จะใช้พระราชอำนาจต่างๆ อย่างยุติธรรม และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม แต่หากพระมหากษัตริย์ไม่ตั้งมั่นอยู่ในธรรมแล้ว เมื่อนั้นบ้านเมืองก็จะเกิดยุคเข็ญ ดังนั้น สถานะธรรมราชา จึงเป็นคุณสมบัติสำคัญ ซึ่งประชาชนชาวไทยในสมัยอยุธยาต้องการเป็นอย่างยิ่งและเป็นแนวความคิดหลักอันสำคัญเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาด้วย⁹

(3) ทรงเป็นพระมหากษัตริย์

สถานะในข้อนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยสุโขทัยที่แต่เดิมเรียกผู้ครองนครว่า “พ่อขุน” เปลี่ยนเป็น “พระมหากษัตริย์” ในสมัยอยุธยา ซึ่งมีความหมายหลายนัยตามคติเทวราชา โดยอาจแปลได้ตรงตัวว่าทรงเป็นนักรบที่ยิ่งใหญ่และทรงอยู่ในฐานะจอมทัพไทย เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของประเทศในการนำทัพในการศึกสงครามทั้งปวงไม่ว่าจะเพื่อป้องกันอธิปไตยหรือเพื่อขยายพระราชอาณาเขตก็ตาม นอกจากนั้นยังหมายรวมถึง “ผู้แบ่งปันไร่นาข้าวน้ำแก่คนทั้งหลาย” หรือ “แบ่งปันที่ปันแดนให้แก่เราทั้งหลาย”¹⁰

⁸ เจษฎา พรโชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 48.

⁹ ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส. ซี.พรีนซ์แอนด์แพค, 2548), หน้า 28.

¹⁰ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 146.

(4) ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน

คดีนี้มีความแตกต่างจากสมัยสุโขทัยที่ถือว่าที่ดินเป็นของกลางพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั่วราชอาณาจักรดังปรากฏในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงประกาศไว้ในปี พ.ศ. 1903 โดยบทที่ 41 ความว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาติลกภพพรัตนราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัวหากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้” และบทที่ 42 ความว่า “ที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงเทพศรีอยุธยา ไร่ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้เป็นทำเนาเปล่าให้นายช่างนายอำเภอร้อยแขวงแลนายอากรจัดคนเข้าอยู่” ดังนั้นการที่ประชาชนมีสิทธิถือครองที่ดินก็เพราะได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ สถานะในข้อนี้สืบทอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นอันจะเห็นได้จากโฉนดที่ดินรุ่นแรกนั้นจะมีข้อความระบุว่า พระมหากษัตริย์แห่งประเทศไทยมีพระบรมราชานุญาตให้บุคคลผู้มีชื่อนั้น ๆ เป็นผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งตนครอบครอง แต่ได้รับสิทธิให้ทำมาหากินโดยพระบรมราชานุญาตจากองค์พระมหากษัตริย์¹¹

(5) ทรงเป็นเจ้าของชีวิต

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเหนือทุกชีวิตในราชอาณาจักรด้วยเหตุที่ทรงเป็นที่มาแห่งกฎหมายทั้งปวงรวมถึงการใช้พระราชอำนาจเหนือชีวิตราษฎรทั้งปวง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่งคือในสมัยอยุธยามีบทกฎหมายอยู่บทหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์บัญญัติขึ้นเพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง ซึ่งตามปกติแล้ว สิ่งใดที่กระทำในนามพระมหากษัตริย์นั้นย่อมจะไม่มีผิดเนื่องจากทรงเป็นรัฐอธิปัตย์หรืออำนาจสูงสุดในแผ่นดิน แต่ในกฎหมายตราสามดวงของไทยยอมรับการทำผิดของพระมหากษัตริย์และเพื่อหลีกเลี่ยงการที่พระมหากษัตริย์จะทำผิดจึงตรากฎหมายขึ้นไว้เพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง เช่น กฎมณเฑียรบาล บทที่ 106 ว่า “อนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวดำรัสด้วยกิจการคดีถ้อยความประการใด ๆ ต้องกฎหมายประเพณีเป็นยุติธรรมแล้ว ให้กระทำตามถ้าหามีชอบ จงอาจพิตุลทัตทานครั้งหนึ่งสองครั้งสามครั้ง ถ้าหามีฟังให้คงไว้ อย่าเพ่งไป ให้ทุลในที่รโหฐานถ้าหามีฟังจึงให้กระทำตามถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามพระอัยการดังนี้ ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญา” หรือในบทที่ 113 トラไว้ว่า “อนึ่ง ทรงพระโกรธแก่ผู้ใดและตรัสเรียกพระแสงอย่าให้เจ้าพนักงานยื่น ถ้ายื่นโทษถึงตาย” เป็นต้น

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งกฎหมายเทียรบาลเหล่านี้สามารถมีผลบังคับใช้ได้ไม่น้อย แม้ในบางยุคสมัยอาจจะหย่อนไปบ้าง แต่ก็มิได้มีการก้าวข้ามความสำคัญในกฎหมายเทียรบาลลักษณะนี้แต่อย่างใด¹²

3.1.3.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยา

หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยาอาจพิจารณาได้จากกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ กฎมณเฑียรบาล และพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน แต่กฎหมายทั้งสองฉบับมิได้มีการกำหนดโดยตรงถึงหลักเกณฑ์สืบราชสมบัติเอาไว้ เพียงแต่มีบทบัญญัติซึ่งแสดงถึงขั้นหรือพระยศของเจ้านาย และมีการกำหนดจำนวนศักดิ์คตินาของเจ้านายในพระราชวงศ์ ซึ่งอาจคาดการณ์ได้ว่า เจ้านายที่มียศรองจากพระเจ้าแผ่นดินย่อมมีฐานะที่จะขึ้นครองราชย์เมื่อราชบัลลังก์ว่างลง กฎหมายทั้งสองอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) กฎมณเฑียรบาล

เป็นกฎหมายซึ่งสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 พระเจ้าอู่ทองทรงสถาปนาขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 1902 หลังจากสถาปนากรุงศรีอยุธยาได้เพียง 8 ปี กำหนดให้พระราชโอรสที่เกิดด้วยพระอัศรมเหสีมียศสูงสุดดำรงพระยศเป็นสมเด็จพระพุทธเจ้า ได้รับการสันนิษฐานได้ว่าอยู่ในฐานะที่จะได้รับราชสมบัติเมื่อสิ้นแผ่นดินแล้ว ประกอบกับมีการใช้ระบบ “กินเมือง” กล่าวคือ พระราชโอรสอันเกิดด้วยพระมารดาเป็นพระธิดาของกษัตริย์ให้ออกไปกินเมืองลูกหลวง และพระราชโอรสอันเกิดด้วยพระมารดาเป็นพระราชธิดาของกษัตริย์ให้ออกไปกินเมืองหลานหลวง เนื่องจากพระราชโอรสทั้งสองกลุ่มนี้อาจเป็นภัยต่อการชิงราชบัลลังก์จากสมเด็จพระพุทธเจ้าจึงต้องให้ออกจากราชธานี ส่วนพระโอรสซึ่งเกิดจากพระสนมหรือที่เรียกว่าพระเยาวราชนั้น เนื่องจากมีพระมารดาเป็นสามัญชนจึงไม่น่ามีภัยอันตรายต่อราชบัลลังก์ ตามราชประเพณีจึงกำหนดให้พระราชโอรสเหล่านี้อยู่ในเมืองหลวงได้¹³

¹² ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส. ซี.พรีนซ์แอนด์แพค, 2548), หน้า 27.

¹³ เกษม ศิริสัมพันธ์, การสืบราชสมบัติ : ศึกษาจากกฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี, ในวารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4, 2532, หน้า 135-137.

(2) พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน

แม้จะมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเทียบรางวัล แต่การสืบราชสมบัติกลับมิได้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดเมื่อสมเด็จพระพุทธเจ้าผู้ได้สืบราชสมบัติเป็นกษัตริย์มักถูกชิงราชสมบัติอยู่เสมอ จนกระทั่งการสืบราชสมบัติของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถซึ่งถือว่าเป็นเรียบริยที่สุดในยุคต้นของอยุธยา พระองค์ทรงเห็นว่าตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้าตามกฎหมายเทียบรางวัลไม่มีความศักดิ์สิทธิ์แต่อย่างใด และความเป็นพี่น้องอาจมีความสำคัญมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตร พระองค์จึงได้บัญญัติพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือนเมื่อปี พ.ศ. 1998 โดยกำหนดศักดิ์นาของพระราชโอรสพระเจ้าแผ่นดินต่ำกว่าศักดิ์นาของพระอนุชาของพระเจ้าแผ่นดิน นอกจากนั้นยังได้สถาปนาตำแหน่งพระมหาอุปราชเป็นผู้มีศักดิ์นาสูงสุดซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นตำแหน่งรัชทายาท ตำแหน่งพระมหาอุปราชอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าตำแหน่ง “วังหน้า” ซึ่งมีที่มาจากสมัยสมเด็จพระมหาธรรมราชา โดยหมายถึงเป็นที่ประทับของสมเด็จพระนเรศวรเมื่อครั้งยังเป็นพระยุพราช และต่อมาคำนี้จึงมีความหมายถึงเจ้านายซึ่งอยู่ในฐานะพระมหาอุปราชด้วย ตำแหน่งพระมหาอุปราชเป็นตำแหน่งสถาปนา ดังนั้นกษัตริย์จึงสามารถแต่งตั้งพระมหาอุปราชได้ตามความเหมาะสม ซึ่งแตกต่างจากกรณีตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้าที่กำหนดโดยการเกิด อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ละทิ้งราชประเพณีตามกฎหมายเทียบรางวัลมาใช้ในการแต่งตั้งพระมหาอุปราชแทนก็ตาม แต่การสืบราชสมบัติก็ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่แน่นอน แต่เป็นไปตามกระแสการเมืองเพื่อการช่วงชิงอำนาจเสียมากกว่า¹⁴

3.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

3.1.4.1 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์

การสถาปนารัฐรัตนโกสินทร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2325 ทำบนพื้นฐานที่พระเจ้ากรุงธนบุรีวางไว้โดยอาศัยโครงสร้างในสมัยอยุธยาเป็นต้นแบบ และสืบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในรูปแบบเดิม มีการนำขนบธรรมเนียมประเพณีในลัทธิเทวราชมาปฏิบัติสืบต่อ แต่ก็มีแตกต่างจากสมัยอยุธยาเนื่องจากขนบธรรมเนียมประเพณีที่เกี่ยวข้องกับคติเทวราชถูกนำมาใช้ในสถานะที่เป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งมากกว่าที่จะมุ่งหมายให้เกิดผลตามลัทธิเทวราชอันเคยมีอยู่แต่เดิม ในส่วนของแนวคิดอื่นๆ เกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา ยังคงสืบทอดต่อมายังสมัย

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-147.

รัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชฐานะที่ทรงเป็นธรรมราชาได้เพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนให้การยอมรับในพระปรีชาสามารถแทนความเชื่อในความศักดิ์สิทธิ์ตามธรรมเนียมโบราณ พระมหากษัตริย์จึงต้องทรงตั้งมั่นอยู่ในหลักธรรมะสำหรับผู้ครองแผ่นดิน

นอกจากนั้น มีแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งปรากฏขึ้นในยุคต้นรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับที่มาของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า “อเนกชนนิกรสโมสรสมมติ” แนวคิดดังกล่าวอาจศึกษาได้จากข้อความดังต่อไปนี้

“เมื่อสมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึก ซึ่งมีนามเดิมว่า ทองด้วง ได้ยกกองทัพเข้าปราบจลาจลในกรุงธนบุรีลงได้แล้ว บรรดาข้าราชการและราษฎรทั้งปวงก็พร้อมกันกราบทูลวิงวอนอัญเชิญเสด็จสมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกขึ้นครองพิภพเสวยสวรรยาธิปัตย์ดำรงแผ่นดินสืบไป สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงรับอารธนาด้วยพระอาการดุชนิภาพ”¹⁵

ข้อความข้างต้นนี้แสดงให้เห็นแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ประชาชนทั้งปวงยอมรับมากกว่าที่จะปล่อยให้เป็นการแย่งชิงราชสมบัติระหว่างเชื้อสายของพระมหากษัตริย์ดังเช่นในสมัยอยุธยา การเปลี่ยนแปลงในจุดนี้เป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการสืบทอดราชบัลลังก์ของพระมหากษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์สืบมา ซึ่งจะเห็นได้จากในพระปรมาภิไธยตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 ก็ปรากฏคำว่า “อเนกชนนิกรสโมสรสมมติ” ทั้งสิ้น¹⁶

3.1.4.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติ

หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยาได้สืบทอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ มีการตั้งตำแหน่งวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลเพื่อดำรงตำแหน่งเสมือนรัชทายาท แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์การสืบทอดตำแหน่งที่ชัดเจนแน่นอนโดยมีทั้งกรณีที่กรมพระราชวังบวรสถานมงคลเป็นพระราชโอรสหรือเป็นพระอนุชาของพระมหากษัตริย์ก็ได้ นอกจากนั้น การแต่งตั้งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลไม่ใช่พระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์เสมอไป มีหลายครั้งในประวัติศาสตร์ที่ขุนนางเป็นผู้แต่งตั้งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ประกอบกับในสมัยรัตนโกสินทร์มีผู้ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลทั้งสิ้น 6 พระองค์ แต่มีเพียงพระองค์

¹⁵ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2, หน้า 451, อ้างในธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พรีนต์แอนด์แพค, 2548), หน้า 32.

¹⁶ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 52.

เดียวที่ได้สืบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์คือเจ้าฟ้ากรมหลวงอิศรสุนทรซึ่งต่อมาคือพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในขณะที่กรมพระราชวังบวรสถานมงคลอื่น ๆ มักสิ้นพระชนม์ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะสิ้นพระชนม์ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ตำแหน่งวังหน้าในสมัยรัตนโกสินทร์เป็นเพียงราชประเพณีที่สืบทอดกันมาเท่านั้น แต่มิใช่หลักเกณฑ์บังคับแน่นอนเนื่องจากพระมหากษัตริย์อาจแต่งตั้งผู้ใดหรืออาจไม่แต่งตั้งผู้ใดไว้เลยก็ได้¹⁷

3.1.5 แนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

3.1.5.1 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในยุคนี้ถือเป็นยุคเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เริ่มแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงเวลานี้ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในบ้านเมืองมากมายทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง พระองค์ได้ยกเลิกประเพณีที่แสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันต่างๆ ในสังคม ได้แก่ การเลิกทาส การยกเลิกการหมอบคลานในเวลาเข้าเฝ้า การยกเลิกการไต่สวนลงโทษแบบจารีตนครบาลที่สร้างความหวาดกลัวให้แก่ราษฎร ตลอดจนการส่งพระบรมวงศานุวงศ์ และบุตรหลานข้าราชการออกไปศึกษาวิทยาการในต่างประเทศเพื่อศึกษาวิทยาการแผนใหม่ที่เหมาะสมกับบ้านเมืองของไทยและนำกลับมาพัฒนาประเทศ ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองนั้น พระองค์ได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภาที่ปรึกษาข้าราชการแผ่นดินต่าง ๆ แก่พระมหากษัตริย์¹⁸ และเมื่อสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหมดบทบาทลง ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติธรรมนูญ ร.ศ.113 ขึ้นเพื่อตั้งรัฐมนตรีสภา และทรงตราพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล พ.ศ. 2417 เพื่อตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหรือปรีวีเคาน์ซิล (Privy Council) สำหรับทำหน้าที่ถวายคำแนะนำส่วนพระองค์ และพิจารณาคดีที่พระบรมวงศานุวงศ์ถูกกล่าวหา¹⁹

¹⁷ เกษม ศิริสัมพันธ์, การสืบราชสมบัติ : ศึกษาจากกฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี, ในวารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4, 2532, หน้า 147-153.

¹⁸ ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส. ซี.พรีนซ์แอนด์แพค, 2548), หน้า 38-39.

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๖ รักษา : พัฒนาการระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย (2), เติลนิวิสต์, 20 มิถุนายน 2555.

จุดเริ่มต้นที่สำคัญประการหนึ่งก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2428 เมื่อได้มีกลุ่มพระราชวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งรับราชการประจำอยู่ทางสถานอัครราชทูตในลอนดอนและปารีสได้ร่วมกันทำหนังสือกราบบังคมทูลเสนอความเห็นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการและการบริหารประเทศให้ทันสมัยยิ่งขึ้นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบราชาธิปไตยที่เรียกว่า “แอบโซลูท โมนาเกี” (absolute monarchy) เป็น “คอนสตีวชันแนล โมนาเกี” (constitutional monarchy) พร้อมทั้งเสนอให้มีคาบิเนต (cabinet) อย่างในต่างประเทศ เพื่อรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ไม่ต้องถึงกับมีปาร์ลิวเมนต์ (parliament) อย่างในอังกฤษหรืออเมริกา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงปฏิเสธความเห็นนี้ หากแต่ทรงอธิบายให้คณะบุคคลเหล่านั้นเข้าใจถึงปัญหาที่แท้จริงของบ้านเมือง และความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศไทยในขณะนั้นว่าต้องจัดระเบียบการบริหารภายในให้เป็นระบบที่มั่นคงมีระเบียบแบบแผนที่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนทั้งหลายได้อยู่เย็นเป็นสุขในระยะเวลาอันรวดเร็วก่อนจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และการที่ยังไม่ทรงรับที่จะปฏิบัติตามคำกราบบังคมทูลนั้นก็มิได้ทรงอธิบายว่า มิได้หวังแทนพระราชอำนาจในฐานะพระมหากษัตริย์แห่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หากแต่ทรงเห็นว่าไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงในเวลานั้น²⁰

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2455 หรือที่เรียกว่า “เหตุการณ์กบฏ ร.ศ.130” โดยคณะนายทหารซึ่งนำโดย ร.อ.ขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) และนายทหารอีกจำนวนหนึ่งได้วางแผนลอบปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในวันถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา อย่างไรก็ตาม การก่อกบฏไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจาก ร.อ.หลวงสินาดโยธารักษ์ ผู้สมรู้ร่วมคิด เกิดเกรงกลัวพระราชอาญา จึงนำความไปทูลหม่อมเจ้าพันธุ์ประวัติ เกษมสันต์ ซึ่งก็ได้กราบทูลจอมพลสมเด็จพระอนุชาธิราช เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถให้ทรงทราบ ผู้คิดก่อการกบฏจึงถูกจับกุมได้ก่อนที่จะได้ลงมือปฏิบัติการตามแผนการที่วางไว้

มูลเหตุสำคัญที่คณะกบฏ ร.ศ. 130 ได้หยิบยกขึ้นกล่าวอ้างในการก่อการกบฏ นอกเหนือจากความต้องการเรียกร้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น คือการกล่าวอ้างเหตุผลเรื่องความไม่พอใจที่ทหารถูกหมิ่นเกียรติและศักดิ์ศรีโดยเฉพาะเรื่องที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยขอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลงโทษทหารที่ทะเลาะกับมหาดเล็กของพระองค์โดยการเขียนหลังทหารในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2452 อย่างไรก็ตาม ความในข้อนี้กลับไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

²⁰ ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส. ซี.พริ้นท์แอนด์แพค, 2548), หน้า 40.

หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเท็จจริงในหนังสือ “ประวัติต้นรัชกาลที่ 6” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชบันทึกถึงเหตุการณ์ครั้งนั้นไว้ว่า

“... (1) เรื่องนายทหารถูกเขียนเพราะวิวาทกับมหาดเล็กของฉัน... เรื่องที่ 1 นั้นเป็นเหตุการณ์อันได้เกิดขึ้นในมิถุนายน, 2452, ในเวลานั้นพวกกรมรถม้าของฉันอยู่ที่วังจันทร์, และกรมทหารราบที่ 2 อยู่ที่โรงเชิงสะพานม้ฆวานรังสรรค์, ฉะนั้นจึงเป็นอันมีชายหนุ่มๆ สองพวกอยู่ที่ใกล้เคียงกัน, ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องเกิดเหตุระหองระแหงกันบ้าง, เนื่องด้วยการแย่งผู้หญิงกันเป็นต้น. การทู่เถียงและพูดแตกตั้นกันนั้นคงจะได้มีแก่กันอยู่นาน, ในที่สุดคั้นหนึ่งจึงได้ถึงแก่ตีกันขึ้น, และหม่อมราชวงศ์เหรียญ, พนักงานรถม้าของฉันคน 1 ได้ถูกนายทหารราบที่ 2 ตีหัวแตก. เมื่อเกิดขำระกันขึ้นได้ความว่าตัวการมีนายร้อยเอกสม, นายร้อยตรีจัน, กับนายดาบบาง, ได้พาพลทหารออกจากโรงไปตีเขา. กรมมครชัยศรีเอาตัวพวกทหารขึ้นศาลทหารชำระได้ความจริงว่าได้ออกจากโรงทหารผิดเวลาและยกพวกไปตีเขาเช่นนั้น, เห็นว่าเป็นโทษหนัก, จำจะต้องลงอาญาให้เป็นเยี่ยงอย่าง, กรมมครชัยศรีจึงได้กราบบังคมทูลพระเจ้าหลวงขอให้ลงพระราชอาญาเขียนหลังคนละ 30 ทีและถอดจากยศ. การลงอาญาครั้งนั้นไม่ใช่ด้วยความขอร้องของฉันเลย, ตรงกันข้ามฉันเป็นผู้ท้วงว่าแรงเกินไป, แต่กรมมครชัยศรีว่าจะต้องลงโทษให้เป็นเยี่ยงอย่าง. หาไม่จะทำการปราบปรามทหารที่เกะกะไม่ได้, และนายทหารจะถือตนเป็นคนมีพวกมากเที่ยวรังแกข่มเหงเขารำไปให้เสียชื่อทหาร...”²¹

จากพระราชบันทึกดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิใช่ผู้ขอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลงโทษทหารดังที่คณะกบฏ ร.ศ. 130 กล่าวอ้าง ในทางกลับกันกลับตรงทักท้วงว่าการลงอาญาโบายในครั้งนั้นแรงเกินไป นอกจากนั้น ในประกาศกระแสพระราชดำริห์เรื่อง “เปนลูกผู้ชาย” ตั้งแต่ครั้งยังทรงดำรงพระอิสริยยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร ก็ได้ทรงกล่าวถึงการลงอาญาโดยการโบายไว้ว่า

“...การที่จะลงพระราชอาญาด้วยอาการใดๆ มีดีและชั่งเป็นต้น ก็ทรงพระราชดำริห์ว่าน่าจะไม่ใช่ประโยชน์ เพราะลูกผู้ดีไม่ใช่สัตว์เดียรฉาน ที่จะบังคับได้ด้วยอาญา ถึงแม้จะใช้อาญาเท่าใด ถ้าแม้ลูกผู้ดีจะมีจิตใจมานะขึ้นมาแล้วไซ้ จะห้ามปรามยึดเหนี่ยวไว้ไม่ได้เลย แต่

²¹ งาม วชิราวุธ, ประวัติต้นรัชกาลที่ 6, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2555), หน้า 247.

ถ้าแม้ว่าตัวลูกผู้ดีนั้นรู้สึกเห็นว่าสิ่งใดผิด ก็จะไม่พักให้ใครต้องใช้อายุา คงจะต้องรักตัวรักชื่อเสียงและ
อดสิ่งที่ชั่วที่ผิดนั้นเสียเอง...”²²

ต่อจากนั้น ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2463 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกอาญาโทษแก่ทหารบก ทหารเรือ และตำรวจนครบาล ตามที่ได้
โปรดเกล้าฯ ให้กำหนดไว้ใน “กฤษฎาบทวินัย และการลงอาญาทหารบกทหารเรือฐานละเมิดกฤษฎาบทวินัย”
และ “กฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ. 2458” ด้วยมีพระราชดำริ
ว่า “การโยนนับว่าเป็นอาญาอันต่ำช้าไม่สมควรแก่ทหารผู้มีหน้าที่ป้องกันรักษาพระมหากษัตริย์
ชาติและเมืองมารดร” และ “อาญาโทษเป็นอาญาอันต่ำช้า ซึ่งไม่สมควรใช้ในการรักษาวินัยแก่ตำรวจ
พระนครบาลและตำรวจภูธรสืบไป”²³

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงทั้งหมดตามหลักฐานที่ปรากฏแสดงให้เห็นว่า ข้อ
กล่าวอ้างของคณะกบฏ ร.ศ. 130 มีความผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยที่จะให้มีการเขียนทหารที่ทะเลาะกับมหาดเล็กของพระองค์
ประกอบกับการที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริอันปรากฏตามหลักฐานชิ้นต่างๆ ว่าการลงอาญาโดยการ
เขียนนั้นเป็นอาญาอันต่ำช้าและไม่เป็นประโยชน์ ซึ่งก็สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนั้น

ภายหลังเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 ในการประชุมเสนาบดีสภา พระยาบำรุง
ราชบริพาร (เสมียน สุนทรเวช) ได้บันทึกไว้ว่า เมื่อเปิดประชุมแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัวมีกระแสพระราชดำรัสถึงเรื่องที่จะทรงมอบสิทธิการปกครองให้ประชาชนเพื่อปกครอง
ตนเองอย่างที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” ตามที่คณะผู้คิดก่อการกบฏได้หยิบยกขึ้นเป็นข้ออ้างในการก่อ
กบฏ ร.ศ. 130 แต่สมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุข เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุ
พันธุวงศ์วรเดช ในฐานะเสนาบดีอาวุโส ได้กราบบังคมทูลแทนคณะเสนาบดีว่า

“ข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่ายังไม่ถึงเวลา เพราะประชาชนพลเมืองของเรายังไร้
การศึกษาอยู่มาก สิทธิการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นลักษณะการปกครองอันละเอียดอ่อน
ต้องอาศัยปัญญาความรู้และใช้วิธีการปกครองอย่างสุขุมคัมภีรภาพจึงจะนำความเจริญก้าวหน้าและ
ดำรงคงมั่นอยู่ตลอดไปได้ ถ้าขึ้นมอบการปกครองให้แก่ประชาชนในเวลานี้ ก็เปรียบเสมือนหนึ่งว่ายี่น
แก้วให้วานร นอกจากไม่สามารถจะนำความเจริญมาสู่ประเทศชาติแล้ว กลับจะนำให้บ้านเมืองล่มจม
ไปโดยเปล่าประโยชน์อีกด้วย ตามที่ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลคัดค้านมานี้ หากเป็นที่ระคายเคือง

²² ประกาศกระแสพระราชดำริในเรื่อง “เป็นลูกผู้ชาย”, วจิราวุธานุสรณ์สาร, ปีที่ 4, 4, 11 พฤศจิกายน 2527, หน้า
12-15, อ้างใน วรชาติ มีชูบท, เกร็ดพงศาวดารรัชกาลที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : สร้างสรรค์, 2553), หน้า 173.

²³ วรชาติ มีชูบท, เกร็ดพงศาวดารรัชกาลที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : สร้างสรรค์, 2553), หน้า 173-175.

เบื้องพระยุคลบาท ก็ขอได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษแก่ข้าพระพุทธเจ้าด้วย”²⁴

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นจริงตามที่สมเด็จพระบรมราชปิตุลาการบงกชมณฑล จึงมีพระราชดำรัสตอบว่า “เป็นพระกรุณาที่ทรงกล่าวทักท้วง มิได้เป็นการกระทบกระเทือนต่อหม่อมฉันแต่ประการใด หม่อมฉันขอขอบพระทัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย” จากนั้นจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงศึกษาธิการเร่งรัดจัดทำแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2456 แล้วได้โปรดเกล้าฯ ให้พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ไปจัดการขยายการศึกษาให้แพร่หลาย เพื่อที่จะได้พระราชทานการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชน เป็นการวางรากฐานไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาในขั้นตอนต่อไป²⁵

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานสำคัญให้ประชาธิปไตย ด้วยการประกาศให้มีการศึกษาภาคบังคับ และทรงตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นแห่งแรกคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทั้งยังเปลี่ยนประเพณีสร้างวัดประจำรัชกาลมาเป็นสร้างโรงเรียนแทน พระราชกรณียกิจด้านการศึกษา นับได้ว่าเป็นฐานสำคัญของการศึกษาไทยและการปกครองในยุคต่อมา นอกจากนี้ ยังได้ทรงทดลองใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นในเมืองจำลองที่เรียกว่า “ดุสิตธานี” โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มโครงการเมืองทดลองนี้ตั้งแต่สมัยที่ดำรงตำแหน่งมกุฎราชกุมาร และได้ทรงประกาศธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะนคราภิบาลขึ้นในวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 โดยมีพระราชดำริที่จะให้ดุสิตธานีเป็นก้าวแรกของการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นประชาธิปไตย²⁶

กล่าวโดยสรุป พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยและมีได้ทรงวางแผนที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแต่ประการใด แต่ประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจกติกาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ความข้อนี้สอดคล้องกับพระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “คอนสติติวชัน” เมื่อปี พ.ศ. 2454 ความว่า

“...ถ้ามีผู้ต้องการ "คอนสติติวชัน" จริงๆ และเพนไปได้จริงๆ จะเพนคุณอย่างใดฤาไม่ แต่ถ้ามัวแต่ต่างว่ามีคนอยู่จำพวก 1 ซึ่งตั้งใจดี มีความมุ่งดีต่อชาติจริง จะมาร้องฎีกาขึ้น

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-167.

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๘ รัชกาล : พัฒนาการระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย (3), เติลนิวิสต์, 27 มิถุนายน 2555.

โดยตรงๆ ขอให้มีความมั่นใจมากขึ้น เราเองจะไม่มีที่ติเลย ตรงกันข้าม เราจะยอมพิจารณาว่า จะสมควรยอมตามคำของคนนั้นหรือไม่ ถ้ามีความมั่นใจได้จะยิ่งดี เพราะเรารู้สึกอยู่แล้วเหมือนกัน ว่า การปกครองที่มอบไว้ในมือเจ้าแผ่นดินคนเดียวผู้มีอำนาจลึกลับขนาดนั้น ดูเป็นการเสี่ยงบุญเสี่ยงกรรมอยู่ ถ้าเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ที่มีสติปัญญาสามารถและมีความตั้งใจมั่นอยู่ว่า จะทำการให้บังเกิดผลอันดีที่สุด แก่ชาติบ้านเมืองขณะนี้แล้วก็จะเป็นการดีที่สุด จะหาหลักเกณฑ์ปกครองอย่างใดมาเปรียบปานได้โดยยาก แต่ถ้าแม้เจ้าแผ่นดินเป็นผู้ที่โหดเหี้ยมเอาปัญหา ขาดความสามารถ ขาดความพยายาม เพลิดเพลินไป แต่ในความทุกข์ส่วนตัว ไม่เอาใจใส่ในหน้าที่ของตน ฉะนั้นก็ดี ถ้าเป็นผู้มีน้ำใจพาลสันดานหยาบดुर้ายและไม่ตั้งอยู่ในราชนคร เห็นแก่พวกพ้องและบริวารอันสอพลอและประจบ ฉะนั้นก็ดี ประชาชนก็อาจจะได้รับความเดือดร้อน ปราศจากความสุข ไม่มีโอกาสที่จะเจริญได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเป็นการเสี่ยงบุญเสี่ยงกรรมอยู่

แสดงคุณแห่งลักษณะปกครอง โดยมี "คอนสติติวชัน" ส่วนการมีคอนสติติวชันนั้น เป็นอันดีความไม่แน่นอนไปได้มาก เพราะอำนาจไม่ได้อยู่ในมือคนๆ เดียว ซึ่งถึงแม้ว่าจะดีชั่วปานใดก็เปลี่ยนไม่ได้ ประชาชนได้เสียงในการปกครองชาติบ้านเมืองของตนเอง เสนาบดีผู้รับตำแหน่งหน้าที่ ปกครองก็รับผิดชอบต่อประชาชน จำเป็นต้องทำการให้ไปอย่างดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ เพราะถ้าแม้ว่าทำการในหน้าที่บกพร่อง ประชาชนไม่เป็นที่ไว้วางใจต่อไป ก็อาจจะร้องขึ้นด้วยกันมากๆ จน เสนาบดีต้องลาออกจากตำแหน่ง คนที่ประชาชนไว้วางใจก็จะได้มีโอกาสเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ ทำการงานให้ดำเนินไปโดยทางอันสมควรและถูกต้องตามประสงค์แห่งประชาชน เช่นนี้เป็นการสมควรอย่างยิ่ง และถ้าแม้จะกล่าวไปแต่โดยทางว่าเป็นแบบแผนดีก็ตามแต่ไม่มีใครเถียงเลย คงต้องยอมรับว่าดีทั้งนั้น แต่แบบอย่างใดๆ ถึงแม้ว่าจะดีที่สุดในขณะอยู่ในกระดาษ เมื่อใช้จริงเข้าแล้วบางทีก็มีที่เสียหายปรากฏขึ้น ดังปรากฏอยู่แก่ผู้ที่ได้ศึกษาและรู้เหตุการณ์ที่ไปไปในนานาประเทศ เพราะเหตุหลายประการ จะยกมาว่าแต่พอเป็นสังเขปก็มีอยู่คือ แสดงโทษอันอาจจะมีได้ แม้เมื่อใช้ลักษณะปกครองมี "คอนสติติวชัน"

1. ประชาชนยังไม่มีความรู้พอที่จะทำการปกครองตนเองได้ เพราะฉะนั้นอาจที่จะใช้อำนาจอันอยู่ในมือตนในหนทางที่ผิดวิปลาศ บางทีสิ่งซึ่งต้องการให้มีขึ้นทำให้ไปจะไม่เป็นสิ่งที่นำมาประโยชน์มาสู่ชาติ ถ้ากลับจะให้โทษ แต่ประชาชนมีความเห็นพร้อมๆ กันมาก ก็ต้องเป็นไปตามความเห็นของพวกมาก ต่อเมื่อกระทำไปแล้ว จึงแลเห็นว่าให้ผลร้ายเพียงใด... ที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นโทษแห่งการที่ประชาชนอันไม่รู้จักใช้อำนาจจะใช้เองในที่ผิด แต่ยังมีอยู่อีกประการ 1 ซึ่งควรคำนึงและพิจารณาดูเหมือนกัน คือ

2. ประชาชนรู้สึกตนว่าไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะถืออำนาจและใช้อำนาจ ทุกๆ คนจึงไว้วางใจมอบอำนาจให้บุคคลบางคนถืออำนาจและใช้อำนาจนั้นแทน บุคคลเหล่านั้นคือ ที่เลือกสรรให้เข้าไปนั่งในรัฐสภา (ปาร์ลีย์เมนต์) เป็นผู้แทนประชาชน ผู้แทนเช่นนี้ ถ้าแม้ว่าประชาชน

รู้จักจริง รู้แน่นอนว่าเป็นคนดีจริงแล้ว จึงเลือกเข้าไปเป็นผู้แทนตน ดังนี้ก็จะไม่มีที่เสียหายจะบังเกิดขึ้นได้เลย แต่ตามความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ตามความจริงนั้น ประชาชนโดยมากก็มีกิจธุระทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยกันทุกคน จะมีวาระเวลาเพื่อกระทำความวิสาสะกับผู้ที่จะเป็นผู้แทนตนในรัฐสภาที่ไม่ได้อยู่เอง...ต่างคณะจึงต่างคิดดำเนินการให้คนของตนได้รับเลือก วิธีดำเนินการอันถูกต้องตามกฎหมายนั้น คือแต่งตั้งสมาชิกแห่งคณะไปเที่ยวพุดจาเกลี้ยกล่อมราษฎรให้แลเห็นผลอันดีที่จะพึงมีมา โดยทางที่ให้คณะได้มีโอกาสทำการโดยสะดวก เมื่อกล่าวมาถึงแค่นี้แล้ว ก็ยังไม่มีสิ่งไรที่นับว่าเสียหายอันจะบังเกิดมีมาได้จากการใช้วิธีเช่นนี้ และถ้าความจริงเป็นไปแต่เพียงเท่านั้นก็เป็นอันไม่มีที่ติ แต่ความจริงมิได้หมดอยู่เพียงแค่นี้ คือการเกลี้ยกล่อมมิได้ใช้แต่เฉพาะทางเที่ยวพุดจา ไม่ได้ใช้พ้อใจราษฎรแต่ด้วยถ้อยคำเท่านั้น ยังมีพ้อใจโดยทางอื่นๆ อีก ตั้งแต่ทางเลี้ยงดู จัดยานพาหนะให้ไปมาโดยสะดวกและไม่ต้องเสียทุนทรัพย์ จนถึงติดสินบนตรงๆ เป็นที่สุด คณะใดมีทุนมากจึงได้เปรียบมากอยู่ ก็ตกลงรวบรวมใจความว่า ราษฎรไม่ได้เลือกผู้แทนของตนเพราะรู้แน่ว่าเป็นคนดี สมควรจะเป็นผู้แทนตนด้วยประการทั้งปวงฉะนี้เลย ตามจริงเลือกบุคคลผู้หนึ่งผู้หนึ่งเพราะมีผู้บอกให้เลือกญาติติดสินบนให้เลือกเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็นับว่าผิดความมุ่งหมายเดิมของคอนสติติวชันแล้ว...ความประสงค์อันนี้ทำให้เกิดมีผลอัน 1 ซึ่งเชื่อว่าผู้ที่ริเริ่มคิดวิธีปกครองด้วย “คอนสติติวชัน” มิได้ตั้งใจไว้ว่าจะให้มี คือ

3. เกิดมีคนจำพวก 1 ซึ่งเอาการบ้านเมือง (ปอลิติค) เป็นทางหาชื่อเสียง เอาเป็นงานประจำสำหรับทำ เอาเป็นทางเลี้ยงชีพทีเดียว...การที่มีบุคคลจำพวก 1 ซึ่งหาชื่อทาง “ปอลิติค” มาเป็นผู้คิดแทนดังนี้ ก็กลายเป็นอำนาจอยู่ในมือคนจำพวกนี้โดยเฉพาะ จำพวกอื่นถึงจะต้องการอะไรๆ ก็ไม่ได้สมประสงค์ นอกจากที่ความปรารถนาจะไปตรงเข้ากับพวกนักเลงปอลิติค...

4. คณะฎาปาร์ตีทั้ง 2 ฝ่ายต่างตกลงกันเสียว่าจะผลัดเปลี่ยนกันเข้าเป็นรัฐบาล ผลัดเปลี่ยนกันมีโอกาสได้อุดหนุนพวกพ้องของตน เมื่อได้ตกลงกันเช่นนี้แล้วเมื่อใด ก็แปลว่าถึงที่สุดแห่งความเลวทราม เพราะเป็นอันหมดทางที่จะแก้ไขได้ ในระหว่างที่ปาร์ตี “ก” เป็นรัฐบาล ก็อุดหนุนพวกพ้องของตนเสียเต็มที่ ฝ่ายปาร์ตี “ข” ก็ไม่คัดค้านจริงจิงอันใด จะคัดค้านบ้างก็แต่พ้อเป็นกิริยา เพราะนึกอยู่ว่าไม่ช้าก็จะถึงคราวฝ่ายตนได้เข้าไปนั่งกินบ้าง...การมีปาร์ลียเมนต์ ฎาเป็นรีพับลิกไม่ตัดการฉ้อโกงฎาการไม่สม่ำเสมอให้หมดได้ แต่ว่าข้อความที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ก็เป็นแต่หัวข้อบางข้อซึ่งตามความเห็นของเราเห็นว่าสำคัญ และโทษทั้งปวงที่ได้แสดงมาแล้วนั้น อาจจะมีได้ไม่เฉพาะแต่ที่ในประเทศซึ่งใช้ลักษณะปกครองเป็น “ลิมิเต็ดมอนาร์คี” ถึงในประเทศที่ใช้ลักษณะปกครองเป็น “รีพับลิก” ก็มีได้เหมือนกัน...แต่ว่ามันก็มีข้อที่ควรคำนึงต่อไปอยู่บ้าง และถึงแม้ว่าจะเป็นอย่างที่ไม่พึงใจก็จำจะต้องมองดูตรงๆ คือ “เสียงประชาคือเสียงเทวดา” ความนิยมของคนโดยมากในสมัยนี้ทั่วไปมีอยู่ว่า การที่มอบอำนาจไว้ในมือบุคคลคนเดียว ให้เป็นผู้จัดการปกครองชาติบ้านเมืองคนเดียวนั้น ต้องได้คนที่ ดีจริง เก่งจริง สามารถจริง จึงจะควรไว้วางใจให้เป็นผู้ครอบครองได้ โดยไม่ต้องเกรงว่าบุคคลผู้นั้นจะใช้อำนาจในที่ผิดและไม่เป็นประโยชน์ฎาความสุขแห่งประชาชน แต่การที่จะหาคนเช่นนี้ก็มิใช่

ง่าย และถ้าพระเจ้าแผ่นดินไม่เป็นผู้ที่เหมาะสมแก่น้ำที่แล้ว จะเปลี่ยนตัวก็ยาก นอกจากที่เจ้าแผ่นดินนั้นเองจะมีความรู้ดีกว่าตนไม่มีความสามารถพอที่จะทำหน้าที่ได้ และมีความรักชาติพอ มีใจเด็ดเดี่ยวพอที่จะสละอำนาจ สละลาภยศและราชสวस्थ्यจึงหลีกเลี่ยง เพื่อให้ผู้ที่ประชาชนนิยมมากกว่าได้มีโอกาสทำการเพื่อบังเกิดผลอันใหญ่ยิ่งขึ้นแก่ชาติบ้านเมือง แต่เจ้าแผ่นดินที่จะรู้สึกตัวว่าตัวนั้นไม่สามารถก็หายาก และถึงแม้ว่าจะมีบ้าง การที่จะออกจากหน้าที่ก็ไม่ใช่ว่าจะทำได้โดยง่าย อาจจะมีเครื่องขัดขวางอยู่หลายประการ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว มหาชนจึงได้พากันค้นหาทางแก้ไขความไม่แน่นอนแห่งลักษณะปกครองโดยมีเจ้าแผ่นดินถืออำนาจลึทธิชานี้โดยวิธีใดวิธี 1 บางเมืองก็แก้ไปทางมี “คอนสตีติวชัน” ขึ้น และตัดอำนาจพระเจ้าแผ่นดินเสียทั้งหมด คงเหลือไว้แต่อำนาจที่จะห้ามกฎหมาย (วิโต) บางครั้งบางคราว ก็การทำสงครามและเลิกสงคราม แต่ถึงแม้อำนาจทั้ง 3 นี้ ก็ไม่ได้ใช้โดยลำพัง คงต้องใช้ด้วยความแนะนำของคณะเสนาบดีโดยมาก แต่ถึงแม้ตัดอำนาจเจ้าแผ่นดินลงไปปานนี้แล้ว บางชาติก็เห็นไม่พอ จึงเลยเปลี่ยนเป็นรีพับลิคไปอีกชั้น 1 จึงเห็นได้ว่า ความนิยมของมหาชนเวลานี้เดินไปหาทางประชาธิปไตย คือทางให้อำนาจอยู่ในมือของประชาชนเอง ต้องการที่จะมีเสียงถามมีส่วนในการปกครองชาติบ้านเมืองของตนเองให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้ และเมื่อความเห็นของคนหลายๆ ตรงกันเข้าแล้ว ก็ยากที่จะตัดทานฤคาค้านไว้ได้ คงจะต้องเป็นไปตามความเห็นอันนั้น คราว 1 จะผิดกันก็แต่เวลาจะช้ากว่าเท่านั้น...เมื่อปรากฏอยู่เช่นนี้แล้ว ก็ไม่มีข้อควรสงสัยเลยเลยว่า เมืองไทยเรานี้คงจะต้องเป็นไปอย่างประเทศอื่นๆ ได้เป็นมาแล้ว คงจะต้องมี “คอนสตีติวชัน” อัน 1 เป็นแน่แท้ ถึงแม้การมี “คอนสตีติวชัน” จะมีโทษเช่นที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ลักษณะปกครองโดยมอบอำนาจไว้ในมือพระเจ้าแผ่นดินผู้เดียวก็มีโทษอยู่เหมือนกัน (ซึ่งในเวลาบัดนี้มีผู้แลเห็นและรู้สึกอยู่หลายคน!) จึงตกอยู่ในปัญหาว่าจะเลือกเอาอย่างไร และคำตอบปัญหาอันนี้ ก็มีอยู่แล้วแต่ประชาชนจะเห็นชอบและประสงค์ทั่วกันเกิด ส่วนตัวเราเองนั้นย่อมรู้สึกอยู่ดีว่า การเป็นเจ้าแผ่นดินมีความลำบากปานใด คับใจเพียงใด ที่ยังคงอุสาห์ทำการไปโดยเต็มสติกำลังและความสามารถก็โดยหวังใจให้บังเกิดผลอันดีที่สุดแก่ชาติบ้านเมืองของเราเท่านั้น การใดๆ ที่เราจะทำไปให้บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จได้ ก็ด้วยอาศัยความพร้อมใจแห่งข้าราชการอันเป็นผู้รับหน้าที่ทำการงานของรัฐบาล ตั้งแต่เสนาบดีลงไปจนถึงผู้มีตำแหน่งหน้าที่น้อยๆ อาศัยความไว้วางใจแห่งท่านเหล่านั้นอันอยู่ในตัวเรา ไว้วางใจว่ามีความมุ่งดีและมีความสามารถพอที่จะเป็นหัวหน้าเป็นนายเหนือเขาทั้งหลายได้ ถ้าเมื่อใดความไว้วางใจนี้เสื่อมถอยลงไป ฤาสิ้นไปแล้ว ตัวเราก็เท่ากับท่อนไม้อัน 1 ซึ่งบุคคลได้ทำขึ้นไว้เป็นเตร็ดตั้งไว้ในศาล จะมีผู้เคาะพ่นับถือก็แต่ผู้ที่มีปัญญาถ้อย ปราศจากความคิดเท่านั้น”²⁷

²⁷ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “คอนสตีติวชัน” และเรื่อง “โสมชยลิสต์”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 17-24.

นอกจากการวางรากฐานทางประชาธิปไตยแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ กำหนดพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตามธรรมเนียมปฏิบัติให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับประเภทของฎีกาที่ราษฎรจะสามารถทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระองค์ และกำหนดให้ฎีกาเกี่ยวกับคดีความอยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการศาลฎีกา ส่วนฎีกาที่จะทรงวินิจฉัยโดยพระองค์เองหรือที่เรียกว่า “ฎีการ้องทุกข์” นั้นเป็นไปตามระเบียบวิธีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 ที่ทรงตราขึ้นใหม่นี้ ความว่า

“ข้อ 1 บรรดาฎีกาที่จะทูลเกล้าฯ ถวายโดยตรง และที่จะทรงรับวินิจฉัยโดยพระองค์เองนั้น ต้องตกอยู่ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้คือ

1.ขอพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษ ซึ่งศาลหลวงใดๆ ตั้งแต่ศาลฎีกาลงไป ได้วางบทแล้วตามพระราชกำหนดกฎหมาย (แต่ไม่ใช่โต้แย้งคำพิพากษาของศาลนั้นๆ)

2.ขอพระราชทานพระมหากรุณา ขอรับพระราชทานพระราชานุญาตในกิจส่วนตัว เพื่อปลดเปลื้องความทุกข์อันจะหาหนทางปลดเปลื้องโดยอาการอื่นไม่ได้นอกจากขอพระราชทานพระมหากรุณาโดยตรง

3.กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ ผู้ใช้อำนาจนอกเหนือที่สมควรแก่หน้าที่ราชการซึ่งตนปฏิบัติอยู่ หรือใช้อำนาจนั้นโดยอาการอันรุนแรงเกินเหตุ จนทำให้ข้าแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน

4.กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ ผู้ประพฤติดุจริตในหน้าที่ มีการใช้อำนาจทางราชการเพื่อกดขี่ข่มเหง หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น”

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้แบ่งแยกการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ออกจากฎีกาคดีความอย่างชัดเจน โดยมีฎีกาประเภทเดียวกันนั้นที่จะทรงพิจารณาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีของศาลคือฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษซึ่งเป็นไปตามกระบวนการพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณลดหย่อนผ่อนโทษตามธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมไทยแต่เดิม จึงอาจถือได้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานที่สำคัญประการหนึ่งในทางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งระเบียบวิธีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 บางส่วนยังคงมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน²⁸

เมื่อสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์มีพระราชประสงค์ที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติธรรมนูญคมนตรีในปี พ.ศ. 2470 และดัดแปลงสภาที่ปรึกษาส่วน

²⁸ วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง, พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 163-165.

พระองค์เป็นสภาองคมนตรี เพื่อทดลองและปลูกฝังวิธีการแบบประชาธิปไตย โดยให้โอกาสกรรมการเสนอความเห็นต่าง ๆ ได้เองโดยมิต้องรอฟะราชดำริมาก่อน อีกทั้งยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีเสนาบดีสภา เพื่อเตรียมฝึกให้มีความรับผิดชอบเหมือนคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ และอภิรัฐมนตรีสภา เพื่อเป็นผู้ช่วยพระมหากษัตริย์ ในการนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภาองคมนตรี ความว่า

“...เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียงให้สำเร็จเป็นมติ ตามแบบอย่างการประชุมใหญ่ เพราะฉะนั้น จึงได้ตัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้การได้เหมาะสมตามสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไป ก็จะได้ทำได้สะดวก...”²⁹

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าสภาองคมนตรีประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อย เนื่องจากปรากฏหลักฐานว่า มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและประกาศเพียง 5 ฉบับ และเป็นไปตามพระบรมราชโองการเท่านั้น ซึ่งต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ก็ได้ถูกยกเลิกไป ส่วนข้อบังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรีได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อบังคับการประชุมสภาเป็นการชั่วคราวในช่วงปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง³⁰

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยยอมลดพระราชสถานะของพระองค์เป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิรมย์ภักดี (Francis B. Sayre) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 เกี่ยวกับความพร้อมของประเทศไทยหากจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้เป็นเช่นเดียวกับประเทศในแถบยุโรป ในการนี้พระยาภิรมย์ภักดีได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นว่าเป็นประเทศสยามยังไม่ควรมีการปกครองเป็นระบอบรัฐสภา เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังได้รับการศึกษาน้อย จึงทำให้ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองแบบรัฐสภาได้ดี ทั้งนี้เนื่องจากความสำเร็จและประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาจะขึ้นอยู่กับความสามารถของประชาชนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนซึ่งหมายถึงความที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการเมืองเป็นอย่างดีเสียก่อน เพราะหากรัฐสภาขาดความควบคุมจากประชาชนแล้วอาจก่อให้เกิดเป็น

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๖ รักษา : พัฒนาการระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย (3), เดลินิวส์, 27 มิถุนายน 2555.

³⁰ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 70.

ระบบเผด็จการทางรัฐสภาได้ ดังนั้น พระยาภิรมย์ภักดีจึงเสนอว่าสมควรจะระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไปในเวลานั้น แต่ได้แนะนำให้มียุติธรรม “นายกรัฐมนตรี (Premier)” เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ ในฐานะของหัวหน้ารัฐบาลซึ่งจะช่วยทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำกระทรวงต่างๆ มีความเป็นระเบียบ พร้อมกันได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นการจัดโครงสร้างของรัฐบาลตามความเห็นของตนเอง

จากนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงส่งบันทึกความเห็นของพระองค์เอง พร้อมกับความเห็นและเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของพระยาภิรมย์ภักดีให้อภิรัฐมนตรีสภาพิจารณา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ แต่เพียงพระองค์เดียว โดยมีความเห็นค่อนข้างไปในแนวทางที่ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพระยาภิรมย์ภักดี โดยมีพระดำริว่า “การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นตำแหน่งใหม่ จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อพระบรมราชานุภาพ เพราะประชาชนอาจตั้งข้อสงสัยว่าเป็นเพราะพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชประสงค์ที่จะทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ซึ่งเป็นหน้าที่หรือเป็นเพราะไม่ทรงพระปรีชาสามารถเพียงพอ และในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะถอดถอนนายกรัฐมนตรีที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ก็จะเป็นไปได้ยากที่จะหาเหตุผลที่น่าเชื่อถือมาอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่าเหตุใดจึงทรงถอนถอนบุคคลซึ่งทรงแต่งตั้งขึ้นเอง โดยมีให้คนทั่วไปมีความรู้สึกที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจไปในทางที่ไม่เป็นธรรม” ความคิดเห็นดังกล่าวถือได้ว่ามีผลต่อการตัดสินใจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก ส่งผลให้พระองค์มิได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนดังพระราชประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิมในเวลานั้น

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เตรียมการสำหรับพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนดังที่ปรากฏในคำพระราชทานสัมภาษณ์ครั้งเสด็จประพาสสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาพระเนตรในปี พ.ศ. 2473 ว่าทรงมีพระราชประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้ชาวสยามเมื่อเสด็จนิวัตพระนคร และเมื่อเสด็จกลับถึงสยามแล้ว จึงได้มีพระบรมราชโองการให้พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปการดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญถวาย ซึ่งพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปการได้มอบหมายให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ และร่วมกันยกร่างรัฐธรรมนูญถวายในปี พ.ศ. 2474 เรียกว่า “เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาล (An Outline of Changes in the Form of the Government)” หรือที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญ” เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2475 พร้อมกันนั้นนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจาได้เสนอบันทึกความเห็นของตนเองประกอบไปด้วย ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ยังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากประชาชนยังไม่พร้อมเพราะยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

ในการปกครอง จึงควรต้องให้ประชาชนได้มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองโดยเริ่มต้นจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน ความเห็นในข้อนี้ได้รับการเห็นพ้องจากพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำราจรรยาภาวว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนี้

จากความเห็นของขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ดังกล่าวส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดความลังเลพระทัย และจากนั้นไม่นานจึงได้เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติโดยคณะราษฎรในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และถือเป็นการเริ่มต้นของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขดังเช่นในปัจจุบัน³¹

3.1.5.2 หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลคือกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญมีลักษณะพิเศษ 2 ประการ ประการแรกคือทรงเป็นวังหน้าที่มาจากพิจารณาแต่งตั้งโดยขุนนาง มิใช่โดยพระมหากษัตริย์ ประการที่สองคือกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญมิใช่พระราชโอรสหรือพระอนุชาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้นเมื่อกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญทิวงคตในปี พ.ศ. 2418 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชประสงค์ที่จะไม่แต่งตั้งผู้ใดเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคลอีก และทรงมีพระบรมราชโองการยกเลิกตำแหน่งนี้ในพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน และได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิรมุกตเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมารเป็นรัชทายาทแทนตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพียงแต่ได้แต่งตั้งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชขึ้นเท่านั้น แต่ก็ยังมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสันตติวงศ์ ประกอบกับพระองค์ทรงมีพระมเหสีและพระราชโอรสหลายพระองค์ซึ่งต่างก็มีสิทธิสืบทอดราชสมบัติ อีกทั้ง ณ เวลานั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้สืบราชสมบัติต่อจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่มีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา³² ดังนั้นจึงเป็นความไม่แน่นอนในเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ และเป็นที่มาของการออกกฎหมายกำหนดระเบียบการสืบราชสมบัติที่ชัดเจนฉบับแรกของไทยคือ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสันตติวงศ์ ดังพระราชปรารภที่มาแห่งการทรงตรากฎมณเฑียรบาล

³¹ ฌักทร์พร สิงห์ประเสริฐ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552, หน้า 213-217.

³² พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชธิดาเพียงพระองค์เดียวคือสมเด็จพระเจ้ากนิษฐาธิราชเจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี ซึ่งประสูติเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 ก่อนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตเพียง 1 วัน

ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ที่ว่า “ทรงพระอนุสรคำนึงถึงข้อความเหล่านี้ จึงมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีนิติธรรมกำหนดการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นไว้ เพื่อจะได้ตัดความยุ่งยากแก่งแย่งกันภายในพระราชวงศ์ในเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงตั้งแต่งพระราชทายาทขึ้นไว้โดยแน่นอน ...”³³ จากนั้นเป็นต้นมาเมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้บัญญัติให้การสืบราชสมบัติเป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายสืบราชบัลลังก์³⁴

3.2 พัฒนาการสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญ

ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งรวมตัวกันเรียกว่า “คณะราษฎร” ดำเนินการยึดอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองตามรัฐธรรมนูญ จากนั้นคณะราษฎรได้มีหนังสือกราบบังคมทูลเกล้าฯ ถวายโดย น.ต.หลวงศุภชลาศัย โดยกราบบังคมทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ “.....ทรงเป็นกษัตริย์ต่อไป โดยอยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินซึ่งคณะราษฎรได้สร้างขึ้น....” และหากทรง “ตอบปฏิเสธ ก็ดี หรือไม่ตอบภายใน 1 ชั่วโมง นับแต่ได้รับหนังสือนี้ก็ดี คณะราษฎรก็จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินโดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่เห็นสมควรขึ้นเป็นกษัตริย์”

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเรียกประชุมพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการทหาร และพลเรือน ซึ่งร่วมวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ของพระองค์ โดยมีข้อเสนอหนึ่งเสนอให้พระองค์ต่อสู้อีกกับคณะราษฎร เนื่องจากทหารในหัวเมืองยังคงจงรักภักดีต่อพระองค์ แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่เห็นด้วย และทรงเลือกที่จะยอมรับข้อเสนอของคณะราษฎรเพื่อไม่ให้เกิดการเสียเลือดเสียเนื้อ โดยพระองค์ได้มีพระราชหัตถเลขาตอบกลับคณะราษฎรในวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ความว่า

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๕.รักษา : กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467 – มุมมองสองวัย, เติลินิวส์, 14 ธันวาคม 2554.

³⁴ เกษม ศิริสัมพันธ์, การสืบราชสมบัติ : ศึกษาจากกฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี, ในวารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4, 2532, หน้า 153-160.

“สวนไกลกังวล หัวหิน

วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ถึง ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร

ด้วยได้ทราบความตามสำเนาหนังสือที่ส่งไปยังกระทรวงมูรธาธรว่า คณะทหารมีความปรารถนาจะเชิญให้ข้าพเจ้ากลับพระนคร เป็นกษัตริย์อยู่ใต้พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ข้าพเจ้าเห็นแก่ความเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ ไม่อยากให้เสียเลือดเนื้อกับทั้งเพื่อจัดการโดยละม่อมละไม ไม่ให้ขึ้นชื่อว่าจลาจลเสียหายแก่บ้านเมือง และ ความจริงข้าพเจ้าคิดอยู่แล้วที่จะเปลี่ยนแปลงทำนองนี้ คือมีพระเจ้าแผ่นดินปกครองโดยธรรมนูญ จึงยอมรับที่จะช่วยเป็นตัวเชิดเพื่อให้คุมโครงการตั้งรัฐบาลให้เป็นรูปตามวิธีเปลี่ยนแปลงตั้งพระธรรมนูญโดยสะดวก เพราะข้าพเจ้าจะไม่ยอมรับเป็นตัวเชิด นานาประเทศคงจะไม่รับรองรัฐบาลใหม่นี้ ซึ่งจะเป็นความลำบากยิ่งขึ้นหลายประการ ความจริงข้าพเจ้าเองในเวลานี้ก็ทราบกันอยู่แล้วว่า มีอาการทุพพลภาพ และไม่มีลูกวงศ์สกุล และจะไม่ทนงานไปนานเท่าใดนัก ทั้งไม่มีความปรารถนามักใหญ่ใฝ่สูงให้เกินศักดิ์ และความสามารถที่จะช่วยพุงชาติของเราให้เจริญเทียมหน้าเขาบ้าง ที่พูดมานี้ เป็นความจริงใจเสมอ

ประชาธิปไตย ป.ร.”

หลังจากนั้น พระองค์ได้เสด็จกลับพระนครโดยรถไฟ วันต่อมาผู้แทนราษฎรจึงได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพร้อมทูลเกล้าฯ ถวาย พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 พร้อมกับได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. 2475 ให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชกำหนดนิรโทษกรรมเพียงฉบับเดียว ส่วนร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ทรงขอรับไว้พิจารณาก่อน แม้จะรู้สึกไม่สบายพระราชหฤทัย แต่เนื่องจากเวลานั้นเป็นเวลาฉุกเฉิน และสมควรจะรักษาความสงบไว้ก่อน พระองค์จึงได้ทรงเติมคำว่า “ชั่วคราว” ลงท้ายพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475³⁵ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย และเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยอย่างสมบูรณ์

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๘ รักษา : พัฒนาการระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย (9), เติลินิวส์, 29 สิงหาคม 2555.

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่ง จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดนิรโทษกรรม และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานนั้นไม่มีผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในเรื่องนี้ ศ. (กิตติคุณ) ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้ว่า “ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้มีผลสำคัญทางกฎหมายมหาชนมาก เพราะแม้ทางรัฐศาสตร์จะถือว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นผลมาจากการยึดอำนาจของคณะราษฎรก็ตาม แต่ทางนิติศาสตร์แสดงให้เห็นว่า คณะราษฎรไม่ใช่รัฐอธิปไตย ที่จะตรารัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดขึ้นใช้ได้เอง แต่ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นองค์อธิปัตย์อยู่เดิมได้ทรงยินยอมจำกัดพระราชอำนาจสมบูรณ์ตามลัทธิ ล้นพ้นนั้นด้วยพระองค์เองด้วยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ที่พระราชทานโดยไม่มีผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามที่คณะราษฎรร้องขอ ดังความปรากฏในคำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวนั่นเองว่า

“.....โดยที่ คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อ บ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และโดยที่ ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยมาตราต่อไปนี้”

ดังนั้น ในทางนิติศาสตร์จึงต้องถือว่า อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญ (constituent power) ในปี พ.ศ. 2475 นั้น อยู่ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว³⁶

นับแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับรวมถึงฉบับปัจจุบันโดยแต่ละฉบับมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะสถาบันพระมหากษัตริย์ทั้งที่เหมือนและแตกต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรก่อนปี พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นไป และรัฐธรรมนูญที่เป็นฉบับชั่วคราว โดยพิจารณาได้ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรก่อนปี พ.ศ. 2492

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2492 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 4 ฉบับด้วยกัน และมีรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้รวมถึงธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยคณะราษฎรและสืบเนื่องต่อมาตามกระบวนการปกติโดยที่ไม่มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่จำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ลงอย่างมากเนื่องจากคณะราษฎรต้องการลดบทบาทของพระมหากษัตริย์ให้เป็นรูปแบบเดียวกันกับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในประเทศอื่นๆ โดยยึดอังกฤษเป็นต้นแบบ

ในการศึกษาบทบาทและพระราชสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้อาจพิจารณาได้จากประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ทั้งสองฉบับนี้

3.2.1.1 ข้อปรีกษาหารือของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์

ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 คน มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น จากนั้นจึงนำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำเรียบร้อยแล้วเสนอแก่ราษฎรทั่วไปโดยวิธีลงพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญในหนังสือพิมพ์รายวันทุกฉบับก่อนที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือหลายประการ พระองค์ได้ทรงพระราชวิจารณ์ถ้อยคำที่กระบวนความตามที่ได้จารึกไว้ในพระราชปรารภแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนั้น³⁷ ซึ่งมีกรณีที่น่าสนใจเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์

ในช่วงที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับปี พ.ศ. 2475 คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดที่จะมีบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่พิทักษ์

³⁷ ปรีดี พนมยงค์, จดพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สายธาร, 2543), หน้า 57.

รัฐธรรมนูญ แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วยที่จะให้มีบทบัญญัติดังกล่าว ในเรื่องนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เคยอธิบายไว้ดังนี้

“ในระหว่างร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธ.ค. มีปัญหาว่าจะควรเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ว่าพระมหากษัตริย์มีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาพหลฯ และข้าพเจ้าเข้าเฝ้าที่พระตำหนักจิตรลดาราม มีพระราชกระแสรับสั่งว่า รัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่มีประมุขรัฐเป็นประธานาธิบดีนั้นเขียนไว้ว่า ประมุขแห่งรัฐมีหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ และต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ว่า จะพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญไว้ ส่วนสยามนั้น รับสั่งว่าไม่จำเป็นต้องเขียน เพราะเมื่อพระองค์พระราชทานแล้วก็เท่ากับให้สัตยาธิษฐาน และยิ่งกว่านั้นตามพระราชประเพณีได้ทรงสัตยาธิษฐานในพิธีราชาภิเษก ข้าพเจ้ากราบทูลว่า เมื่อได้เปลี่ยนการปกครองมาเป็นราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะโปรดเกล้าฯ สำหรับพระมหากษัตริย์องค์ต่อไปให้มีความใดเติมไว้ในพระราชสัตยาธิษฐานในพิธีราชาภิเษกบ้าง รับสั่งว่า มีความในพระราชปรารภที่ขอให้พระบรมวงศานุวงศ์สมาชิกราชราชกุมาร ในอันที่จะรักษาปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เจ้านายที่จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อๆ ไป ก็เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ จึงมีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ”³⁸

นายปรีดี พนมยงค์ ยังได้อธิบายต่ออีกว่า

“พระยาพหลฯ กราบบังคมทูลว่า การทรงพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญนั้น จะทรงทำอะไร พระปกเกล้าฯ รับสั่งว่า ถ้ารัฐบาลเสนอเรื่องใดที่ขัดรัฐธรรมนูญ พระองค์ก็ส่งกลับคืนไปโดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ พระยาพหลฯ กราบทูลต่อไปว่า คณะราษฎรเป็นห่วงว่า นายทหารที่ถูกปลดกองหนุนไปจะคิดล้มล้างรัฐบาลขึ้นมาแล้วจะทูลเกล้าฯถวายรัฐธรรมนูญใหม่ของเขาให้ทรงลงพระปรมาภิไธย จะโปรดเกล้าฯอย่างไร รับสั่งว่า พระองค์จะถือว่าพวกนั้นเป็นกบฏ และในฐานะจอมทัพ พระองค์ถือว่า พวกนั้นเป็นราชศัตรูที่ขัดพระบรมราชโองการ ถ้าพวกนั้นจะบังคับให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธย พระองค์ก็จะทรงสละราชสมบัติให้พวกเขาหาเจ้านายองค์อื่นลงพระปรมาภิไธยให้”³⁹

พระราชทัศนะในข้อนี้ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับการเห็นพ้องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะเห็นได้จากการลงมติร่างรัฐธรรมนูญในประเด็น

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

ดังกล่าวปรากฏว่าเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ต้องบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ต้องปฏิญาณว่าจะทรงพิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 48 ต่อ 7 นับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่เคยมีบทบัญญัติกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องปฏิญาณตนว่าจะพิทักษ์รัฐธรรมนูญ⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 นั้น มีข้อความตอนหนึ่งอยู่ในตอนท้ายของอารัมภบทกล่าวว่า “...ขอให้พระบรมวงศ์ศานุวงศ์ และข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ทวยอาณาประชาราษฎร์ จงมีความสมัครสโมสรเป็นเอกฉันท์ในอันจะรักษาปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ ให้ยืนยงอยู่กับสยามรัฐราชสีมา ตราบเท่าที่กาลเวลาสมดังพระบรมราชประณิธาน ทุกประการเทอญ” ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นบทบาทของทุกคนในสังคมรวมถึงพระมหากษัตริย์ว่ามีหน้าที่พิทักษ์รักษาและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดชขึ้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2476 ในการนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ และแสดงเจตนาชัดเจนที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ดังที่นายปรีดี พนมยงค์ ได้เคยอธิบายไว้ว่า

“ต่อมาใน พ.ศ. 2476 นายทหารกองหนุนจำนวนหนึ่งภายใต้การนำของพระองค์เจ้าบวรเดชได้ยกกำลังทหารหัวเมืองบางส่วนเข้ามาประชิดกรุงเทพฯ เพื่อล้มรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชานุญาตให้รัฐบาลเรียกพวกนั้นว่า “กบฏ” และมีได้ทรงยอมลงพระปรมาภิไธยอย่างใดให้แก่พวกกบฏนั้นเลย ซึ่งถือเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงพิทักษ์รัฐธรรมนูญที่พระองค์พระราชทานไว้ และทรงพร้อมที่จะใช้พระราชอำนาจจอมทัพ ถ้าทหารฝ่ายรัฐบาลไม่อาจปราบกบฏได้”⁴¹

(2) การแก้ไขการเรียกตำแหน่งประมุขของรัฐ และการบัญญัติพระราชสถานะจอมทัพ

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “กษัตริย์” เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ และมีได้มีบทบัญญัติสถานะจอมทัพของพระมหากษัตริย์ ต่อมาในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 นายปรีดี พนมยงค์ ได้อธิบายความว่า

⁴⁰ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), หน้า 208-210.

⁴¹ ปรีดี พนมยงค์, จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สายธาร, 2543), หน้า 69.

“วันหนึ่ง มีรับสั่งให้ข้าพเจ้ากับพระยาพหลฯ ไปเฝ้าที่พระตำหนักจิตรลดาราม มีพระราชกระแสว่า ที่เขียนว่า “กษัตริย์” นั้นยังไม่ถูกต้อง เพราะคำนั้น หมายถึงนักรบเท่านั้น ที่ถูกต้องจะเขียนว่า “พระมหากษัตริย์” คือเป็นนักรบที่ยิ่งใหญ่ผู้ถืออาวุธปกป้องบ้านเมืองอันเป็นราชประเพณีแต่โบราณกาล พระยาพหลฯ กับข้าพเจ้าเห็นชอบด้วยพระราชกระแสแล้วกราบบังคมทูลว่า มิเพียงแต่จะเขียนไว้ว่า ประมุขเป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น หากจะถวายให้ทรงเป็นจอมทัพทรงมีพระราชอำนาจเหนือบรรดาทหารทั้งหลายด้วย จึงรับสั่งว่าถูกต้องแล้ว เพราะพระราชาธิบดีของประเทศต่างๆ ก็ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือทหารทั้งปวง ซึ่งเป็นสิ่งคู่กับพระราชอำนาจในการป้องกันประเทศและในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เพราะพระองค์มีพระราชอำนาจบังคับบัญชาคำสั่งทหารให้ปฏิบัติการได้ด้วย จะได้สั่งให้ทหารประพฤติในสิ่งควรประพฤติ ละเว้นในสิ่งควรละเว้น”⁴²

นับแต่มีบทบัญญัติรับรองสถานะของพระมหากษัตริย์ในข้อนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนับแต่ฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสถานะในข้อนี้ไม่เว้นแม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดจากการรัฐประหารก็ยังคงมีบทบัญญัติรับรองสถานะในข้อนี้อันเป็นสถานะที่สืบทอดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 หรือในความเป็นจริงแล้ว สถานะในข้อนี้ได้สืบทอดมาแต่ครั้งก่อนมีรัฐธรรมนูญเสียอีก

(3) ข้อขัดแย้งในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร

นอกจากข้อหาหรือที่เห็นพ้องต้องกันระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎรแล้ว ยังมีบทบัญญัติบางส่วนเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร ได้แก่บทบัญญัติในเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 , บทบัญญัติในเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบแล้ว, และรายละเอียดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ทั้งสามประเด็นนี้มีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับแนวคิดของคณะราษฎรซึ่งเป็นคณะรัฐบาลอยู่ในเวลานั้น มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน และไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ซึ่งเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ส่งผลให้ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติในเวลาต่อมา ประเด็นขัดแย้งทั้งสามอาจพิจารณาได้ดังนี้

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-71.

(3.1) ประเด็นเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2⁴³

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีโอกาสพิจารณาพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 พระองค์ทรงรู้สึกไม่สบายพระราชหฤทัยเกี่ยวกับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง ดังนั้นเมื่อเข้าสู่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงตักเตือนและโต้เถียงกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ตลอดเวลาว่า “การที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นเหตุทำให้ความไม่พอใจให้เกิดขึ้นได้และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น” แต่พระราชวิจารณ์ในข้อนี้ก็ไร้ผล ในที่สุดแล้วร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มีบทบัญญัติในหมวด 7 ว่าด้วยเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาล โดยมาตรา 65 บัญญัติว่า

“เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16,17

(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475”

บทบัญญัติมาตรานี้ เป็นการนำความในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาใช้บังคับโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรานี้ แต่เพื่อที่จะบรรเทาผลเสียอันอาจเกิดขึ้นจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ว่าจะได้ไม่ได้ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนได้แท้จริง จึงได้ทรงตกลงเป็นการภายในกับพระยามโนปกรณนิติธาดา ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นว่า

⁴³ ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส. ซี.พริ้นท์แอนด์แพค, 2548), หน้า 45.

“ก. พระยามโนฯ ได้สัญญาแก่ข้าพเจ้าว่า อันบัญชีรายนามผู้ที่เสนอให้เป็นสมาชิกนั้น จะส่งมาได้บ้าง และรับจะพิจารณาคำทักท้วงของข้าพเจ้า

ข. และว่าจะเสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ต้องการตั้งเพื่อข้าพเจ้าจะได้มีโอกาสเลือกได้บ้างและรับจะพิจารณาคำทักท้วงของข้าพเจ้า

ค. กัว่าอันบัญชีรายนามนั้นจะได้ทำขึ้นให้ตรงต่อหลักการซึ่งข้าพเจ้าได้วางไว้ให้แล้วให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้”⁴⁴

อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงเวลาแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ปรากฏว่าพระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้ถูกรัฐประหาร จึงต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น บัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 จึงถูกละทิ้งถูกรวมอรวายขึ้นมาโดยกระชั้นชิด ในคืนวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 เป็นเวลา 12 ชั่วโมงก่อนพิธีเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่จำกัดมากจนพระองค์ไม่ทรงมีเวลาที่จะตรวจสอบความเหมาะสมของรายชื่อบุคคลที่รัฐบาลเสนอมา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงต้องทรงลงพระปรมาภิไธยอนุมัติรายนามนั้นไปอย่างลุลบลับตา จะแสดงความขัดแย้งประการใดก็คงจะทำให้การเปิดสภาผู้แทนราษฎรล่าช้าไปอีก⁴⁵

(3.2) ประเด็นเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

46

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 39 บัญญัติว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้ง

⁴⁴ รัฐสภาและกรมศิลปากร, พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, 2524), หน้า 200-201, อ้างใน ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พี.ริ้นท์แอนด์แพค, 2548), หน้า 47-48.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พี.ริ้นท์แอนด์แพค, 2548), หน้า 48.

หนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้น ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

บทบัญญัติดังกล่าวอธิบายได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราว และเมื่อพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจแล้ว หากรัฐสภาลงมติยืนยันร่างกฎหมายด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) ก็ให้รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธย หากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายใน 15 วันแล้ว รัฐสภามีอำนาจประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นด้วยที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาในกรณีที่พระองค์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ เพราะแสดงถึงการมิได้ถวายพระราชอำนาจในการคัดค้านอย่างแท้จริง พระองค์ทรงเห็นว่า หากจะลบล้างการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย ควรต้องปรากฏอย่างชัดเจนว่าประชาชนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว หรือควรลงมติในสภาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาที่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น หรือมิฉะนั้นก็ควรต้องยุบสภาแล้วเลือกตั้งใหม่ เมื่อฝ่ายรัฐบาลได้รับทราบพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ฝ่ายรัฐบาลเห็นว่า การที่จะใช้การลงคะแนนทั้งประเทศ (Plebiscite) ยังไม่เหมาะสมกับสภาพของประเทศสยามขณะนั้น เพราะการศึกษาของราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนา ส่วนการจัดให้สภาลงมติยืนยันภายหลังการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ที่ต้องมีคะแนนเป็น 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 จึงจะสามารถลบล้างการยับยั้งหรือการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้นั้น รัฐบาลได้อธิบายว่า ในทางปฏิบัติที่เป็นมาแล้วสำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ทรงคัดค้านนั้น บรรดาสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีและเลขานุการรัฐมนตรีทั้งหมด ตลอดจนผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 บางคนที่ไม่ลงมติ (abstention) เสีย ดังนั้นจึงเห็นว่าการแก้ไขไปในการทำงานนั้นก็ไม่ได้ประโยชน์เท่าใดนัก ผลที่จะพึงได้รับจากการแก้ไขไม่คุ้มกับที่จะทำให้รัฐธรรมนูญเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ นอกจากนั้น ในข้อเสนอที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วเลือกตั้งใหม่นั้น รัฐบาลสนองพระราชกระแสว่าวิธีนี้ไม่สามารถทำได้ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ จากเหตุผลทั้งหมดที่ได้กล่าวมา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในส่วนที่ว่าด้วยพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ จึงมิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ประการใดตามพระราชปราชญ์

(3.3) ประเด็นเรื่องการพระราชทานอภัยโทษ⁴⁷

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษที่ต้องคำพิพากษาของศาลยุติธรรมให้ลงโทษสถานต่างๆ เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีมาแต่ครั้งสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นแล้วดังนี้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดวางระเบียบว่าด้วยเรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษเสียใหม่ จากเดิมซึ่งอาศัยพระบรมราชวินิจฉัยและพระมหากษัตริย์คุณ นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาเกี่ยวกับพระราชทานอภัยโทษ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 263 บัญญัติว่า

“ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใดๆ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วมีอำนาจทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขออภัยโทษ

เรื่องราวเช่นนี้ ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันคดีถึงที่สุด

ถ้าผู้ถวายเรื่องราวต้องขังหรือจำคุก จะยื่นเรื่องราวต่อพระท้าวพระยาเรือนจำก็ได้ เมื่อรับแล้วให้พระท้าวพระยาเรือนจำส่งไปยังรัฐมนตรีนั้นโดยทันที

เป็นหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์พร้อมทั้งความเห็นว่าจะพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

ในกรณีซึ่งไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว ถ้ารัฐมนตรีใดกล่าวแล้วเห็นเป็นการสมควรตามความยุติธรรมจะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้นก็ได้

ถ้าไม่มีพระบรมราชวินิจฉัยตกมายังรัฐมนตรีภายในกำหนดสองเดือน นับแต่วันทรงรับเรื่องราวให้ถือว่าเรื่องราวนั้นตกไป”

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า การกำหนดขั้นตอนในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว เป็นการลดทอนสิทธิของราษฎรซึ่งมีอยู่แต่ก่อนแล้วให้ลดลง แต่เดิมนั้นราษฎรมีสสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรงถึงพระมหากษัตริย์ และไม่มีจำกัดเวลาตายตัวว่าจะต้องมีพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาภายในเวลาเท่าใด แต่กฎหมายฉบับนี้กลับจำกัดให้ราษฎรมีสสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาผ่านแต่ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น และมีกำหนดเวลาที่สั้นมากคือ 15

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

วัน นอกจากนั้นยังจำกัดเวลาพระองค์ในการพิจารณาเพียง 2 เดือนนับแต่วันที่ทรงรับเรื่องราว หากมิได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นประการใดให้ถือว่าเรื่องราวนั้นตกไป ทรงเห็นว่าเป็นการตัดสิทธิของราษฎรผู้ถวายฎีกาและเป็นการตัดพระราชอำนาจด้วย ทั้งนี้เพราะตามประเพณีแต่ดั้งเดิมนั้น ตราบไต่ที่พระมหากษัตริย์ยังไม่พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยก็จะมีการบังคับคดีไม่ได้ จึงเป็นการตัดสิทธิซึ่งราษฎรที่มีอยู่ก่อนแล้ว มีพระราชกระแสย้าว่า “ร่างมาตรานี้ ข้าพเจ้ายอมรับไม่ได้เลยทีเดียว” แต่รัฐบาลได้กราบบังคมทูลสนองพระราชกระแสดังกล่าวว่า

“ในเรื่องมาตรา 263 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความอาชญา นั้นที่ว่าตรงกันข้ามกับคำขอของพระองค์และเป็นการตัดสิทธิซึ่งราษฎรมีอยู่ก่อนนี้ รัฐบาลมองไม่เห็นว่าจะเสียหลักยุติธรรมอย่างไร เพราะราษฎรก็มีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตลอดจนญาติและผู้มีส่วนได้เสียก็มีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษเช่นเดียวกัน มีข้อแตกต่างอันสำคัญอยู่ก็คือตามพระราชประสงค์นั้น เมื่อทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขึ้นไปแล้ว จะปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ได้เลย ไม่ว่าจะล่วงพ้นไปนานสักเท่าใด แต่ตามร่างกฎหมายมาตรานี้ได้กำหนดเวลาไว้ว่า ถ้าไม่พระราชทานวินิจฉัยฎีกาเมื่อล่วงพ้นเวลากำหนดแล้ว ก็ถือเสมือนได้ทรงปฏิเสธไม่พระราชทานอภัยโทษ และปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ดังนี้ ปัญหาอยู่ที่ว่าจะควรกำหนดเวลาหรือไม่กำหนดเท่านั้น รัฐบาลเห็นควรกำหนดเวลา ถ้าเวลาในร่างประมวลวิธีพิจารณาความอาชญาไม่พอจะขยายให้ยาวออกอีกก็ได้”⁴⁸

การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษในประมวลวิธีพิจารณาความอาชญาส่งผลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ทำให้ระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับประมวลวิธีพิจารณาความอาชญาต้องถูกยกเลิกไปโดยผลของมาตรา 3 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความอาชญาซึ่งบัญญัติให้บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายนี้สิ้นผลบังคับใช้ ดังนั้นรูปแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอพระราชทานอภัยโทษ จึงต้องปฏิบัติตามประมวลวิธีพิจารณาความอาชญาในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ ตั้งแต่มาตรา 259 ถึงมาตรา 267

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 ในส่วนที่ได้ขัดหรือแย้งกับประมวลวิธีพิจารณาความอาชญาต้องถือว่ายังมีผลใช้บังคับ กล่าวคือ พระราชอำนาจในการรับฎีกาอภัยโทษได้ถูกแบ่งแยกออกจากรูปแบบธรรมเนียมการ

⁴⁸ วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง, พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 219.

ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาแต่เดิมนับแต่ประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา แต่การทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ในส่วนอื่นๆ นั้น ยังคงถือว่า เป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ยังถือปฏิบัติอยู่เดิมแต่ครั้งโบราณ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำหนดไว้ เป็นเพียงระเบียบวิธีการทูลเกล้าฯ เท่านั้น ไม่ได้ทรงระบุรายละเอียดในเนื้อหาและขอบเขตของพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาที่บัญญัติขึ้นในปี พ.ศ. 2477 นั้น เป็นการบัญญัติเฉพาะขอบเขตพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกากฎโทษ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ในส่วนของฎีการ้องทุกข์ส่วนอื่น ๆ ไม่ได้รับการกล่าวถึง ธรรมเนียมปฏิบัติที่ฝังรากลึกในสังคมเรื่องการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์จึงยังคงถือปฏิบัติต่อไป⁴⁹

ประเด็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งสามข้อนี้เป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจากความขัดแย้งอีกหลายประการ อาทิเช่น ข้อถกเถียงเรื่องการขอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 เรื่องที่ขอให้กษัตริย์แก่นักโทษการเมือง หรือเรื่องที่ขอให้งดฟ้องผู้ที่ยังต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกรกบฏในเหตุการณ์กบฏบวรเดช เป็นต้น ข้อขัดแย้งเหล่านี้นำไปสู่การตัดสินพระทัยสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 โดยทรงมีพระราชดำริปรากฏตามพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานมายังเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศผู้แทนรัฐบาลซึ่งออกไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ประเทศอังกฤษ มีความตอนหนึ่งว่า

“ข้าพเจ้าเห็นว่าคณะรัฐบาลและพวกพ้อง ใช้วิธีการปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวของบุคคล และหลักความยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอมให้ผู้ใดคณะใดใช้วิธีการปกครองอย่างนั้นในนามของข้าพเจ้าต่อไปได้

ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่เดิมให้แก่ราษฎรทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของคณะประชาชนราษฎร”

การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติครั้งนี้ นับเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่สละราชสมบัตินับแต่ในช่วงศตวรรษที่ 18 เมื่อพระมหากษัตริย์องค์รองสุดท้ายของอยุธยาได้สละราชสมบัติ และข้อที่น่าแปลกคือ พระองค์ในฐานะพระมหากษัตริย์

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

องค์สุดท้ายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทยทรงสละราชบัลลังก์เพราะทรงเห็นว่า
รัฐบาลไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงพอ⁵⁰

หลังจากพระองค์ตัดสินพระทัยสละราชสมบัติ สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบในการอัญเชิญพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาณันทมหิตลขึ้นครองราชย์สืบราช
สันตติวงศ์ต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และ
กฎหมายเทียบราลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 แต่โดยที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาณันทมหิตล
ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะและทรงศึกษาอยู่ ณ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติให้
แต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ แทนพระองค์

3.2.1.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

จากการดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จน
แล้วเสร็จและประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางรากฐานเกี่ยวกับ
สถานะและพระราชอำนาจที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) แนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475⁵¹

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการ
ปกครองประเทศได้มีวิวัฒนาการมายาวนานและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าในยุค
สมัยนั้นใครเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งในระยะหลังรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่นิยมใช้
แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็น
ของชาติ กล่าวคือ

- แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นแนวคิด
ของฌ็อง ฌัก รูโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ อำนาจอธิปไตยมาจาก

⁵⁰ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 85-86.

⁵¹ กัญญา นระรา, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475,
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 75-77.

ประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิเลือกผู้ปกครองเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ดังนั้น จึงถือว่าผู้ปกครองเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตที่เลือกตนเข้ามา ประชาชนจึงมีอำนาจถอดถอนผู้แทนได้ แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจอธิปไตยแบบทางตรง

- แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เป็นแนวความคิดที่ซีเอเย่ส์ (Siyes) ได้เสนอขึ้นมาในคราวปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1769 โดยมีหลักการสำคัญคือ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคือชาติ ไม่ใช่ประชาชนคนใดคนหนึ่ง โดยชาติถือเป็นสภาพความเป็นจริงที่มีอยู่เหนือประชาชนซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ชาติจึงเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ และดำรงอยู่คงทนกว่าประชาชนในแต่ละยุคสมัย อีกทั้งชาติยังเป็นตัวแทนของความต่อเนื่องของประชาชนในสังคมนั้น ๆ โดยตามแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ถือว่าประชาชนมีหน้าที่เลือกผู้แทนตามที่ชาติมอบอำนาจให้ และผู้แทนที่ประชาชนเลือกขึ้นมานั้น ถือเป็นผู้แทนของชาติไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนในเขตใดเขตหนึ่งที่ได้เลือกตนเข้ามา ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีอำนาจถอดถอนผู้แทนได้ แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทยนั้น ในสมัยที่ยังคงปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่า

“อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ล้มเลิกแนวความคิดดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์มาเป็นการบัญญัติรับรองว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่า อำนาจสูงสุดของประชาชนตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 นี้ใช้แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของประชาชน และแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้คำว่า “เป็นของราษฎร” ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในเวลานั้น ปัญหาที่จะถกเถียงกันว่าอำนาจอธิปไตยควรเป็น

ของชาติหรือของประชาชน ไม่ใช่เรื่องสำคัญเท่ากับการต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการแพร่ความคิดว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของราษฎรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของปวงชนหรือของชาติก็เป็นการคัดค้านความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ด้วยกันทั้งสิ้น⁵²

ต่อมา เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยที่เด่นชัดขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากบทบัญญัติดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 2 บัญญัติว่า
“อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 20 บัญญัติว่า
“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยามมิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ”

พระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งดำรงตำแหน่งประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงก่อนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่า

“...เป็นการยกเอาประเพณีของเราแต่โบราณขึ้นกล่าวซ้ำเท่านั้นเอง ถ้าเราค้นดูหนังสือโบราณ พระนามพระเจ้าแผ่นดินก็ตาม ขนบธรรมเนียมราชประเพณีราชาภิเษกก็ตาม จะปรากฏว่าความตอนหนึ่งในพระนามพระเจ้าแผ่นดินนั้นมีว่า อเนกนิกรสโมสรสมมติและในพิธีพระบรมราชาภิเษกก็มีพราหมณ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ถวายเครื่องราชกกุธภัณฑ์ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงว่าพระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติโดยพระราชอำนาจ ที่มาจากดวงสวรรค์อย่างต่างประเทศบางแห่งเข้าใจไม่ ทั้งนี้ก็เป็นการแสดงว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมาจากปวงชน...”⁵³

นอกจากนั้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงอีกว่า

⁵² โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 16.

⁵³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรินดี เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 19.

“...อำนาจอธิปไตยซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า (sovereignty) คือ อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาจากชาติ คือ ราษฎรรวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอาอำนาจอธิปไตยมารวมกันเป็นอันหนึ่งแล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ว่าท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ...”⁵⁴

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวประกอบกับ คำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับเอาทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาเป็นหลักในการปกครอง⁵⁵ อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้วอำนาจอธิปไตยในความเป็นจริงเป็นไปตามทฤษฎีดังกล่าวหรือไม่ จะได้ศึกษาในส่วนตัวไป

ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน ส่งผลให้พระองค์ทรงมีพระราชสถานะและพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังที่ปรากฏในส่วนตัวไป

(2) พระราชสถานะในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

พระราชสถานะในข้อนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงทรงมีพระราชอำนาจเหนือองค์กฤษฎีกา บริหาร และตุลาการ ดังที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 6 ถึงมาตรา 8 ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 6 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร”
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 7 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี”

⁵⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 28.

⁵⁵ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 18.

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 8 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

บทบัญญัติทั้งสามมาตรานี้แต่เดิมนั้นมิได้บัญญัติไว้เช่นนี้ แต่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจ...” ซึ่งคำว่า “พระราชอำนาจ” เป็นที่ถกเถียงกันในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งต้องการให้ใช้คำว่า “อำนาจ” แทน “พระราชอำนาจ” ดังที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงไว้ว่า

“...อยากจะขอให้รวมปรึกษาไปทั้ง 3 มาตรา คือ 6-7-8 เพราะความเช่นเดียวกัน ซึ่งบัญญัติถึงอำนาจอธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขจะทรงใช้ มาตรา 6 ว่าทรงใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 7 ว่า ทรงใช้พระราชอำนาจบริหารทางคณะกรรมการราษฎร มาตรา 8 ทรงใช้ พระราช อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย และเสนอเพิ่มเติมว่า ตามร่างที่เขียนนั้นมีว่า ในมาตรา 6-7-8 ว่า ทรงใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติ พระราชอำนาจบริหาร พระราชอำนาจตุลาการ ขอตัดคำว่า “พระราช” ออก เพราะอำนาจนี้มีใช้ของพระองค์เอง เป็นอำนาจที่มีมาจากประชาชนชาวสยาม”⁵⁶

จากการลงมติในที่ประชุมปรากฏว่า สมาชิกส่วนใหญ่เห็นพ้องที่จะแก้ไขคำว่า “พระราชอำนาจ” เป็น “อำนาจ” ซึ่งเป็นไปตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ที่ได้ประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

การใช้พระราชอำนาจต่างๆ ของพระมหากษัตริย์เป็นไปดังที่ได้อธิบายนไว้ในข้อพิจารณาหารือระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับพระยาพหลพลพยุหเสนาและนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ส่วนด้วยกัน ในส่วนแรกคือการใช้อำนาจในฝ่ายนิติบัญญัตินั้นพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ส่วนที่ 2 คือการใช้อำนาจในฝ่ายตุลาการนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษและรวมไปถึงพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ต่างๆ

ในส่วนสุดท้ายคือการใช้อำนาจในฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี โดยพระองค์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะ และคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่เป็นรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระ

⁵⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 34-35.

เจ้าอยู่หัว โดยในการบริหารราชการแผ่นดินต่างๆ จะต้องมิรัฐมนตรีนายหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ พระยามโนปกรณนิติธาดาได้เคยอธิบายพระราชอำนาจในฝ่ายบริหารของพระมหากษัตริย์ไว้ดังนี้

“ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ของเรานั้น พระเจ้าแผ่นดินท่านเป็นหัวหน้าในทาง Executive แต่ในทาง absolutism กับ Constitutionalism นั้นผิดกัน ในทาง Absolutism นั้นการบริหารใด ๆ เป็นพระราชอำนาจ แต่ในทาง Constitutionalism นั้น อำนาจบริหารท่านทรงใช้ในทางคณะกรรมการราษฎร และสิ่งที่เป็นประกันเราอยู่ ก็จำต้องผ่านทางคณะกรรมการราษฎรนั้น ดังที่ปรากฏในมาตรา 57 ซึ่งมีว่า “...พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ท่านว่ากรรมการราษฎรคนใดท่านหนึ่งต้องลงนามรับพระบรมราชโองการ เป็นผู้รับผิดชอบ” ซึ่งแปลว่าต้องผ่านทางกรรมการลงนามรับรอง พระราชหัตถเลขาหรือพระบรมราชโองการนั้นๆ จึงจะสั่งการแผ่นดินได้...”⁵⁷

พระราชอำนาจในฝ่ายบริหารที่สำคัญของพระมหากษัตริย์คือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 46 ซึ่งบัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ให้คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

ในส่วนของพระราชอำนาจในข้อนี้ พระยามโนปกรณนิติธาดาได้เคยอธิบายไว้ดังนี้

“การตั้งคณะกรรมการฯ หรือตั้งประธานคณะกรรมการฯ ถ้าพูดถึงการตั้งแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง กรเลือกก็พระมหากษัตริย์ทรงเลือก แต่วิธีการ ท่านจะไปเลือกคนอื่นที่สภาไม่ได้ประสงค์ ไม่ได้ให้ความไวใจนั้น เลือกไม่ได้เพราะมีมาตรา 50 บัญญัติไว้ เพราะฉะนั้นถ้า

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ท่านไปเลือก หรือตั้งบุคคลที่สภาไม่ประสงค์ เมื่อมาถึงสภาก็โหวตว่า ไม่ไว้วางใจและมาตรา 51 บอกว่า ต้องลาออกด้วย”⁵⁸

นอกจากนั้น พระยามโนปกรณนิติธาดายังได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า

“...วิธีการที่ควรเป็นนั้นเมื่อคณะกรรมการราษฎรวางลง พระเจ้าแผ่นดินรับสั่งถามประธานสภาว่าจะแนะนำใคร ประธานก็สับสนว่าใครเป็นผู้มีพวกมากในสภา ก็ทูลท่านว่า สมมติว่ามีนาย ก. คนหนึ่งแล้ว พระมหากษัตริย์ท่านทรงเรียกนาย ก. ไปรับสั่งว่า พระองค์ท่านจะตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการราษฎร นาย ก. ต้องทูลผัดไปพบกับพวกพ้องก่อน เพื่อจะได้ปรึกษาว่า จะควรรับหรือไม่ ถ้ารับจะให้ใครเป็นเสนาบดีกระทรวงไหน และถ้ารับแล้ว สมาชิกจะโหวตความไว้วางใจให้ไหม ถ้าสมาชิกรับว่า ถ้าคนนั้นเป็นเสนาบดีที่นั่น มีโครงการเช่นนั้นจะโหวตไว้วางใจ แล้วนาย ก. จึงไปกราบทูลว่า รับได้ พระมหากษัตริย์ท่านก็ทรงตั้งนาย ก. ก็มาสภานี้ เป็นทางราชการแล้วแถลงว่า เดียวนี้ได้รับตั้งเป็นประธานคณะกรรมการราษฎรแล้ว คนนั้นเป็นเสนาบดีกระทรวงนั้น ขอให้สภาโหวตให้ความไว้วางใจ เมื่อสภาโหวตความไว้วางใจ นาย ก. ก็ได้รับตำแหน่งต่อไป แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ตั้งคนอื่นผิด คือคนที่สภาไม่โหวตความไว้วางใจแล้ว เมื่อผู้ที่พระมหากษัตริย์ตั้งมาแถลงต่อสภา สภาก็ไม่โหวตความไว้วางใจ ผู้นั้นก็ได้รับตำแหน่งไม่ได้ ต้องลาออกตามมาตรา 51 ฉะนั้นหลักการนั้นให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง แต่ความสำเร็จอยู่ที่สภานี้”⁵⁹

จะเห็นได้ว่า พระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ไม่สามารถใช้ได้ตามพระราชหฤทัย แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ

นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจในฝ่ายบริหารที่สำคัญประการอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น พระราชอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาต่างๆ กับนานาประเทศ เป็นต้น แต่พระราชอำนาจเหล่านี้มิใช่พระราชอำนาจที่ริเริ่มโดยพระองค์เอง แต่เป็นพระราชอำนาจที่พระองค์ทรงใช้ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองของคณะรัฐมนตรี

⁵⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38/2475 วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 132-133.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

(3) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 9 บัญญัติว่า “การสืบราชสมบัติท่านว่าให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งบทบัญญัติมาตรานี้กำหนดหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ไว้อย่างชัดเจนว่าการสืบราชสันตติวงศ์เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทียรบาล พ.ศ. 2467 ซึ่งมีมาแต่เดิม แต่เพิ่มเงื่อนไขสำคัญอีกข้อหนึ่งคือการสืบราชสันตติวงศ์ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนของมาตรานี้ พระยามโนปกรณนิติธาดาได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ว่า

“...ขอให้พิจารณากฎหมายเทียรบาล ท่านได้กำหนดไว้เป็นลำดับแล้ว โดยปกติต้องเลือกตามกฎหมายเทียรบาล สภานี้ทุกคนคงกล่าวได้ด้วยความมั่นใจว่า ทุกๆ คนไม่มีท่านผู้ใดที่ประสงค์จะเลือกวงศ์ผู้อื่นขึ้นเป็นกษัตริย์เป็นแน่แท้ ที่เขียนไว้เช่นนี้ก็มิใช่ตอนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงเลือกรัชทายาทได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติซึ่งร่างไว้ในกฎหมายเทียรบาลตามที่ว่าไว้ในกฎหมายเทียรบาลเป็นลำดับ คือเลือกคนที่ 1-2-3-4 แต่ว่าอาจมีได้ เช่นคนที่ไม่สมควรเป็นพระเจ้าแผ่นดิน เช่นนี้จึงต้องประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้ไม่ใช่เป็นของใหม่ถ้าเราทราบว่าเลือกพระเจ้าแผ่นดินสยามขึ้นครองราชย์สมบัติด้วยการอัญเชิญของประชาชนอย่างที่ว่า “อเนกนิกร สโมสรสมมต” ซึ่งไม่ใช่พระเจ้าแผ่นดิน เสด็จเถลิงถวัลย์สมบัติโดยพระราชอำนาจที่มาจากรวรรค์เหมือนต่างประเทศในบางสมัยบางเมืองที่เขาถือ ประเพณีของเราไม่มีเช่นนั้น ประเพณีของเรามีว่า พระมหากษัตริย์เสด็จเถลิงถวัลย์สมบัติด้วยประชาชนอัญเชิญเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ที่ว่าประกอบด้วยความเห็นชอบของผู้แทนสภานี้เป็นผู้แทนราษฎร 11 ล้านเศษ”

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์แล้ว มีประเด็นปัญหาที่ถกเถียงกันในที่ประชุมว่าควรบัญญัติรัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ต้องปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่หรือไม่ ผู้เขียนได้เคยกล่าวถึงไว้แล้วว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับพระยาพหลพลพยุหเสนาและนายปรีดี พนมยงค์ ได้เห็นพ้องกันว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติความข้อนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นราชประเพณีอยู่แล้ว แม้จะมีความเห็นในที่ประชุมบางส่วนเห็นว่าควรมีบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ต้องสาบานตนก่อนขึ้นครองราชย์ แต่ข้อสรุปสุดท้าย ที่ประชุมได้ลงมติว่าไม่ต้องบัญญัติความดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 48 ต่อ 7 ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะขอยกความคิดเห็นที่น่าสนใจของทั้ง 2 ฝ่ายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475 ดังนี้

“นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่า ในหมวดสภาผู้แทนราษฎรว่า ผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ อยากราบความประสงค์ของท่านประธานอนุกรรมการ ว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิญาณใหม่

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตอบว่าผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเข้ามารับหน้าที่ ต้องปฏิญาณและตามประเพณีราชาภิเศกก็มีการปฏิญาณอยู่แล้ว

นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่าควรบัญญัติไว้

พระยาราชวังสัน กล่าวว่า ในประเทศเห็นมารคถึงเป็นรัชทายาทก็ต้องปฏิญาณเหมือนกัน เพราะในโอกาสบางคราวต้องทำการเป็นผู้แทนพระเจ้าแผ่นดิน แต่ความคิดของเรานี้ก็เพื่อวางระเบียบ ว่าสิ่งใดที่เป็นแบบธรรมเนียมอยู่แล้ว เราไม่ยกพูดมากนัก ตามความคิดเดิมในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ ประสงค์ไม่ให้อาวุธไป สิ่งใดที่มีและพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมือนกัน ฉะนั้นจึงไม่บัญญัติไว้ เพราะความคิดเช่นนั้นเราวางไว้เห็นว่าไม่เป็นอะไร ทั้งเห็นความสะดวกกว่าการบัญญัติเช่นนั้นจะดีกว่า

นายหงวน ทองประเสริฐ ตอบว่าความจริงเห็นด้วย แต่ธรรมเนียมนั้นไม่ใช่บังคับ อีกประการหนึ่งสิ่งนี้เป็นคราวแรกไม่เคยใช้มา

พระยามนธสุรราช กล่าวว่า ประเทศอื่น ๆ ที่จะผลัดเปลี่ยนพระเจ้าแผ่นดินเขามีในธรรมนูญฯ

พระยาราชวังสัน ตอบว่า ในธรรมนูญบางฉบับได้บัญญัติคำไว้ว่าจะปฏิญาณอย่างนั้น ของเราทราบว่า พระเจ้าแผ่นดินต้องทรงปฏิญาณต่อหน้าเทวดาทั้งหลายและพระพุทธรูป เป็นต้น เราอยากจะได้เสีย

นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่า ขอเรียนถามว่าควรจะได้แก้ไขอย่างไรหรือไม่

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตอบว่าไม่เห็นจำเป็นเพราะไม่ทำให้ดีขึ้นหรือเลวลง มีอยู่แล้วจะไปล้างเสียทำไม ถ้าแม้ว่าความข้อนี้ดีก็ตามหรือเพิ่มสิทธิก็ควรอยู่ การที่บัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อเขียนไว้ให้หุ ๗ ถึงไม่เขียนก็รู้อยู่แล้ว

นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่า เพื่อความเข้าใจของราษฎรทั้งหลายให้ลงมติว่าจะสมควรหรือไม่

หลวงประดิษฐมนูธรรม กล่าวว่า ข้าพเจ้าขอแถลงให้ที่ประชุมทราบเท่าที่นายหงวน ทองประเสริฐ ได้ร้องให้เติมร่างว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิญาณนั้น การที่ไม่เขียนไว้ก็ดีก็ให้ถือว่าเวลาขึ้นเสวยราชย์ต้องทรงกระทำตามพระราชประเพณี การที่ไม่เขียนไว้ก็ไม่ใช้เป็นการยกเว้นที่พระองค์จะไม่ต้องทรงปฏิญาณ ขอให้จับบันทึกข้อความสำคัญนี้ไว้ในรายงาน

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เนื่องจากหลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวแล้ว ข้าพเจ้า ขอแถลงว่าได้เคยเฝ้าและทรงรับสั่งว่า พระองค์เองได้ทรงปฏิญาณเวลาเสวยราชสมบัติและเวลาขึ้นรับเป็น รัชทายาทก็ต้องปฏิญาณชั้นหนึ่งก่อน ความข้อนี้เมื่อพระองค์เองทรงรับสั่งเช่นนี้ เพราะฉะนั้นรับรองได้อย่างที่หลวงประดิษฐมนูธรรมว่าเป็นพระราชประเพณีที่เดียว

นายจรรยา สืบแสง กล่าวว่า เป็นที่เข้าใจแล้วว่า พระเจ้าอยู่หัวต้องทรงปฏิญาณตามนี้ แต่นี้เป็นรัฐธรรมนูญสำคัญอย่างยิ่ง เท่าที่ได้จดบันทึกรายงานยังน้อยไป ถ้าอย่างไรให้มีไว้ในธรรมนูญจะดียิ่ง

หลวงประดิษฐมนูธรรม ตอบว่า สถาผู้แทนราษฎรต้องเห็นชอบในการอัญเชิญพระมหากษัตริย์ขึ้นเสวยราชย์หรือในการสมมตรัชทายาท ถ้าองค์ใดไม่ปฏิญาณเราคงไม่ลงมติให้

นายจรรยา สืบแสง กล่าวว่า องค์กรต่อ ๆ ไปอาจไม่ปฏิญาณ

พระยาราชนางค์ สืบแสง ตอบว่า ตามหลักการในที่ประชุมต่าง ๆ ถ้ามีคำจดในรายงานแล้ว เขาถือเป็นหลักการเหมือนกัน

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แถลงให้สมาชิกลงมติมาตรา 9 ว่า การสืบราชสมบัติท่านว่าให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือให้เติมคำว่า “จะต้องปฏิญาณ”

ประธานสภาฯ กล่าวว่า บัดนี้มีความเห็น 2 ทาง คือทางหนึ่งเห็นว่า ควรคงตามร่างเดิม อีกทางหนึ่งว่า ควรเติมความให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ที่ประชุมลงมติตามร่างเดิม 48 คะแนน ที่เห็นว่าให้เติมความให้ชัดเจนขึ้นมี 7 คะแนน เป็นอันตกลงว่าไม่ต้องเติมความอีก”⁶⁰

กล่าวโดยสรุป ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการสาบานตนก่อนขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ต้องทรงกระทำตามพระราชประเพณีอยู่แล้ว ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ยืนยันเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญ

⁶⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 48-50.

(4) การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ไซ้ ท่านให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว”

บทบัญญัติมาตรานี้มีเนื้อความเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 6 และนับแต่มีบทบัญญัติมาตรานี้ พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินเพียง 2 ปีเศษเท่านั้น หลังจากนั้นการบริหารประเทศต้องดำเนินไปโดยปราศจากพระมหากษัตริย์

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สละราชสมบัติและได้อัญเชิญพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอานันทมหิดลขึ้นครองราชย์แล้ว เนื่องจากพระองค์ยังทรงพระเยาว์และประทับอยู่นอกราชอาณาจักร ดังนั้นผู้มีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการจึงเป็นสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทูลเชิญผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นดำรงตำแหน่ง ในระยะแรกนั้น นายกรัฐมนตรีจะทูลเชิญขุนนางและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความคุ้นเคยและให้ความร่วมมือกับการกระทำของสภาผู้แทนราษฎรด้วยดีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ในระยะหลัง การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นไปโดยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีการแต่งตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เนื่องจากนายปรีดี พนมยงค์ มีความเห็นขัดแย้งกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการตัดสินใจนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้มีการแต่งตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อไม่ให้เกี่ยวข้องกับการเมืองอีก

ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่าใดนัก ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเพียงกลไกที่ทำให้การกระทำของฝ่ายบริหารถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว กระบวนการทางการเมืองของประเทศไทยจึงขาดพลังสำคัญในการถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารดังเช่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในลักษณะการประสานงานกับรัฐบาลมากขึ้น ทั้งในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและในการดำเนินนโยบายในการ

บริหารประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และรัฐบาลเป็นพรรคพวกเดียวกันและร่วมกันต่อสู้ทางการเมืองกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม⁶¹

(5) พระมหากษัตริย์ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 3 บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการยกย่องและรับรองพระเกียรติขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ และทำให้เกิดหลักที่ว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะ พระองค์จึงต้องทรงอยู่เหนือการเมือง กล่าวคือ มีความเป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) เนื่องจากการกระทำของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ที่มาของบทบัญญัติมาตรานี้ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นซึ่งเทิดทูนพระมหากษัตริย์ โดยประธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงความหมายของมาตรานี้ไว้ว่า

“...พระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งชาติและปวงชนทั้งปวง และดำรงอยู่ในฐานะอันพึงพ้นจากความถูกต้องในทางใดๆ เพราะฉะนั้น ในรัฐธรรมนูญของบ้านเมืองใดที่ปกครองโดยกษัตริย์และมีรัฐธรรมนูญ เขาก็วางหลักการไว้เช่นเดียวกันนี้ทุกแห่ง และในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น คำว่า Sacred ซึ่งท่านนักแปลคนหนึ่งได้แปลว่า เคารพ ก็ถูกอยู่ แต่ถ้าจะให้ถูกต้องแล้วก็ควรมีคำว่า สักการะ ด้วย ซึ่งอนุกรรมการได้เห็นชอบด้วยแล้ว คำว่าผู้ใดจะละเมิดมิได้นี้ เราหมายว่า ใครจะไปละเมิดฟ้องร้องว่ากล่าวไม่ได้ ถ้าอาจจะมีการฟ้องร้องว่าถ้าฟ้องร้องท่านไม่ได้แล้วจะทำอย่างไรเมื่อมีใครได้รับความเสียหาย ประการหนึ่งเราต้องนึกว่าที่ว่าเป็นประมุขนั้น ตามแบบเรียกว่า “รัฐบาล” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พิจารณาตัดสินความในนามของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะฉะนั้นถ้าจะพูดถึงหลักกฎหมายในบางประเทศแล้ว ฟ้องร้องท่านไม่ได้ทั้งทางอาญาและประมุขรัฐร้ายส่วนแบ่ง แต่มีว่าถ้าท่านต้องทรงรับผิดชอบในเรื่องเงินแล้วก็ฟ้องร้องได้ทางพระคลังข้างที่ และที่เขียนมานี้ไม่กระทบกระเทือนสิทธิและความเสียหายของราษฎรใด ๆ เลย จึงขอเติมคำว่า “สักการะ” ต่อคำว่า “เคารพ...”⁶²

⁶¹ กัญญา นะรา, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 113-115.

⁶² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 30-31.

อย่างไรก็ตาม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เคยมีกรณีการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์เกิดขึ้น เมื่อนายถวัติ ฤทธิเดช ได้เตรียมจะยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อสภา โดยกล่าวหาว่าพระองค์ได้ใส่ความตนตามที่ปรากฏในพระบรมราชวินิจฉัยเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจ สาเหตุที่นายถวัติ ฤทธิเดช ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อสภาไม่ได้ฟ้องต่อศาล เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 3 บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” แต่มีได้บัญญัติห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ ดังนั้นหากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าซึ่งก็คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 6 บัญญัติว่า “กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาชญาถึงโรงศาลไม่ได้ เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย” นายถวัติ ฤทธิเดช จึงเข้าใจว่าบทบัญญัติในส่วนนี้ยังคงมีผลใช้บังคับ ในการนี้ นายถวัติ ฤทธิเดช จึงยื่นหนังสือไปยังสภาผู้แทนราษฎรขอให้พิจารณาตีความมาตรา 3 ว่าจะสามารถฟ้องพระมหากษัตริย์ได้หรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติว่าไม่ควรรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากผู้เสนอเรื่องนี้เป็นบุคคลภายนอก โดยปกติการเสนอเรื่องราวต่อสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งเป็นผู้เสนอ แต่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งเพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวโดยชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

“...ได้รับมอบจากคณะรัฐมนตรี ให้นำเรื่องการตีความในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการฟ้องพระมหากษัตริย์มาเสนอต่อสภาเพื่อให้ตีความ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เรื่องการฟ้องพระมหากษัตริย์ตามที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่นั้นจบลงด้วยดี โดยหวังจะรักษาไว้ซึ่งพระเกียรติของพระมหากษัตริย์ และได้แจ้งให้สภาทราบว่าการฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มีพระประสงค์จะให้สภาตีความเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นไปด้วย...”⁶³

สภาผู้แทนราษฎรจึงพิจารณาเรื่องดังกล่าว และได้ลงมติตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ความว่า

“...สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่ศาล ไม่มีอำนาจชำระคดีอาชญาหรือแพ่งที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์

⁶³ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบยี่สิบสองปี (2475-2517), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517), หน้า 102.

ในกรณีแห่งการฟ้องร้องยังโรคงศาลนั้น ให้ฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนในกรณีอาญาซึ่งหากจะบังเอิญเกิดขึ้นก็จะฟ้องพระมหากษัตริย์ไม่ได้ แต่สภามีอำนาจที่จะจัดการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญเพื่อให้การเป็นไปโดยยุติธรรมได้...”⁶⁴

จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 3 ว่าการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 6 และผลจากกรณีที่นายถวัลย์ ฤทธิเดช ได้ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้”

ข้อเท็จจริงเรื่องการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบตามมามากหลายประการ ทั้งในเหตุการณ์กบฏบวรเดช รวมถึงการดำเนินการฟ้องกลับนายถวัลย์ ฤทธิเดชว่าเป็นกบฏและมีความผิดฐานหมิ่นพระบรมราชานุภาพพระมหากษัตริย์ ซึ่งต่อมา นายถวัลย์ ฤทธิเดชกับนาย ต.บุญเทียม ได้เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษหนังสือพิมพ์ประชาชาติรายงานว่า พระเจ้าอยู่หัวทรงรับการขอขมา และยังทรงแสดงอัธยาศัยเสรีนิยมมีพระราชปฏิสันถารกับนายถวัลย์ถึง 1 ชั่วโมง โดยทรงรับสั่งขอโทษที่ทรงได้รับข้อมูลผิดมา นายถวัลย์ให้สัมภาษณ์ประชาชาติว่า “ผมมีความปลาบปลื้มในน้ำพระทัยพระเจ้าอยู่หัวอย่างที่สุด ท่านทรงขอโทษราษฎรของท่านเช่นนั้น แสดงว่าท่านทรงเป็นสปอร์ตแมนเต็มที แล้วผมได้ก้มลงกราบที่ฝ่าพระบาทพระองค์ท่าน” เมื่อนายถวัลย์กราบบังคมทูลถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษและคณะรัฐมนตรีก็ได้กราบบังคมทูลถวายคำแนะนำให้พระราชทานอภัยโทษแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษนายถวัลย์ ฤทธิเดช จากนั้นอัยการจึงถอนฟ้องนายถวัลย์ ฤทธิเดช⁶⁵

(6) การบัญญัติให้เจ้านายและผู้มีบรรดาศักดิ์ดำรงอยู่เหนือการเมือง

นอกเหนือจากองค์พระมหากษัตริย์ที่ต้องทรงอยู่เหนือการเมืองแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 11 บัญญัติว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตามย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง” สำหรับมาตรานี้ พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้แถลงถึงหลักการและเหตุผลของมาตรานี้ว่า

⁶⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2476 วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476, หน้า 713.

⁶⁵ บวรศักดิ์ อวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อวรรณโณ, ผลพระคุณ ๘ รักษา : พัฒนาการระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย (27), เติลนิวิสต์, 23 มกราคม 2556.

“...ความขื่อนื้อนุกรมการรู้สึกลำบากใจอยู่มากในตอนต้น กล่าวคือ พระบรมวงศานุวงศ์เป็นบุคคลที่ควรจะอยู่เหนือความติเตียนทั้งหลาย ควรอยู่แต่ในฐานะที่เป็น พระคุณทั้งสิ้น ควรอยู่ในฐานะอันประชาชนพึงเคารพนับถือ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่ควรที่จะอยู่ในฐานะ ทางการเมือง เพราะเหตุว่า ในทางการเมืองนั้น ถ้ามีชมก็ย่อมมีมติ หรือถ้ามีมติก็ย่อมมีชม มีทั้งในทาง พระเดชและทั้งในทางพระคุณ หลักการที่รู้สึกว่าคุณควรจะอยู่ในใจดังนี้ แต่จะบัญญัติลงไปก็มี ความรู้สึกในความต่ำสูงอยู่เหมือนกัน ข้าพเจ้าจึงได้นำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติ ก็ได้มี พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยลงมาว่า ทรงเห็นชอบด้วยตามหลักการที่ได้กราบ บังคมทูลขึ้นไป...”⁶⁶

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีสำเนาลายพระหัตถเลขา เรื่อง “เจ้านายเหนือการเมือง” เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ความว่า

“หนังสือที่ 112/1308 ลงวันที่ 11 เดือนนี้ว่าในการร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยามมีความข้อหนึ่งลั้งเลใจอยู่คือในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่พระบรมวงศานุวงศ์จะควร ดำรงอยู่ในฐานะอย่างไรในทางการเมือง กล่าวโดยหลักการพระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะ อันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมืองซึ่งเป็นการงานที่นำมาทั้ง ในทางพระเดชและพระคุณย่อมอยู่ในวงอันจะต้องถูกติถูกชม อีกเหตุหนึ่งจะนำมาซึ่งความขมขื่นใน เมื่อเวลาทำ electoral campaign อันเป็นเวลาต่างฝ่ายหาโอกาส attract ซึ่งกันและกัน พระยามโนฯ เห็นว่าเพื่อความสงบเรียบร้อยสมัครสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระวางเจ้านายกับราษฎรควร ถือเสียดว่าพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งหลาย ส่วนในทาง ที่เจ้านายจะช่วยทะนุบำรุงประเทศบ้านเมืองก็ย่อมมีโอกาสบริบูรณ์ในทางตำแหน่งประจำและ ตำแหน่งอันเกี่ยวแก่วิชชาเป็นพิเศษอยู่แล้ว จึงหาหรือมานั้น ฉันทเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนฯ ทุกประการ”⁶⁷

อย่างไรก็ตาม ก็มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติมาตรานี้ โดยจะขอยก ความเห็นของหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ โดยพระองค์ได้ทรงชี้แจงภายหลังจากที่ทราบ

⁶⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 20.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ความเห็นของอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

“...ประธานอนุกรรมการดำเนินความดังนี้

(1) “พระบรมวงศานุวงศ์เป็นบุคคลที่ควรจะอยู่เหนือความติเตียนทั้งหลาย” ข้อนี้เป็นข้อพึงปรารถนา แต่ข้อที่เกี่ยวกับจรรยาความประพฤติของบุคคล คนเราถ้าจะทำการใดๆ ลงไปแล้ว ย่อมมีคนติและคนชมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เป็นอันขาด จะแยกพระคุณออกจากพระเดชหาได้ไม่...

(2) “ทางการเมืองมีทั้งดี ทั้งชม ทั้งพระเดชทั้งพระคุณ” แต่การอื่นๆ ก็เช่นเดียวกัน ข้าพเจ้าไต่คว้าทีในเรื่องที่มีใช้การเมืองก็ถูกติบ้างชมบ้าง... ถ้าจะไม่ให้ถูกติถูกชมแล้ว มีอยู่ทางเดียวคือ ไม่ทำอะไรเลยดังนี้จึงจะเป็นการแน่นอน สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อได้ทรงมีส่วนในการตั้งรัฐบาลประชาชาติก็ทรงถูกติบ้างชมบ้าง ไซ้ว่าเจ้าอยู่เหนือการเมืองแล้วจะพ้นการติเตียนก็หาไม่

(3) “ในเวลาเลือกตั้งผู้แทนราษฎร อนุกรรมการเกรงว่าจะมีความขมขื่นไม่เรียบร้อยเกิดขึ้นระหว่างเจ้านายกับราษฎร” ภัยอันนี้จะมีก็มิใช่ชั่วคราวปาวสาน แต่เหตุไฉนจึงกำจัดเจ้าจากการเมืองในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักที่ยั่งยืนชั่วนาน ...

ข้าพเจ้าเห็นว่า หลักประชาธิปไตยดังปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และในหลัก 6 ประการ ซึ่งคณะราษฎรได้ปฏิญาณไว้ นั้น ไม่น่าจะละเมิดหรือตัดทอนลง เพราะข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นหลักที่ถูกที่ควร...

... การที่จะกันมิให้เจ้าเข้าเกี่ยวกับการเมืองในเวลาซึ่งยังเป็นหัวเลี้ยวหัวต่ออยู่นั้น ข้าพเจ้าก็เห็นพ้องด้วยดังข้าพเจ้าได้กล่าวในปาฐกถาตอนที่ว่า “ผู้ที่สมควรรับเลือกในขั้นนี้จะต้องให้รับอนุมัติจากคณะราษฎรเสียก่อน ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เป็นปรปักษ์ต่อหลักนโยบายของคณะราษฎรได้ ข้อนี้เป็นธรรมดา”

การต้องรับอนุมัตินี้ก็เช่นกันเจ้าจากการเมืองเหมือนกัน แต่ตามหลักไม่ประหลาดเท่าหลักใหม่ที่วางในร่างรัฐธรรมนูญ เพราะการบังคับให้อนุมัติเป็นแต่เพียงเงื่อนไขอย่างหนึ่งในการใช้สิทธิ แต่ไม่ได้สิทธิ แต่ตามร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้ตัดสิทธิของเจ้า ตัดสิทธิการเมืองซึ่งเป็นสิทธิสำคัญกว่าสิทธิใดๆ อื่น เพราะการเมืองย่อมเป็นการสำคัญกว่าการใดๆ อื่น และเป็นการกว้างขวางรวมกิจการอื่นๆ อยู่ในขีดข่ายไว้มากหลาย...

... เท่าที่ข้าพเจ้าทราบจึงไม่มีประเทศใดวางบทจำกัดสิทธิของเจ้าเช่นนี้เลย จริงอยู่มีหนังสือพิมพ์กล่าวว่าเอาอย่างนานาประเทศ แต่หาได้ให้รัฐธรรมนูญใดสักไม่ ข้าพเจ้าก็ได้ศึกษารัฐธรรมนูญของหลายประเทศ และหลายสมัยแล้ว แต่ยังไม่พบเลย...”⁶⁸

เมื่อประเด็นนี้เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่ามีทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้าน ซึ่งผลปรากฏว่าที่ประชุมได้ลงมติเห็นด้วยกับหลักการที่อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอ กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยที่จะให้มีบทบัญญัติมาตรานี้ มีความเห็นที่น่าสนใจจากฝ่ายที่สนับสนุนมาตรานี้ในสภาผู้แทนราษฎรคือนายสงวน ตุลารักษ์ และพระยาศรีวิสารวาจา ซึ่งเห็นว่า หลักการเรื่องการให้เจ้านายดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมืองนี้ได้ใช้อยู่ในหลายประเทศ และจุดมุ่งหมายสำคัญสำหรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยคือการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และให้พระองค์ดำรงอยู่เหนือการเมือง ดังนั้น พระบรมวงศานุวงศ์ ย่อมต้องดำรงอยู่ในฐานะเช่นนั้นด้วย เพราะถ้าให้พระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมือง แต่ยอมให้พระบรมวงศานุวงศ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองแล้ว เมื่อมีความขัดแย้งเกิดอาจพลาดไปถึงพระมหากษัตริย์ได้ และเมื่อพระบรมวงศานุวงศ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองแล้ว เวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการหาเสียงและว่ากล่าวเสียดสีกัน ถ้าโต้เถียงกันรุนแรงอาจพาดพิงไปถึงพระบรมวงศานุวงศ์ และในที่สุดจะพาดพิงไปถึงพระมหากษัตริย์นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ จึงให้เจ้านายอยู่เหนือการเมือง และบางประเทศยังห้ามเจ้านายมิให้รับราชการด้วย แต่สามารถดำรงตำแหน่งในทางทหารได้เท่านั้น⁶⁹

(7) พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 4 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” ซึ่งคำอธิบายพระราชสถานะในข้อนี้อาจพิจารณาได้จากรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายไว้ดังนี้

⁶⁸ พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ประธานข้อปรึกษา แก่ สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน, (พระนคร : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2511), หน้า 58-62.

⁶⁹ กัญญา นະรา, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 64.

“ในมาตรานี้อ่านว่า “พระมหากษัตริย์จักต้องเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” ความสำคัญในตอนนี้มี 2 ตอน คือว่า พระมหากษัตริย์จักต้องเป็นพุทธมามกะนั้นก็โดยเหตุว่า ท่านเป็นผู้ถือพุทธศาสนา แต่ในทางที่เป็นผู้อุปถัมภนั้นก็จะต้องทรงอุปถัมภทุกศาสนาไม่เฉพาะแต่ศาสนาพุทธ คือว่า ศาสนาใดที่ประชาชนนับถืออยู่ในพระบรมราชูปถัมภอันเรียกว่าอัครศาสนูปถัมภก”⁷⁰

นอกจากนั้น ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับศาสนาที่ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภกต่ออีกว่า

“เป็นศาสนาที่ประชาชนนับถือทั่วไปเช่นสุเหร่าอิสลาม ก็อยู่ในความอุปถัมภ ตลอดจนวัดจีน วัดญวนก็อยู่ในความอุปถัมภด้วย และทั้งโรมันคัทอลิกก็อยู่ในอุปการะเช่นเดียวกันซึ่งเป็นราชประเพณี เพราะฉะนั้น เราจึงมิได้ใส่ลงไ้ว่าพุทธศาสนูปถัมภก”⁷¹

อย่างไรก็ตาม พระเรียนวิรัชชพากย์เห็นว่า คำว่า “อัครศาสนูปถัมภก” นั้น ไม่ชัดเจนเพียงพอว่าสื่อถึงการเป็นผู้อุปถัมภทุกศาสนาโดยทั่วไป จึงเสนอให้ต่อท้ายลงไปเสียว่า “ทรงอุปถัมภศาสนาแห่งลัทธิใด ๆ ทั้งปวง” แต่ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ควรต้องเพิ่ม เพราะเป็นราชประเพณีอยู่แล้ว และการเขียนอย่างนี้ก็เข้าใจความได้เป็นอย่างดีซึ่งก็เพียงพอแล้ว ซึ่งที่ประชุมก็ได้ลงมติเห็นชอบตามที่ประธานอนุกรรมการได้แสดงความเห็นไว้⁷²

เป็นที่น่าสังเกตว่าการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะนั้น สอดคล้องกับกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 และราชประเพณีของไทย ซึ่งส่งผลให้ผู้นับถือศาสนาอื่นซึ่งไม่ใช่พระพุทธรักษาชาติคุณสมบัติที่จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ไทยหรือหากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะแล้วทรงเปลี่ยนไปนับถือศาสนาอื่นก็ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ไทย แต่ถึงกระนั้น พระมหากษัตริย์ก็ต้องอุปถัมภทุกศาสนา จะเลือกปฏิบัติมิได้ คำว่าทรงเป็น “อัครศาสนูปถัมภก (upholder of the faith)” จึงทำให้ประเทศไทยต้องให้เสรีภาพทางศาสนาแก่ทุกศาสนา⁷³

⁷⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 32.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

⁷³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๘ รักษา : พัฒนาการระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย (14), เติลนิวิสต์, 3 ตุลาคม 2555.

(8) พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นจอมทัพ

พระราชสถานะในข้อนี้เป็นไปตามที่ได้อธิบายไว้ในข้อปรึกษาหารือระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับพระยาพหลพลพยุหเสนาและนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเห็นพ้องต้องกันที่จะบัญญัติพระราชสถานะในข้อนี้ลงในรัฐธรรมนูญ โดยในตอนแรกนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพสยาม” เกี่ยวกับพระราชสถานะในข้อนี้ พระยาราชวังสัน เสนาบดีกระทรวงกลาโหมได้อธิบายพระราชสถานะข้อนี้ไว้ดังนี้

“ความในข้อ 5 นี้ ตามปกติไม่มีข้อพิเศชอะไร เพราะเป็นแบบที่ต่างประเทศเขาทำกัน ยกท่านเป็นประมุขของกองทัพบก ทหารเรือ และกองทหารใด ๆ ที่จะตั้งขึ้น แต่ในเรื่องการบริหารนั้นต้องทำผ่านคณะกรรมการราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจจึงผิดกับพระเจ้าแผ่นดินปกครองโดยอำนาจเด็ดขาด”⁷⁴

นับแต่มีบทบัญญัติรับรองสถานะของพระมหากษัตริย์ในข้อนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับนับแต่ครั้งนั้นได้บัญญัติรับรองสถานะในข้อนี้ไม่เว้นแม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดจากการรัฐประหารก็ยังคงมีบทบัญญัติรับรองสถานะในข้อนี้อันเป็นสถานะที่สืบทอดมานับแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรือในความเป็นจริงแล้ว สถานะในข้อนี้ได้สืบทอดมาแต่ครั้งก่อนมีรัฐธรรมนูญเสียอีก

3.2.1.3 การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 3 ครั้งด้วยกัน ดังนี้

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2482 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเปลี่ยนนามประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย” ตามข้อเสนอของ

⁷⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก), (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 33.

รัฐบาล ซึ่งมีหลวงพิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ยังผลให้ชื่อของรัฐธรรมนูญต้องเปลี่ยนเป็น “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นับแต่นั้นมา

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2483 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าด้วยบทเฉพาะกาล ซึ่งเสนอโดยขุนบุรีสการกิตติคดี ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี โดยการสนับสนุนของรัฐบาล ซึ่งมีนายพลตรี หลวงพิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น อันมีผลให้บทเฉพาะกาลซึ่งควรจะต้องสิ้นสุดในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 ยืดเวลาออกไปอีก 10 ปี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความมั่นคงของประเทศ ในภาวะสงครามที่เริ่มขยายตัวเข้ามาถึงประเทศไทย

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2485 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามข้อเสนอของรัฐบาล ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ส่งผลให้สามารถขยายระยะเวลาดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกครั้งละ 2 ปี

ต่อมา ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2487 ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้นได้อนุมัติใบลาออกและแต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีในทันทีซึ่งเป็นที่มาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 โดยเริ่มตั้งแต่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2475 นั้น พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ 14 ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะได้ยังความเจริญให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาตินับเป็นอนุเคราะห์ประการ ทั้งประชาชนจะได้ซาบซึ้งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบนี้เป็นอย่างดีแล้วก็จริง แต่เหตุการณ์ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่จะได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้นว่า สมควรยกเลิกบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อยู่ หรือยังควรมีสภาเดียวหรือสองสภา เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ นายควง อภัยวงศ์ จึงนำความนี้ไปปรึกษาหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พร้อมกับคณะผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ โดยนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และได้นำเรื่องนี้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2488 และให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อตรวจสอบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 สมควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรหรือไม่ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น คณะกรรมการทำการพิจารณาตลอดสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ จนกระทั่งถึงรัฐบาล ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิสามัญก็มีอันต้องสิ้นสุดลงโดยปริยาย เนื่องจากการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาของรัฐบาลชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช แต่ถึงกระนั้น รัฐบาลรักษากรก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญที่ผ่านมา โดยได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ประกอบด้วยสมาชิก 7 นาย มีพระยามานวราชเสวีเป็นประธาน กรรมการ โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก่อนจะส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นพ้องในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาต่อไป ซึ่งในที่สุดแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2489 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ในสมัยรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์⁷⁵

จะเห็นได้ว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นไปโดยสันติ และไม่มีเปลี่ยนแปลงในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์มากนัก ซึ่งจะได้ศึกษาในส่วนต่อไป

3.2.1.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง และยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 นอกจากนั้นยังเปลี่ยนแปลงจากระบบสภาเดี่ยวเป็นระบบสภาคู่โดยมีการตั้งวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอื่นๆ ได้แก่ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีและสมาชิกทั้งสองสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มากนัก นอกเหนือจากการยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งแล้ว มีหลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเพียง 2 ข้อเท่านั้น ได้แก่ การยกเลิกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปต้องดำรงอยู่

⁷⁵ ศุภกาญจน์ ตันตราภรณ์, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 29-32.

ในฐานะเหนือการเมือง และการแก้ไขหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จากเดิมที่บัญญัติให้ “คณะรัฐมนตรี” ปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ แก้ไขเป็น ให้ “สมาชิกวุฒิสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน” ปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้⁷⁶ นอกจากนี้ ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และมีได้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งไว้ ให้สมาชิกวุฒิสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราวเช่นเดียวกัน⁷⁷

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยคณะราษฎรโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น บทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงมีอยู่ไม่มากนักหากเทียบกับรัฐธรรมนูญในกลุ่มต่อไปซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ฟื้นฟูพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการด้วยกัน โดยพระราชสถานะและพระราชอำนาจเหล่านี้ได้สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

3.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492

3.2.2.1 ความเป็นมาและลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492

ในการศึกษาความเป็นมาของรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้จะต้องศึกษาควบคู่ไปกับความ เป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับต่างๆ เนื่องจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้โดยส่วน

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 10. “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภา ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ให้วุฒิสภาพริกกกันตั้งขึ้น และในระหว่างที่วุฒิสภายังมิได้ตั้งผู้ใด ให้สมาชิกวุฒิสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน ประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราว”

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 11. “ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง และมีได้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งไว้ตามความในมาตรา 10 ให้สมาชิกวุฒิสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราว”

ใหญ่มีที่มาจาการรัฐประหารซึ่งจะต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก่อนที่จะได้ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในขั้นตอนต่อไป ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.2.2.1.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มีผลบังคับใช้ ถือเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ต้องรับมือกับภาวะวิกฤตต่างๆ มากมายซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ปัญหาค่าครองชีพสูง ปัญหาสินค้ามีราคาแพง และภาวะขาดแคลนข้าว นอกจากนี้ยังมีการแก่งแย่งอำนาจกันระหว่างกลุ่มผู้นำฝ่ายพลเรือนส่งผลให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2490 กลุ่มอำนาจทางการเมืองฝ่ายทหารจึงได้รวมตัวกันเป็นคณะรัฐประหารและถือโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยการทำการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนชุดพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ พร้อมกับได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่มีการทำการรัฐประหารและฉีกรัฐธรรมนูญ เป็นการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎรและเป็นการเริ่มต้นการปกครองที่ครอบงำโดยระบอบทหาร นอกจากนี้ ยังเป็นจุดเริ่มต้นของ “วงจรอุบาทว์ (vicious circle)” ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยในเวลาต่อมา

เมื่อคณะรัฐประหารได้เข้ายึดอำนาจทางการเมืองเป็นผลสำเร็จ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แล้ว คณะรัฐประหารได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ให้กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระยามานวราชเสวี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงนามเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชยังทรงศึกษาอยู่ในต่างประเทศ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น ในทางกฎหมาย จึงต้องถือว่ากรณีนี้ อำนาจสูงสุดทางการเมืองอยู่ที่ประมุขของรัฐกับคณะรัฐประหาร แต่ในความเป็นจริงเป็นที่ทราบกันดีว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชยังทรงศึกษาอยู่ในต่างประเทศ ดังนั้นจึงมีอาจสนับสนุนหรือยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แต่อย่างใด

แม้ต่อมาจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายควง อภัยวงศ์ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ อยู่ในตำแหน่งได้ไม่นานก็ถูกคณะรัฐประหารบังคับให้ลาออกจากตำแหน่ง จากนั้นคณะรัฐประหารได้เชิญจอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐสภายังได้ดำเนินการต่างๆ เพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป รัฐสภาได้ประชุมร่วมกันเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 จากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่จะลงมติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2491 และเสนอต่อรัฐสภาในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2492 เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาซึ่งใช้เวลาพิจารณาโดยการประชุมทั้งสิ้น 11 ครั้งจึงได้มีการลงมติเห็นชอบในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2492

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชยังทรงศึกษาอยู่ในต่างประเทศ พระองค์จึงมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยพระองค์เอง แต่เป็นหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่จะลงนามเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีได้ทูลเกล้าถวายร่างรัฐธรรมนูญต่อพระองค์เพื่อให้ทรงพิจารณาเสียก่อนโดยไม่กราบทูลฯ ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยทางหนึ่ง และอีกทางหนึ่งได้เสนอต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ลงนามเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ฟื้นฟูพระราชสถานะและพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นหลายประการด้วยกัน ในบทบัญญัติมาตรา 2 บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” นอกจากนั้น ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบัน โดยนับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเกิดขึ้นอีก 7 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพียงวันเดียว มีข่าวว่าประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ยอมลงนาม ประกอบกับรัฐบาลจะขอแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางมาตราเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจในการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะนำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 มาพิจารณาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าจะไม่เกิดเหตุการณ์นี้ขึ้น แต่ก็สะท้อนความไม่

ยอมรับรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร⁷⁸ อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่คณะรัฐประหารจำต้องยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 อาจวิเคราะห์ได้ดังนี้⁷⁹

(1) คณะรัฐประหารเข้ามามีอำนาจโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ ทำให้ขาดพลังสนับสนุนจากประชาชน ทำให้รากฐานอำนาจของรัฐบาลและคณะรัฐประหารไม่มั่นคงเพียงพอ และเพื่อสร้างความนิยมจากประชาชนและลบเลือนทัศนคติที่ไม่ดีต่อคณะรัฐประหาร และเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลและคณะรัฐประหารพร้อมที่จะยอมรับวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยอันเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

(2) ในฝ่ายรัฐประหารเกิดการแตกแยกกันขึ้น จึงไม่มีฐานอำนาจที่มั่นคงเพียงพอที่จะดำเนินการใดๆ ทางการเมืองได้ อีกทั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีภาพพจน์ไม่ดีในสายตาประชาชน เนื่องจากเป็นผู้นำประเทศเข้าสู่สงครามและเคยตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาชญากรรมสงคราม

(3) คณะรัฐประหารยังไม่มั่นใจในกำลังอำนาจของตน เนื่องจากสภาพการเมืองในขณะนั้น ฝ่ายพลเรือนนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ ที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพเรือบางส่วน มีความไม่พอใจที่คณะรัฐประหารเข้ามามีอำนาจโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนั้นกองทัพเรือมีกำลังสมรรถภาพและอาวุธยุทธภัณฑ์อยู่อย่างพร้อมเพรียงที่มีน้ำหนักรวดคูล คณะรัฐประหารได้เป็นอย่างดี ทำให้คณะรัฐประหารยังไม่แน่ใจท่าทีของฝ่ายกองทัพเรือและสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นจากการต่อต้านของกองทัพเรือ

3.2.2.1.2 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 พยายามที่จะลดอิทธิพลทางทหารและมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมประชาธิปไตย แต่ก็ยังไม่สามารถจะเอาชนะผู้ใช้อำนาจทางการเมืองทหารได้ หลังจากที่ยุทธธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับมาไม่ถึง 3 ปี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็ได้ก่อการรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญอีกครั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475

⁷⁸ บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, ชีวประวัติรัฐธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2520, เอกสารวิชาการหมายเลข 607, โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พฤษภาคม 2550, หน้า 70.

⁷⁹ มุกดา อเนกลาภากิจ, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 37.

กลับมาใช้อีกครั้ง เพียงแต่เพิ่มเติมบทบัญญัติบางส่วนเท่านั้น หรือที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495” โดยคณะรัฐประหารให้เหตุผลว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศมากที่สุดขณะนั้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้เสด็จนิวัตกลับคืนสู่พระนครแล้ว ในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2494 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในสมัยประชุมวิสามัญนั้นเอง คณะบริหารประเทศชั่วคราวได้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยในประกาศพระบรมราชโองการ 2 ฉบับ คือ ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทุกฉบับกลับมาใช้ และพระบรมราชโองการอีกฉบับหนึ่งเป็นการประกาศให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ไปพลางก่อน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชจึงได้ลงพระปรมาภิไธยพระบรมราชโองการทั้งสองฉบับนี้เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2494 โดยคณะผู้บริหารประเทศชั่วคราวเป็นผู้ลงนามรับสนอง

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้พระราชทานพระราชกระแสเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในหลายประเด็นด้วยกัน โดยพระองค์ได้ทรงมีพระราชกระแสในหัวข้อดังต่อไปนี้

- องคมนตรี จะควรแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ฯลฯ หรือไม่
- พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปควรมีฐานะเหนือการเมืองหรือไม่
- สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยควรบัญญัติไว้เพียงใด
- บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญควรจะเป็นประการใด
- เรื่องอื่นๆ ซึ่งในการกล่าวถึงเรื่องทั้ง 4 เรื่องได้มีปัญหา

พาดพิงถึง⁸⁰

เมื่อได้ฟังพระราชกระแสแล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมด้วยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และที่ปรึกษาคณะกรรมการได้น้อมเกล้ารับมาพิจารณาและได้ปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าควรจะสนองพระราชกระแสได้

⁸⁰ อังกูร จิริกิตยางกูร, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 88.

เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างเสร็จแล้วได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญไปยังนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระราชดำริ ต่อจากนั้นก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระราชวิจารณ์ พร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญที่ทรงพระราชดำริเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นรายละเอียดเป็นมาตราๆ มายังนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้คัดลอกข้อความในบันทึกพระราชวิจารณ์ดังกล่าวมาไว้ดังนี้

**“บันทึกพระราชวิจารณ์
เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495**

ได้ตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมที่ส่งมานี้แล้ว เห็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำต้องกระทำด้วยความพิถีพิถันพิจารณาสุ่มรอบคอบ ประกอบด้วยมีเวลาให้เพียงพอที่จะใช้ดุลพินิจให้ถี่ถ้วนเรียบร้อย การเร่งรัดรีบด่วนเกินไปย่อมต้องมีการขาดตกบกพร่องไม่สมบูรณ์ตามความปรารถนา จึงขอให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมกันพิจารณาและร่างรัฐธรรมนูญนี้ จงร่วมสมัครสมานกันเพื่อมุ่งหวังความเจริญแก่ประเทศชาติด้วยดี

ตามร่างที่ส่งมาให้พิจารณานี้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ .-

1. ความปรารถนาเบื้องต้น ได้แก้ไขเป็นไปตามเหตุการณ์ ดังได้ส่งมาด้วยนี้
2. ได้แก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา ซึ่งแก้ไขไว้ในร่างนั้นแล้ว⁸¹ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ขอให้พิจารณาโดยถี่ถ้วนรอบคอบ เพราะเกี่ยวแก่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ที่ได้รับรองแก่สหประชาชาติไว้แล้วด้วย
3. ควรเพิ่มความให้ปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่าเมื่อสิ้นกำหนดสมาชิกประเภทที่ 2 แล้ว ให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาและดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้มีสภาที่ 2 ขึ้นสืบแทนสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งสิ้นอายุ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าในระหว่างเวลาที่มีสมาชิกประเภทที่ 2 กำกับอยู่ มีสภาเดียวได้ เพราะสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นหลักประกันความมั่นคง แต่เมื่อสิ้นอายุแล้ว จะมีแต่สภาเดียวโดยมีสมาชิกประเภทที่ 1 อย่างเดียวย่อมไม่มีหลักประกันอันเพียงพอ จึงควรให้มีสภาที่ 2 ขึ้น
4. แบบในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ขอฝากข้อคิดไว้ด้วยว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ควรเป็นร่างที่ได้ปรับปรุงและประมวลขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพราะรัฐธรรมนูญ 2475 ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยรัฐธรรมนูญที่แล้ว ๆ มา แม้จะได้ประกาศให้ใช้ไปพลางก่อนก็เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ตามหลักจะยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมของที่ไม่มีนั้นย่อมไม่ได้ จำเป็นต้องประมวลขึ้นใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นควรทำแต่เฉพาะในกรณีที่ต้องแก้ไขเพียงบางมาตรา หรือแก้ไขเป็นส่วนน้อย ในร่างนี้เป็นการแก้ไขส่วนมาก ควรยกเป็นร่างใหม่ดีกว่า นอกจากนั้นเป็นการยากแก่ประชาชนและผู้สนใจที่จะค้นหารัฐธรรมนูญ 2475 ว่า มาตราใดยังอยู่และยกเลิก กับต้องอ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกอบกัน ถ้าได้ประมวลเสียใหม่ในที่แห่งเดียวกันก็จะสะดวกและเป็นการง่ายแก่ผู้อ่านและผู้ปฏิบัติ เช่นรัฐธรรมนูญ 2475 และฉบับ 2492 มาตราใดที่ยังใช้ได้ก็นำมาประมวลลงไว้ทั้งหมดตั้งแต่ต้นส่วนที่ไม่ใช้ก็เลิกไป แต่ทั้งนี้เกี่ยวกับแบบการร่างจะถูกต้องเรียบร้อยอย่างไร ขอให้พิจารณาให้ดี ส่วนข้ออื่นจะใช้อย่างใดไม่ขัดข้อง

⁸¹ รายละเอียดของบทมาตราที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แก้ไขมานั้นไม่มีการเปิดเผยของทางราชการ จึงไม่ได้นำมาพิมพ์ไว้

(พระปรมาภิไธย)

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

17 มกราคม 2495”⁸²

ภายหลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตามพระราชวิจารณ์แล้ว ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ขอให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ปรึกษาคณะกรรมการ และกรรมการบางท่านเข้าฟังพระราชกระแสอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการเข้าฟังพระราชกระแสครั้งที่ 2 นี้ นายหยุด แสงอุทัย ได้กล่าวว่า

“...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระมหากรุณาธิคุณเป็นอันมากในการที่พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กราบบังคมทูลถึงข้อที่คณะกรรมการเห็นว่าควรจะเป็นไปตามร่างที่พระราชทานแก้ไขไว้ และมีบางข้อที่จำต้องขอพระราชทานแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างที่ทรงพระราชทานบ้าง เพื่อให้เหมาะสมทางสถานการณ์บ้านเมือง ...”⁸³

กล่าวโดยสรุป การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีลักษณะเป็นการประนีประนอมกันอยู่มาก และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงเอาพระทัยใส่ต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชน⁸⁴

3.2.2.1.3 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีผลใช้บังคับจนถึงปี พ.ศ. 2501 จึงถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหารซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จากนั้นจึงมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่มี

⁸² หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495, (พระนคร : ชูสิน, 2495), หน้า 256-259.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 351.

⁸⁴ อังกูร จิรจิตยางกูร, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 91.

บทบัญญัติเพียง 20 มาตราเท่านั้น และถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นเพียงเครื่องมือที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐประหาร รวมถึงไม่มีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้มีอายุยืนยาวถึงเกือบ 10 ปี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจึงจัดทำแล้วเสร็จ เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงประกาศใช้ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ในฐานะ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”

เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยและใช้เวลาร่างถึง 9 ปีเศษ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย โดยมีหลักการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันโดยห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาขณะเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีหลักการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยให้คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาได้ และ รัฐสภาสามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้เช่นกัน

แม้กระนั้น โดยภาพรวมแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติค่อนข้างไปในทางที่ให้คณะรัฐประหารครอบงำการเมืองการปกครอง โดยสร้างกลไกให้มีการแต่งตั้งคนของฝ่ายตนเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาและให้วุฒิสภามีอำนาจมาก ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนถึง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งนอกจากจะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายแล้ว ยังมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย นอกจากนี้ ก็ได้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก แต่ในที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกล้มเลิกไปโดยการรัฐประหารอีกครั้ง⁸⁵

3.2.2.1.4 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2518

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 จะใช้เวลาจัดทำถึง 9 ปีเศษ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กลับมีอายุเพียง 3 ปีเศษเท่านั้นจึงถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จากการรัฐประหารนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร จากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวคือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2514 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับต้นแบบมาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และรัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้จะเป็นเพียงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แต่ก็ได้มีการพยายามถ่วงเวลามี

⁸⁵ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 101.

ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสร็จเป็นเวลาร่วม 3 ปี จนกระทั่งกลุ่มปัญญาชนออกมารณรงค์เรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยเร็ว และมีการใช้อำนาจพิเศษจับกุมและควบคุมกลุ่มผู้เรียกร้องโดยไม่มีกำหนด จนเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์นองเลือดในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 หรือที่ประวัติศาสตร์จารึกไว้ว่าเป็น “วันมหาวิปโยค” อันเป็นเหตุการณ์ที่มีการส่งกำลังปราบนักศึกษาและประชาชนที่รวมตัวกันรณรงค์เรียกร้องในครั้งนี้ แม้นักศึกษาและประชาชนจำนวนมากเสียชีวิตในเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ครั้งนี้ แต่ในที่สุดนายกรัฐมนตรีก็ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งและเดินทางออกนอกประเทศ

เหตุการณ์ในครั้งนี้นำไปสู่การใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “นายกพระราชทาน” ซึ่งรายละเอียดในส่วนนี้จะได้ศึกษาต่อไป นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ต่อมาจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก 18 คน ซึ่งมีนักกฎหมายและอาจารย์มหาวิทยาลัยรวมอยู่ด้วย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะนี้ได้ใช้เวลาเพียง 3 เดือน ก็สามารถจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ จากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีมติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และเตรียมการที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสตั้งข้อสังเกตร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 3 ประการด้วยกัน ซึ่งหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมชย์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อ่านพระราชกระแสดังกล่าว ดังปรากฏตามรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ดังนี้

“ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 208 ต่อ 6 เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไปนั้น

ได้ทรงพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญ และทรงมีพระราชดำริกับข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อความในร่างรัฐธรรมนูญนี้บางประการ เช่น

1. คำปรารภ

1.1 ข้อความในคำปรารภนี้ เป็นถ้อยคำที่คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำขึ้นถวาย

1.2 คำปรารภควรกล่าวเพียงสั้น ๆ สรุปได้ว่า ทรงมีพระราชดำริ โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 40 ปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง อันแสดงว่ารัฐธรรมนูญนั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความเหมาะสมแห่งสภาพการณ์ของบ้านเมืองและกาลเวลา

โดยที่ได้มีประชามติเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุด จึงทรงพระราชดำริว่าร่างรัฐธรรมนูญนี้มีข้อบัญญัติหรือหลักการพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนและตราใช้เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

2. ตามมาตรา 107 วรรคสองแห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย

3. ทั้งนี้ ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่จะต้องพิจารณา แต่ย่อที่สุดแล้วแต่วิถิทางแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยได้”⁸⁶

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 จากนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกระแส โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญคือการเปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จากนั้นเมื่อสภานิติบัญญัติเห็นชอบแล้ว จึงได้นำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานคำแนะนำเพื่อแก้ไข แต่มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจใน

⁸⁶ คณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550, ๕ ทรงเป็นร่วมอัครรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 121-123.

การยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจเนื่องจากทรงเล็งเห็นสภาวะการณ์ในขณะนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หากทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งจะทำให้กระบวนการประกาศใช้ล่าช้าออกไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศชาติได้ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการประกาศใช้ไปก่อน แล้วจึงทรงแนะนำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่ไม่เหมาะสมในภายหลัง⁸⁷

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะได้จัดทำโดยปราศจากการบงการของผู้มีอำนาจใดๆ และได้กระทำด้วยความมุ่งมั่นที่จะให้ประเทศมีรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศทรงใช้อำนาจนี้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล หลักการของรัฐธรรมนูญยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบรัฐสภาโดยให้รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎรควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรีโดยวิธีการพิจารณาร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอ ตั้งกระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็มีอำนาจขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น บทบัญญัตินี้จึงสกัดกั้นสูตรสำเร็จที่หัวหน้าคณะรัฐประหารมักกระทำคือการตั้งตนเองหรือบุคคลฝ่ายของตนขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้ทำการรัฐประหาร

แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในการตรารัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้มาทั้ง 9 ฉบับ และมีมาตราที่สกัดกั้นการเข้าครอบงำการปกครองจากอำนาจที่ไม่ถูกต้อง แต่ต่อมา “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ได้ก่อการรัฐประหารและล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นเวลาเพียง 2 ปีนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มีผลใช้บังคับ⁸⁸

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁸ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 103-104.

3.2.2.1.5 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ในช่วงเวลาก่อนมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารถึง 2 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 นั้น ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ภายหลังจากการรัฐประหารนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเพียง 29 มาตรา ซึ่งส่วนใหญ่มีสาระเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งมีที่มาจาการรัฐประหารเช่นเดียวกัน

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสงค์ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระยะๆ รวม 3 ระยะ โดยแต่ละระยะใช้เวลา 4 ปี ในระยะแรก ซึ่งเป็นระยะนับแต่ที่ได้มีการยึดอำนาจคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดินได้จัดตั้งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ในระยะที่สอง ก็จัดให้มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง โดยสภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมกัน ส่วนในระยะที่สาม เป็นระยะที่คาดว่าราษฎรมีความตระหนักรู้ในทางการเมืองเพียงพอที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา โดยอาจเตรียมที่จะยกเลิกวุฒิสภาเพื่อให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว

แม้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จะทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้บัญญัติให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะผู้ยึดอำนาจมุ่งให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร นอกจากนี้ แม้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีอำนาจควบคุมการบริหารของรัฐบาล แต่รัฐธรรมนูญก็ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจสภานี้ลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ก่อการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในเวลาเพียงไม่ถึงปี และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 พร้อมทั้งได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2520 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีสาระเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ที่มีได้บัญญัติรับรองหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน อีกทั้งบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีก็ยังคงมีอยู่ ยิ่งไปกว่านั้น คณะปฏิวัติก็ได้รับการรับรองฐานะให้เป็น “สภานโยบายแห่งชาติ” และเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและให้ความคิดเห็นแก่

คณะรัฐมนตรี การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานสภานโยบายแห่งชาติด้วย นอกจากนี้ สภานโยบายแห่งชาติยังมีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภานโยบายแห่งชาติ

ในส่วนสภานิติบัญญัติชาตินั้น มิได้มีบทบาทควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลแต่อย่างใด เพราะไม่มีสิทธิแม้กระทั่งตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ บทบาทด้านนิติบัญญัติก็ถูกลดความสำคัญลงไปเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ให้สิทธิสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ คงมีเพียงอำนาจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีตัวอย่างจากกรณีเหตุการณ์นองเลือดในปี พ.ศ. 2516 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 จึงได้กำหนดให้มีผลใช้บังคับได้ไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 เท่านั้น และกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป

จากแต่เดิมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแยกระบบการปกครองกับความ เป็นประมุขออกจากกันดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่บัญญัติว่า “ระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ใช้คำว่า “ระบอบประชาธิปไตย *อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข*” ซึ่งต่อมาก็ได้มีปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นไปเช่นเดียวกัน เพียงแต่เพิ่มเติมจากเดิมว่า “...*อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข*” เป็น “...*อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เห็นได้ชัดว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้คณะปฏิวัติสามารถมีอำนาจทางการเมืองได้อีกระยะเวลาหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าคณะปฏิวัติพยายามที่จะใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้ตนเอง ซึ่งจะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลที่ให้อำนาจวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งให้สามารถเข้าประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง และประธานรัฐสภาเห็นชอบว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง หรือพระราชกำหนด ตลอดจนอำนาจลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ

นอกจากนั้น ยังมีหลักการสำคัญประการอื่นๆ ที่อาจขัดกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประการแรก รัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธาน

รัฐสภา นอกจากนี้ยังให้อำนาจประธานรัฐสภาทูลเกล้าฯ เสนอบุคคลที่ตนเห็นสมควรเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้โดยบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาเองก็มีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้ง⁸⁹

3.2.2.1.6 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

ในสมัยรัฐบาลยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นอีกครั้งเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. จากนั้นคณะ รสช. ได้แถลงการณ์ว่าจะคืนอำนาจให้ประชาชน และจะจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้มีทั้งนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากสาขาอาชีพต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่กำจัดการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยทุจริตให้หมดสิ้นไป ซึ่งในระหว่างนั้น คณะ รสช. ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวคือ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534” ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดตั้งสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายของรัฐร่วมกับคณะรัฐมนตรี ทั้งยังมีอำนาจแนะนำคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้หัวหน้าคณะ รสช. เป็นประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ส่วนสมาชิกของสภานี้ก็มาจากบุคคลที่ระบุในประกาศของคณะ รสช. นั่นเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่ประกาศใช้โดยคณะรัฐประหาร

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยมีจำนวนระหว่าง 200-300 คน มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 20 คน โดยคาดว่าจะร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นกลับถูกต่อต้านอย่างหนักจากทุกภาคส่วน โดยกลุ่มผู้ต่อต้านเห็นว่าหลักการหลายประการในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งหมายสืบทอดอำนาจทางการเมืองของคณะ รสช. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่มีบทบัญญัติห้ามบุคคลที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้ง

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104-106.

นายกรัฐมนตรี และการบัญญัติให้มี “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลเป็นวุฒิสมาชิก โดยระบุในบทเฉพาะกาลให้สภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภาในวาระเริ่มแรก อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกระแสต่อต้านต่างๆ มากมาย แต่สภานิติบัญญัติก็ได้ดำเนินการพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนแล้วเสร็จ ซึ่งภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 เป็นต้นไป โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้บรรดาประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐมนตรี หรือหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ที่ได้ใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ตลอดจนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 27 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มีผลชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผลของการบัญญัติโดยการใช้คำว่า “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ส่งผลให้ประกาศหรือคำสั่งของคณะผู้ยึดอำนาจดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

นับแต่ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ได้มีเหตุการณ์รุนแรงต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย เนื่องจากประชาชนต่อต้านบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการสนองอำนาจของคณะรัฐมนตรี แม้พรรคการเมืองต่างๆ สัญญาว่าจะร่วมมือกันแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป แต่กลับปรากฏว่าพรรคการเมืองที่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งกลับผลักดันให้รองประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียเอง ส่งผลให้นักศึกษาและประชาชนจำนวนมากต้องออกมาชุมนุมกันคัดค้าน และเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีที่มีได้มาจากการเลือกตั้งลาออกจากตำแหน่ง เมื่อเหตุการณ์เริ่มจะบานปลายไปสู่การนองเลือด พรรคการเมืองต่างๆ และประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงเตรียมการเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเร่งด่วนเพื่อให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ในที่สุดแล้ว เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ก็ปะทุขึ้นในวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 เมื่อมีการส่งกำลังตำรวจและทหารติดอาวุธเข้าสลายการชุมนุมซึ่งนับเป็นเหตุการณ์นองเลือดครั้งยิ่งใหญ่เช่นเดียวกับเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” และการนองเลือดนี้ก็มีจุดจบในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งตามคำเรียกร้อง

ภายหลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 4 ฉบับ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากมองในแง่ของวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคของการลดบทบาททางการเมืองของทหาร และการมุ่งสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์⁹⁰

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106-109.

3.2.2.1.7 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับการขนานนามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ริเริ่มขึ้นโดยพรรคชาติไทยซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นหัวหน้าพรรคและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเป็นผู้ดำเนินการและได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ตลอดจนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 99 คน โดย 76 คนเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัด และอีก 23 คนมาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ในแต่ละสาขาอาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการปฏิรูปการเมืองซึ่งมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- การขยายสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง
- การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมือง
- การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้เกือบ 10 ปี และสิ้นสุดลงในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จากการก่อการรัฐประหารที่นำโดยพล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ภายใต้ชื่อ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หรือ คปค. ได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรักษาการนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในระหว่างการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งชาติที่นิวยอร์ก จากนั้นคณะรัฐประหารจึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยมีพล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

3.2.2.1.8 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 เจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ มุ่งหมายให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก แม้จะไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทางตรงขึ้นมาได้ แต่อย่างน้อยก็บัญญัติให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ประกอบด้วยประชาชนจากหลากหลายภาคส่วนมาเป็นผู้เลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และท้ายสุดประชาชนก็เป็นเป็นผู้ออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ยกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2550 และได้มีการประชุมพิจารณาแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยกำหนดให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆมาเป็นกรอบในการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้จะต้องนำพื้นฐานความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศรวมทั้งด้านอื่นๆมาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกเป็น 3 กรอบ คือ กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจ กรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง และกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล จากนั้นคณะกรรมการได้มีการประชุมทั้งสิ้น 62 ครั้ง และมีการรวบรวมและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆในสังคมเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญทั่วประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการศึกษากร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก ฉบับรับฟังความคิดเห็นพร้อมคำชี้แจง ว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องใด พร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขและสาระสำคัญแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2550 และได้มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเชิญผู้แทนขององค์กรและบุคคลมารับร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปพิจารณาและเสนอความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2550 ซึ่งคณะกรรมการก็ได้รวบรวมข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆมาปรับปรุงแก้ไข และได้เสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขในระหว่างวันที่ 11-30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และได้มีการเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาทบทวนถ้อยคำและเนื้อความอีกครั้งใน

วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 จากนั้นวันรุ่งขึ้น ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 40/2550 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ที่ประชุมจึงได้ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ดำเนินการจัดให้มีการลงประชามติ โดยประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 8 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดและควบคุมการออกเสียงประชามติให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม และมีอำนาจออกประกาศและระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติในการดำเนินการตามประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ

ผลการลงประชามติปรากฏว่าประชาชนเห็นชอบที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้มีการประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 124 ตอน 45ก ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และต่อมาในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้นำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวันเดียวกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จัดทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาและข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงมีเจตนารมณ์และหลักการสำคัญในด้านต่างๆ ได้แก่⁹¹

- การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
- การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
- มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ แต่ต้องไม่ใช้การผูกขาดอำนาจจนนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งจะต้องสามารถสร้างคุณภาพของอำนาจทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้
- การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม

⁹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 5 ฉบับที่ 3, กันยายน - ธันวาคม 2550.

- การทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2.2 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492

จากการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ พบว่า บทบัญญัติสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 ที่มีบทบัญญัติเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก่อนปี พ.ศ. 2492 และไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิม มีเพียง 2 สถานะเท่านั้น ได้แก่ “พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” และอีกสถานะหนึ่งคือ “พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ได้มีรายละเอียดบางประการที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับสถานะในข้ออื่นที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก่อนปี พ.ศ. 2492 อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) แนวความคิดเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย

ดังที่ได้อธิบายไว้ในส่วนของรัฐธรรมนูญกลุ่มที่แล้วว่า แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกันคือแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนที่เสนอโดยฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) และแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่เสนอโดยซีเอเย่ส์ (Siyes) ซึ่งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปี พ.ศ. 2475 และฉบับปี พ.ศ. 2489 ได้รับเอาทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาเป็นหลักในการปกครองและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นเป็นต้นมา หลักการในข้อนี้ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ยกเว้นเพียง 3 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ต่างบัญญัติตรงกันในมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้ได้เปลี่ยนบทบัญญัติเดิมจาก “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” มาเป็น “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” เป็นเพียงข้อถกเถียงว่าอำนาจอธิปไตย “เป็นของ” หรือ “มาจาก” ปวงชนชาวไทยเท่านั้น โดยแทบไม่มีการพูดถึงแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแต่อย่างใด แต่เป็นการถกเถียงเรื่องความเหมาะสมของคำมากกว่า แต่อาจตีความได้ว่าปวงชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ 2 ทางคือผ่านพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนทางหนึ่ง และใช้เองกรณีประชามติอีกทางหนึ่ง ตามหลักการผสมทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและเป็นของชาติ⁹²

ในชั้นการร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ของสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้มีข้อถกเถียงทางวิชาการและทางทฤษฎีถึงความหมายของคำว่า “เป็นของ” และคำว่า “มาจาก” โดยฝ่ายแรกเห็นว่าควรใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

(1.1) อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยหลักการแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชน และการบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยมีผลดี 2 ด้าน ด้านแรกคือ คณะบุคคลใดที่มาใช้อำนาจอธิปไตยต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่าการตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ และในด้านที่ 2 คือปวงชนจะรู้สึกสำนึกตลอดเวลาว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ทำให้ปวงชนต้องคอยเฝ้าติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ปวงชนหรือไม่

(1.2) การใช้ประโยคว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” เป็นการใช้คำที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจาก

⁹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 76-77.

(1.2.1) ไม่ถูกต้องในเรื่องของความหมายและหลักภาษายกตัวอย่างเช่น ประโยคที่ว่า “ข้าวเป็นของชาวนา” กับ “ข้าวมาจากชาวนา” ประโยคที่ว่า “ข้าวเป็นของชาวนา” หมายความว่าชาวนามีกรรมสิทธิ์ในข้าวนั้นและมีสิทธิที่จะทำอะไรกับข้าวนั้นก็ได้อีก แต่หากใช้ประโยคที่ว่า “ข้าวมาจากชาวนา” หมายความว่า ปัจจุบันข้าวไม่ได้อยู่ที่ชาวนาแล้ว ชาวนาจึงไม่มีสิทธิในข้าวนั้น ดังนั้น ประโยคที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” จึงเทียบเคียงได้ว่าประชาชนย่อมมีกรรมสิทธิ์เหนืออำนาจอธิปไตย แต่หากใช้ประโยคที่ว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” เช่นนี้อำนาจอธิปไตยจะหลุดลอยไปจากประชาชน เช่นเดียวกันกับข้าวในมือพ่อค้า

(1.2.2) ไม่ถูกต้องในหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ โดยหลักการประชาธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจโดยตรงได้ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล แม้อาจคิดได้ว่า หากอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้วเช่นนี้พระมหากษัตริย์ย่อมไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยได้ แต่แท้ที่จริงแล้วมิใช่เช่นนั้น เนื่องจากอำนาจอธิปไตยแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะใช้ได้โดยต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งแท้จริงแล้วผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็คือผู้ใช้อำนาจนั่นเอง ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่าอำนาจอยู่ที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(1.2.3) ไม่ถูกต้องในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งมีบทบัญญัติหลายมาตราบัญญัติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น การลงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้นหากอำนาจอธิปไตยไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนจะใช้อำนาจเหล่านี้ได้อย่างไร

(1.3) การใช้คำว่า “มาจาก” ทำให้มีการตีความโดยผู้แทนราษฎรบางคนว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนเลือกผู้แทน ผู้แทนจึงเป็นตัวแทนของประชาชนตลอดไป ไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นของประชาชนอีก ในยุคปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญในหลายประเทศบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน เป็นต้น

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่าควรใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

(1.1) ในอดีต ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้เคยมีบทบัญญัติที่ว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนมาใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน” ทั้งนี้ ตามบันทึกรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 เขียนไว้ชัดเจนว่า “...อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ อำนาจอธิปไตยไม่ได้มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่มาจากชาติหรือราษฎรรวมกัน และอำนาจอธิปไตยนี้ราษฎรรวมกันทุกคน จะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เรานำอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ไม่ได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ...” ประเด็นตามที่มีการบันทึกไว้นี้ แสดงว่าได้มีการทบทวนหลักการในประเด็นนี้อย่างรอบคอบ จึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “มาจาก” นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ใช้คำว่า “เป็นของ” ก็เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งมีกระแสความเป็นประชาธิปไตย จึงอาจเป็นปัจจัยที่กระทบถึงการตัดสินใจในการเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

(1.2) เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ หลายประเทศใช้คำว่า “emanate” ในเรื่องอำนาจอธิปไตย ซึ่งอาจแปลว่า “มาจาก” อย่างที่แปลอยู่ในขณะนี้ เพราะภาษาไทยคำว่า “เป็นของ” กับคำว่า “มาจาก” คงไม่ได้เขียนทับศัพท์ลงไปในภาษาอังกฤษในรัฐธรรมนูญหลายประเทศ เช่น ประเทศสวีเดน ในมาตรา 1 บัญญัติว่า “All public power in Sweden emanate from the people” จะแปลว่า “มาจาก” ก็ตรงความ และมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขส่วนใหญ่ล้วนใช้ถ้อยคำที่มีความหมายว่า “มาจาก” เช่น รัฐธรรมนูญเบลเยียม เดนมาร์ก สเปน และลักเซมเบิร์ก ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “มาจาก” จะสรุปว่าเป็นการปกครองคณาธิปไตยเสมอไป ย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล

(1.3) ในทางทฤษฎี เมื่อบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของระบบการปกครองที่ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง (Direct democracy) ซึ่งจะมีผลตามมาที่สำคัญ ดังนี้

(1.3.1) ประชาชนสามารถออกกฎหมายได้เอง โดยไม่ต้องมีผู้แทนฯ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ปวงชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยนั้นอย่างไรก็ได้

(1.3.2) ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรนั้นมีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนเท่านั้น จนอาจทำให้ต้องเรียกผู้แทนราษฎร

เสียใหม่ว่า “ตัวแทนราษฎร” และบางบทมาตราในรัฐธรรมนูญอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงถ้าใช้คำว่า “เป็นของ” เช่น บทมาตราที่บัญญัติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย บทมาตรานี้ก็บัญญัติเช่นนี้ไม่ได้ เพราะเหตุว่าเป็นเรื่องที่ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนนั้น เมื่อเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งแล้ว ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นจะสั่งอย่างไร มอบหมายอย่างไรก็ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ บทบัญญัติที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ก็บัญญัติไว้ไม่ได้ เพราะเมื่ออำนาจเป็นของประชาชนจะไปบังคับเขาได้อย่างไร ในส่วนของบทบัญญัติที่ให้อำนาจประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น ไม่ใช่การออกหรืออนุมัติกฎหมายด้วยประชาชน 50,000 คน และการลงประชามติที่ไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดที่มีผลผูกพัน แต่เป็นเพียงการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น และการที่ประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อขอเริ่มต้นกระบวนการถอดถอน ก็ไม่ใช่การที่ประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อกันแล้วจะถอดถอนใครก็ได้โดยอัตโนมัติ

(1.4) ในทางประวัติศาสตร์ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจอธิปไตยอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ไม่มีการลงนามสนองพระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จึงเป็นเอกสารที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยในเอกสารนั้นด้วยลำพังพระองค์เอง ไม่มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ตามทฤษฎีนั้นเป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงสละอำนาจ และมีความเห็นร่วมกับประชาชนในการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนั้นขึ้นมา ดังนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงเป็นการจัดให้มีร่วมกันระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยจึงสอดคล้องกับประโยคที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” นอกจากนั้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและผ่านการลงประชามติแล้ว และได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นว่าจะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญของประเทศนี้หรือไม่ ถ้าหากระบุว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนเป็นเจ้าของแน่นอน พระมหากษัตริย์ไม่เกี่ยวข้อง ร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนลงประชามติแล้วนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายนั้น พระมหากษัตริย์อาจไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น⁹³

⁹³ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 139-144.

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้มีการบัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” หรือ “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” ก็ตาม แต่ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่พบว่ามี ความแตกต่างกันแต่อย่างใด แต่แท้จริงแล้วอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์และประชาชนมีอยู่ร่วมกัน กรณีดังกล่าวนี้ ศ. (กิตติคุณ) ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายไว้ว่า “...เหตุที่รัฐธรรมนูญไทยบัญญัติเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสองเหตุผลหลัก คือ เหตุทางประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทยอันเกิดจากการ “สั่งสม” ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระมหากษัตริย์กับประชาชนดังกล่าวแล้วเป็นประการแรก และประการที่สอง ในทางกฎหมายเองก็ต้องสืบสาวย้อนไปจนถึงวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ก็จะได้เห็นว่า ก่อนวันนั้น อำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ครั้นเมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ก็สละอำนาจนั้นให้ประชาชนทั้งประเทศ ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระองค์ลงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ยังคงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชน ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน...”⁹⁴

(2) พระราชสถานะในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

สถานะในข้อนี้มีผลสืบเนื่องมาจากที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน ซึ่งบทบัญญัติในลักษณะนี้ได้มีปรากฏในรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2492 เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจบางประการอันสืบเนื่องมาจากสถานะในข้อนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายละเอียดไปบ้างเล็กน้อย ซึ่งจะขอยกส่วนที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมาพิจารณา ดังนี้

(2.1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

โครงสร้างรัฐสภาของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งหากพิจารณาแต่เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 พบว่า โครงสร้างรัฐสภาในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ใช้ระบบสองสภา เว้นแต่กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ที่ได้นำรูปแบบสภาเดียวในสมัยปี พ.ศ. 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง

⁹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 182.

การใช้ระบบสองสภาเริ่มมีขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและพฤฒสภาซึ่งได้เปลี่ยนเป็นวุฒิสภาในเวลาต่อมา โดยหลักแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมีที่มาจาก การเลือกตั้ง เว้นแต่ในสมัยที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในช่วงปี พ.ศ. 2475 และช่วงปี พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภามีโครงสร้างเป็นระบบสภาเดี่ยว พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ตามคำแนะนำของรัฐบาลได้

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภานับแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา มีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์พระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในช่วงเวลานั้นๆ ยกตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 82 บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ซึ่งในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ต้องการให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสภาสูงเพื่อให้เป็นผู้ยับยั้งความขัดแย้งต่างๆ เพราะหากให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองสภาได้ แต่ถึงแม้พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่สมาชิกวุฒิสภาทุกคนถือเป็นผู้แทนของปวงชน มิใช่ผู้แทนของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากเมื่อได้รับแต่งตั้งมาแล้ว สมาชิกวุฒิสภาทุกคนย่อมมีอิสระในการใช้ความคิดเห็นของตน อีกทั้งยังมีหลักประกันว่าพระมหากษัตริย์เมื่อทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว เมื่อไม่ทรงพอพระทัยก็ไม่สามารถถอดถอนได้⁹⁵ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชยังทรงศึกษาอยู่ในต่างประเทศ ดังนั้นผู้ใช้อำนาจตามมาตรานี้จึงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งภายหลังจากนั้นไม่นาน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหารในที่สุด

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในยุคต่อมาคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกลับไม่เจาะจงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้เป็นการเฉพาะ คงระบุไว้ในมาตรา 78 เพียงว่า

⁹⁵ มุกดา อเนกลาภากิจ, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 86.

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์

สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน หากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้ปัดเศษทิ้ง”

เมื่อไม่มีการระบุผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องยึดตามหลักทั่วไปในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคือนายกรัฐมนตรี ซึ่งหลักการข้อนี้มีผลต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

การกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 อันนำไปสู่พระราชดำริสตั้งข้อสังเกตร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งที่ได้อธิบายไว้ในส่วนที่แล้ว เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย จึงเป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรการเมืองอีกด้วย จึงนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2518 เปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

หากพิเคราะห์ตามรัฐธรรมนูญอาจทำให้เข้าใจได้ว่า การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยจะทรงแต่งตั้งผู้ใดก็ได้ที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่มีอำนาจเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่แท้จริงคือรัฐบาลและอาจรวมถึงฝ่ายทหารในกรณีที่รัฐบาลตกอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐประหารที่ยังคงสืบทอดอำนาจต่อมา

การเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาครั้งใหญ่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 150 คน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน และสมาชิกที่เหลือมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบัน

(2.2) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ดังที่ได้อธิบายไว้ในส่วนที่แล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ซึ่งมีผลต่อมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเป็นการชั่วคราว แต่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่งเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ความในข้อนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นด้วยเพราะแสดงถึงการมิได้ถวายพระราชอำนาจในการคัดค้านอย่างแท้จริง พระองค์ทรงเห็นว่า หากจะลบล้างการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย ควรต้องปรากฏอย่างชัดเจนว่าประชาชนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว หรือควรลงมติในสภาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาที่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น แต่ฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วย บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนนี้จึงมิได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด

ต่อมา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้มีการแก้ไขกระบวนการดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 77 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวัน รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์ มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสามสิบวัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การยืนยันร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจยับยั้งไว้ นั้น ไม่อาจลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) ได้อีก แต่จะต้องลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ซึ่งสอดคล้องกับพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยหลักการข้อนี้ได้สืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนั้น ในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้มีการเสนอความคิดเห็นให้เพิ่มพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบด้วยใน

ร่างกฎหมายและส่งกลับให้สภาพิจารณาแล้วสภาลงมติยืนยันตามความเห็นเดิม สมควรให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะนำร่างกฎหมายนั้นออกให้ประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยการลงประชามติได้ โดยที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่าควรเพิ่มพระราชอำนาจในกรณีดังกล่าว ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า หากผลของการแสดงประชามติเป็นไปในทางที่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของสภา พระมหากษัตริย์ก็อาจตกอยู่ในฐานะลำบากและอาจเป็นเหตุให้เกิดการสละราชสมบัติได้ในที่สุด ที่ประชุมจึงได้มีมติว่าไม่สมควรให้มีการขอประชามติจากประชาชนในกรณีดังกล่าว⁹⁶

อย่างไรก็ตาม ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญ พระองค์ยังอาจที่จะเสนอร่างนั้นให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติได้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 174 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

“ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 173 กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยพระมหากษัตริย์ยอมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้น ต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรา นี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ”

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิลงประชามติได้เป็นครั้งแรกนับแต่มีรัฐธรรมนูญมา โดยกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีผลกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน

⁹⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2491 วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2491.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2491 วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2491.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35/2491 วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2491.

(3) หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์

หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์และการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์เป็นหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งนับแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา นอกเหนือจากบทบัญญัติส่วนเดิมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ความว่า “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา” ยังได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ความว่า “...การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 จะกระทำมิได้”

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว จากเดิมที่บัญญัติว่า “...การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 จะกระทำมิได้” แก้ไขเป็น “การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถยรบาล พ.ศ. 2467 ด้วยวิธีการเช่นเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการบัญญัติต่อมายังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

นอกเหนือจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถยรบาล พ.ศ. 2467 ด้วยวิธีการเช่นเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ราชานารีเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่า “การสืบราชสันตติวงศ์ให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้...” การบัญญัติเช่นนี้เท่ากับกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 13 ได้ถูกแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ราชานารีอาจสืบราชสันตติวงศ์ได้ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่มีพระโอรสและรัฐสภาให้ความเห็นชอบ

การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 โดยในครั้งนั้น มีความเปลี่ยนแปลงหลัก 2 ประการ คือ

(3.1) การสืบราชสันตติวงศ์ ให้เป็นไปตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 เช่นเดิม แต่การแก้ไขกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฉบับนี้ มีผลบังคับใช้ได้เปลี่ยนเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ โดยให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชดำริขึ้นถวาย เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีแจ้งประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภารับทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

(3.2) การขอความเห็นชอบในการขึ้นครองราชย์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 บัดนี้แยกเป็น 2 กรณี ได้แก่

(3.2.1) กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระรัชทายาท ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบ แล้วให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์รัชทายาทขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไป จากนั้นจึงแจ้งให้ประชาชนทราบ กรณีนี้รัฐสภาไม่ต้องให้ความเห็นชอบ

(3.2.2) กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งองค์รัชทายาทไว้ ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญพระองค์ผู้สืบราชสมบัติขึ้นทรงครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วจึงให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ⁹⁷

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้ถูกยกเลิก และมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับยังคงหลักเกณฑ์เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 จึงยังคงมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 ตามลำดับ

⁹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ธ.รักษา : กฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467 – มุมมองสองวัย (ต่อ), เติลินิวส์, 21 ธันวาคม 2554.

(4) พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนองคมนตรี
ข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์

คณะองคมนตรี หมายถึง คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และทำหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ตำแหน่งองคมนตรีเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเรียกตำแหน่งนี้ว่า “ปริวีเคาน์ซิล (Privy Council)” ซึ่งในรัชสมัยต่อมาจึงได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น “องคมนตรี” อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งนี้ได้ถูกยกเลิกภายหลังจากที่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นระบอบประชาธิปไตย

ตำแหน่งองคมนตรีได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้ง โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ซึ่งได้กำหนดให้มีตำแหน่ง “อภิรัฐมนตรี” ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดินแก่พระมหากษัตริย์ มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย ก่อนที่ต่อมาจะได้ยกเลิกตำแหน่งนี้ และมีตำแหน่ง “องคมนตรี” ขึ้นแทนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ในมาตรา 13 ถึงมาตรา 17 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 13 บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอีกไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 14 บัญญัติว่า

“การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีก็ดี การให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ดีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 15 บัญญัติว่า

“องคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องปฏิญาณตนละพาะพระพักตร์ พระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะซื่อสัตย์สุจริตและจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระบรมนามาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 17 บัญญัติว่า

“องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออกหรือมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง”

รัฐธรรมนูญภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ต่างก็มีบทบัญญัติรับรองตำแหน่งองคมนตรีโดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติทั้งสี่มาตรานี้ ความแตกต่างที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับคือจำนวนองคมนตรี ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และฉบับปี พ.ศ. 2511 บัญญัติตรงกันให้คณะองคมนตรีประกอบด้วยประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นอีกไม่มากกว่า 8 คน
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 บัญญัติตรงกันให้คณะองคมนตรีประกอบด้วยประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 14 คน
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นไป จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน บัญญัติตรงกันให้คณะองคมนตรีประกอบด้วยประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 18 คน

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดจำนวนองคมนตรีเพิ่มขึ้นตามลำดับ นอกจากความแตกต่างเรื่องจำนวนองคมนตรีแล้ว รัฐธรรมนูญนับแต่ปี พ.ศ. 2492 บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ที่บัญญัติไว้เพียงว่า “การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีก็ดี การให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ดี ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีและองคมนตรีอื่น แต่อย่างใด

นอกจากความแตกต่างที่เป็นสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความแตกต่างที่เป็นข้อปลีกย่อยอื่นๆ อีกเล็กน้อย ยกตัวอย่างเช่น ถ้อยคำในคำปฏิญาณตนต่อพระพักตร์พระมหากษัตริย์ หรือการบัญญัติตำแหน่งต้องห้ามขององคมนตรีเพิ่มเติมจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น เป็นต้น

นอกจากตำแหน่งองคมนตรีแล้ว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญนับแต่ปี พ.ศ. 2492 ยังกำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย เนื่องจากตำแหน่งเหล่านี้เป็นตำแหน่งในราชสำนัก ซึ่งแตกต่างจากกรณีข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอิสระในการคัดเลือกบุคคลที่จะทรงไว้วางพระราชหฤทัยเป็นผู้ใกล้ชิดพระองค์

(5) การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คือผู้บริหารราชการแผ่นดินในพระปรมาภิไธยหรือพระนามาภิไธยพระมหากษัตริย์ของประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข เนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะก็ดี ทรงพระประชวรก็ดี ทรงไม่อาจบริหารพระราชกรณียกิจได้ก็ดี หรือไม่ทรงอยู่ในประเทศก็ดี หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นับแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา อาจแยกพิจารณาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญได้ดังนี้

(5.1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ “พระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อพระชนมายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์” ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2492 และฉบับปี พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เท่านั้น แต่ไม่ปรากฏบทบัญญัติข้อนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับภายหลังจากนี้อีก

(5.2) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับเว้นแต่กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แทนรัฐสภาและประธานรัฐสภาตามความในบทบัญญัติมาตรานี้ เนื่องจากโครงสร้างสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีสภาเดียว แต่สาระสำคัญในส่วนอื่นมิได้มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นแต่ประการใด ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แทนรัฐสภาและประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ยังมีผลไปถึงบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกด้วย

(5.3) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์... ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา (หรือสภาผู้แทนราษฎรในกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภา (หรือสภาผู้แทนราษฎร) ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ประธานรัฐสภา (หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร) ประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”

บทบัญญัติส่วนนี้มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับนับแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา แต่มีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่มีบทบัญญัติเพิ่มเติมในวรรคสอง ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ได้บัญญัติเพิ่มเติมในวรรคสอง ความว่า “ในกรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนคณะองคมนตรีตามความในวรรคแรก”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติเพิ่มเติมในวรรคสอง ความว่า “ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภามทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง”

(5.4) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า

“ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน”

บทบัญญัติส่วนนี้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจมีการเรียบเรียงถ้อยคำที่แตกต่างกันเล็กน้อย แต่โดยสาระสำคัญแล้วไม่มีความแตกต่างในทางเนื้อหาแต่อย่างใด นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ได้บัญญัติเพิ่มเติมในวรรคท้าย ความว่า “ในกรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนประธานองคมนตรี”

(5.5) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภา (หรือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) ก่อนเข้ารับหน้าที่ หลักการในส่วนนี้ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเพิ่มเติมในวรรคท้ายอีกด้วยว่า “ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภามำทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรานี้”

(5.6) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดให้ในกรณีที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้ว ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นๆ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป จนกว่าจะได้ประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ แต่หากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

การที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีเช่นนี้ ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีมิได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติรัฐธรรมนูญนับแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ได้วางหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้เช่นเดียวกันทุกฉบับ ในส่วนที่มีความแตกต่างกันเป็นเพียงข้อแตกต่างในการเรียบเรียงถ้อยคำ หรือมิฉะนั้น ก็เป็นเพียงการบัญญัติเพิ่มเติมรายละเอียดนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น

(6) องค์พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้

พระราชสถานะในข้อนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกคือบทบัญญัติที่กำหนดให้ “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” ซึ่งบทบัญญัติในข้อนี้มีบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แต่สำหรับบทบัญญัติอีกส่วนหนึ่งซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้” ถือเป็นหลักการใหม่ที่เริ่มมีขึ้นนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 โดยก่อนหน้านั้นไม่เคยมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ในมาตรา 6 ซึ่งได้บัญญัติให้ “กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาชญากรรมในศาลไม่ได้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย” แต่ก็มี ความแตกต่างจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นไป ที่มีได้ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

เหตุที่มีบทบัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดกรณีฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งถูกฟ้องร้องว่าได้หมิ่นประมาทนายถวัติ ฤทธิเดช ซึ่งได้เคยกล่าวถึงไว้ในบทที่แล้ว แม้สภาผู้แทนราษฎรจะได้วินิจฉัยว่าองค์พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ซึ่งรวมถึงไม่อาจกล่าวหาฟ้องร้องในทางใดๆ ด้วย แต่การบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้จะช่วยเพิ่มความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

(7) พระมหากษัตริย์ในฐานะจอมทัพ

อันที่จริงแล้ว บทบัญญัติรับรองสถานะจอมทัพตามรัฐธรรมนูญมีขึ้นนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 โดยบัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพสยามหรือก็คือจอมทัพไทยในปัจจุบัน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้

บัญญัติเพิ่มเติมต่อท้ายไว้ในบทบัญญัติมาตรา 11 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง”

เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนนี้คือต้องการให้พระมหากษัตริย์เป็นที่รวมจิตใจของทหารให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นทีเคารพสักการะของทหาร ต้องการให้ทหารเป็นกลางทางการเมือง จึงให้ทหารอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นกลางทางการเมือง เป็นการแสดงให้เห็นว่าราชการทหารเป็นของประเทศ มิใช่ของผู้หนึ่งผู้ใด แต่ก็มีได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสั่งการกองทัพอย่างไรก็ได้เนื่องจากจะต้องใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี⁹⁸

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนนี้มีปรากฏเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เท่านั้น รัฐธรรมนูญภายหลังจากนั้นได้บัญญัติพระราชสถานะในข้อนี้ไว้เพียงว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย” และมีได้บัญญัติความตอนท้ายไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 แต่อย่างไร

(8) พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ

นับแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติรับรองให้ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์” รวมถึงบทบัญญัติที่กำหนดให้ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์” บทบัญญัติเหล่านี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากราชประเพณีโบราณ ที่ทรงเป็นผู้พระราชทานรางวัลต่างๆ เพื่อความเป็นเกียรติแก่ผู้ได้รับพระราชทานรางวัล

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์นับแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะที่แท้จริงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ยกตัวอย่างเช่นสถานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ หรือบทบัญญัติที่รับรองความคุ้มครองของพระมหากษัตริย์ที่จะต้องไม่ถูกกล่าวหาฟ้องร้องใดๆ เป็นต้น เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในยุคก่อนหน้านั้นมิได้แสดงเอกลักษณ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงบทบัญญัติที่ยึดตามแบบอย่างจากต่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดสถานะและบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ลดลงจากเดิมเท่านั้น

⁹⁸ มุกดา อเนกลาภากิจ, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 75.

3.2.3 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวคือรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการฉุกเฉินซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะได้ประกาศใช้หลังจากที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร รัฐธรรมนูญกลุ่มนี้มักมีมาตราไม่มากนักและไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เพียงพอ สำหรับประเทศไทยนั้น นับแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ ได้แก่

- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

รัฐธรรมนูญทั้งแปดฉบับล้วนมีที่มาจากกรก่อการรัฐประหารทั้งสิ้น ซึ่งอาจศึกษาที่มาของรัฐธรรมนูญทั้งแปดฉบับนี้ได้จากการศึกษาความเป็นมาและลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นไป ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายไว้ในส่วนที่แล้ว และได้มีการอธิบายรวมไปถึงความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแต่ละฉบับก่อนมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ไม่มีประเด็นให้ศึกษามากนัก เนื่องจากเป็นเพียงรัฐธรรมนูญที่มีเจตนาบังคับใช้เพียงชั่วคราวเพื่อเตรียมการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ดังนั้นจึงมีจำนวนมาตราไม่มาก บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่จึงได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปก่อนมีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนั้นๆ เว้นแต่กรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายในประเทศ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่แตกต่างจากก่อนหน้านั้นซึ่งปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาความเป็นมาของรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ทำให้ได้ทราบสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยประการหนึ่งที่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาของรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) ในการศึกษาสถานะในข้อนี้จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นร่วมกับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 2 ช่วงเวลาด้วยกัน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 กับการก่อการรัฐประหารที่เกิดขึ้นภายหลังจากนั้นทั้งเจ็ดครั้ง ดังนี้

3.2.3.1 การจัดให้มีรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นเอกสารที่จัดตั้งองค์กรทางการเมืองและระบบกฎหมายขึ้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงต้องอาศัยอำนาจพิเศษที่เรียกว่า อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) โดยผู้ที่มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญต้องเป็นรัฐอธิปไตย (sovereign) หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐอธิปไตย⁹⁹ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกัน อาทิเช่น กรณีที่ประเทศเจ้าอาณานิคมรับรองเอกราชและให้รัฐธรรมนูญแก่ประเทศที่อยู่ใต้อาณานิคมเดิม ดังเช่นกรณีประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms หรือประมุขของรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สละอำนาจอันล้นพ้นของพระองค์และพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรโดยจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีผู้ให้ความเห็นที่แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง¹⁰⁰ ดังนี้

ความเห็นแรก เห็นว่า อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในประเทศไทยในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับคณะราษฎร ยกตัวอย่างเช่น ความเห็นของ ศ. ไพโรจน์ ชัยนาม ศ.ดร. เตือนบุญนาค และ ศ. (กิตติคุณ) ดร.วิษณุ เครืองาม กล่าวคือ

⁹⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 73.

¹⁰⁰ กัญญา นระรา, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 68.

ศ. ไพโรจน์ ชัยนาม และ ศ.ดร. เตือน บุนนาค เห็นว่า ตามพระราชปรารภ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อ บ้านเมืองจะได้เจริญขึ้นและโดยที่ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎรจึง...”

ดังนั้น การจัดให้มีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จึงเกิดขึ้นจากความตกลงร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎร¹⁰¹

ศ. (กิตติคุณ) ดร.วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความเห็นในทางเดียวกัน โดยได้อธิบาย ไว้ว่า ในประเทศไทยนั้นถือเป็นประเพณีการเมืองตลอดมาว่า ไม่ว่าจะมีการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร เกิดขึ้นครั้งใด การตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับใหม่จะต้องถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่าง พระมหากษัตริย์กับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเสมอ เนื่องจากเหตุผล 3 ประการด้วยกัน ได้แก่¹⁰²

(1) คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจ ทางสังคมของพระมหากษัตริย์เพื่อให้ประชาชนรู้สึกและเข้าใจว่าพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมด้วยตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว

(2) คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจ ทางการเมืองของพระมหากษัตริย์เพื่อนำนาประเทศรับรองรัฐบาลใหม่

(3) เพื่อแสดงให้เห็นว่าคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ถวาย พระเกียรติยกย่องและยอมรับพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นไม่เสื่อมคลาย และต้องการให้มีสถาบัน ประมุขเช่นเดิมอยู่ต่อไป

ในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เป็นฝ่ายริเริ่ม กราบบังคมทูลอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงร่วมในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ดังนั้นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กร ทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงเป็นพระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะราษฎร

¹⁰¹ เตือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2, (พระนคร : โรงพิมพ์นิติสาส์น, 2477), หน้า 20, อ้างใน กัญญา นระรา, รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 68.

¹⁰² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 79.

ความเห็นที่ 2 เห็นว่า ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์คือองค์รัฐอธิปัตย์และเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์คือผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คือพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยไม่ปรากฏว่ามีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่อย่างใด ความเห็นในแนวทางนี้มีคำอธิบายที่น่าสนใจตามแนวคิดของ ศ.(กิตติคุณ) ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และศ.ดร. อุดล วิเชียรเจริญ ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

ศ.ดร. อุดล วิเชียรเจริญ ได้วิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ว่า

“มีข้อสงสัยเกิดโดยเฉพาะ คือ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวที่เป็นพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 นั้น ทรงตราเป็นพระราชบัญญัติและทรงลงพระปรมาภิไธยด้วยพระองค์เอง มิใช่มีหัวหน้า หรือกรรมการคณะราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ข้อนี้มีความหมายสำคัญในแง่นิติศาสตร์ เมื่อคำนึงว่า

(1) บรรดาพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ได้ตราขึ้นก่อนหน้านั้น ล้วนแต่เป็นพระบรมราชโองการที่ประกาศใช้บังคับโดยพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะการตรากฎหมายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

(2) การที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวมิได้มีคณะราษฎรเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการนั้น เป็นนิติการณ์ที่บ่งชี้ว่า ในขณะนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์ และทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์โดยทรงตราเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ และการที่ทรงลงพระปรมาภิไธยก็ย่อมบ่งชี้ความสำคัญของกฎหมายนี้ ซึ่งต่างไปจากพระราชบัญญัติอื่น

(3) ความที่ได้กล่าวมาข้างต้นในข้อ (2) ว่าพระบรมราชโองการตรารัฐธรรมนูญนั้น คณะราษฎรมิได้เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เพราะยังทรงเป็นองค์อธิปัตย์ของแผ่นดินอยู่ รัฐธรรมนูญจึงออกมาโดยพระราชอำนาจของพระองค์เอง ครั้นเมื่อรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์จึงต้องมีผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้นเองว่าให้ “กรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใด” (รัฐมนตรี) ลงนาม จากนั้นมา บรรดาพระราชบัญญัติและพระบรมราชโองการต่างๆ ตลอดจนรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 จึงมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ในแง่นิติศาสตร์จึงกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการโอนอำนาจรัฐอธิปัตย์จากพระมหากษัตริย์ให้แก่ราษฎรโดยผลแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงตราขึ้นโดยพระราชอำนาจของพระองค์เอง คณะราษฎร

มิได้ใช้อำนาจรัฐประหารตรารัฐธรรมนูญออกใช้เอง จึงเป็นกรณีที่แตกต่างกันไปจากนัยน์ตามทฤษฎีของ Kelsen นอกจากนี้ ตามทฤษฎีการปฏิวัติรัฐประหาร บรรดาบทกฎหมายในระบอบเดิมเป็นอันหมดสภาพบังคับ โดยผลการปฏิวัติรัฐประหารในเมื่อกฎหมายสิ้นสภาพบังคับ การกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ขณะเมื่อคณะปฏิวัติรัฐประหารลงมือกระทำการจึงไม่เป็นความผิด เมื่อการปฏิวัติรัฐประหารบรรลุผล แต่ในกรณีรัฐประหารโดยคณะราษฎรก็ได้ถือกันเช่นนั้น ในวันที่ 26 มิถุนายน 2475 สองวันหลังจากที่ได้ลงมือกระทำการ คณะราษฎรขอเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่วังสุโขทัย กราบบังคมทูลพระกรุณาและก็ได้รับพระราชทานนิรโทษกรรม เนื่องจากได้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยตราเป็นกฎหมายใช้ชื่อเป็นพระราชกำหนดและทรงลงพระบรมนามาภิไธยเช่นกัน เพราะเป็นเวลาหนึ่งวันก่อนวันพระราชทานรัฐธรรมนูญ บุคคลใดในคณะราษฎรจึงไม่มีอำนาจและฐานะที่จะรับสนองพระบรมราชโองการได้”¹⁰³

ศ.(กิตติคุณ) ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวนี้ และได้อธิบายเพิ่มเติมอีกด้วยว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรไม่ได้อ้างว่าตนเป็นรัฐอธิปไตย เพราะหากอ้างเช่นนั้น คณะราษฎรต้องสามารถประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้เองโดยไม่ต้องขอพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ ตามทฤษฎีที่ว่าไม่มีอำนาจโดยอยู่เหนือรัฐอธิปไตย รวมถึงไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้คณะราษฎรซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีที่ว่ารัฐอธิปไตยไม่มีทางทำผิดกฎหมายได้ ดังนั้น การที่พระมหากษัตริย์ได้ลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญนี้เองโดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจึงเท่ากับว่า พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์อธิปัตย์แต่เดิม ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง และอำนาจสูงสุดนั้นได้พระราชทานให้ตกอยู่กับราษฎรและองค์กรอื่นๆ ในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร¹⁰⁴ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงมีการปฏิวัติทางรัฐศาสตร์ แต่ในทางนิติศาสตร์ต้องถือว่าเป็นความต่อเนื่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบอบรัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์เองทรงสร้างความต่อเนื่องนี้ อำนาจสูงสุดในการปกครองถูกโอนจากองค์อธิปัตย์ไปสู่ราษฎร โดยกฎหมายที่องค์อธิปัตย์แต่เดิมทรงตราขึ้นโดยพระราชอำนาจเดิมโดยแท้¹⁰⁵

จากการศึกษาความเห็นทั้งสองแนวทาง ผู้เขียนเห็นพ้องกับความคิดเห็นในแนวทางที่ 2 เนื่องจากหากจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แม้คณะราษฎรจะเป็นผู้ก่อการปฏิวัติ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนอื่นที่ยังคงจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ประกอบกับหากยึด

¹⁰³ อุดล วิเชียรเจริญ, รอยต่างในทฤษฎีรัฐอธิปไตยของไทย, รัฐสภาสาร ปีที่ 39 ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2534), หน้า 64-65

¹⁰⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 231-232.

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

ตามความคิดเห็นในแนวทางแรกจะไม่สามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในมิติทางนิติศาสตร์ได้ เลยกว่าเหตุใด คณะราษฎรในฐานะองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มี รัฐธรรมนูญร่วมกับพระมหากษัตริย์จึงต้องขอพระราชทานพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจาก พระมหากษัตริย์ รวมถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่มีเพียงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่ไม่มีบุคคลใดในคณะราษฎรลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นความเห็นในแนวทางที่ 2 จึงสมเหตุสมผลที่สุดกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทัศนะของผู้เขียน กล่าวคือ ผู้เขียนเห็นว่าสถาบันพระมหากษัตริย์มีสถานะที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ “สถานะที่ทรงเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ”

3.2.3.2 การจัดให้มีรัฐธรรมนูญในช่วงรอยต่อระหว่างระบอบรัฐธรรมนูญกับ ระบอบปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

ความต่อเนื่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองต้องหยุดลงจากเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และภายหลังจากนั้น ได้เกิดลักษณะของ “วงจรอุบาทว์” (vicious circle) ขึ้นในประเทศไทย โดยเกิด เหตุการณ์รัฐประหารภายหลังจากนั้นอีก 6 ครั้งโดยครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2549

ในการพิจารณาสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายหลังเหตุการณ์ รัฐประหารจนกระทั่งมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อาจพิจารณาได้จาก 2 ช่วงเวลาดังนี้

3.2.3.2.1 ช่วงเวลาที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ

ในการรัฐประหารทุกครั้งนับแต่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา สิ่งสำคัญที่สุดที่คณะรัฐประหารจะต้องเร่งดำเนินการจัดทำคือการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อเป็นการวางโครงสร้างของระบบทางการเมืองในประเทศ ตลอดจนเพื่อดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้เป็นการถาวรต่อไปโดยอาศัยกระบวนการ จัดทำตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อนจนถึงก่อน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะเกิดสุญญากาศของโครงสร้างทางการเมืองในประเทศ หรือที่ เรียกว่าช่วงเวลา “ว่างรัฐธรรมนูญ” สำหรับประเทศไทยนับแต่มีการก่อการรัฐประหารขึ้นมาทั้ง 7 ครั้ง ได้เกิดสภาวะดังกล่าวขึ้นในช่วงเวลาดังต่อไปนี้

- (1) ช่วงรัฐประหารระหว่างวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ถึง 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490
- (2) ช่วงรัฐประหารระหว่างวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ถึง 6 ธันวาคม พ.ศ. 2494
- (3) ช่วงรัฐประหารระหว่างวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ถึง 28 มกราคม พ.ศ. 2502 มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ 57 ฉบับ
- (4) ช่วงรัฐประหารระหว่างวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ถึง 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ 364 ฉบับ
- (5) ช่วงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ถึง 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปฯ 43 ฉบับ
- (6) ช่วงรัฐประหารระหว่างวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ถึง 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ 38 ฉบับ
- (7) ช่วงรัฐประหารระหว่างวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ถึง 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 มีการออกประกาศ รสช. 56 ฉบับ¹⁰⁶
- (8) ช่วงรัฐประหารระหว่างวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2549 ถึง 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 มีการออกประกาศคณะปฏิรูปฯ 36 ฉบับ และคำสั่งคณะปฏิรูป 28 ฉบับ¹⁰⁷

จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว คณะผู้ก่อการรัฐประหารสามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับกฎหมาย แต่มีได้หมายความว่าคณะผู้ก่อการรัฐประหารใช้อำนาจต่างๆ ในฐานะองค์อธิปัตย์ ในกรณีนี้ ศ.(กิตติคุณ) ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แสดงทัศนะที่น่าสนใจไว้ว่า ในความเป็นจริงแล้ว ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในส่วนที่แล้วว่า อำนาจอธิปไตยแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนที่จะพระราชทานให้ประชาชนผ่านการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและในช่วงเวลาที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยจึงต้องกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ทั้งในฐานะที่เป็นสถาบันที่มีอำนาจนี้แต่เดิมมา และในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบรัฐธรรมนูญที่ถวายให้ “ทรงใช้อำนาจอธิปไตย” แทน ปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเป็นการใช้กำลังบังคับโดยพฤตินัยเท่านั้น และการใช้

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 236-237.

¹⁰⁷ กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แถลงการณ์ ประกาศคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข [Online], แหล่งที่มา <http://library2.parliament.go.th>

กำลังบังคับโดยพฤตินัยไม่ว่าจะมีผลในรูปแบบประกาศหรือคำสั่งใด หากมีผลบังคับได้หรือมีการรับรองโดยคำพิพากษาก็เพราะความกลัวต่อการใช้กำลังบังคับเท่านั้น¹⁰⁸ ดังนั้นประกาศและคำสั่งที่ออกโดยคณะรัฐประหารเหล่านี้จึงควรต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เว้นแต่จะได้มีบทบัญญัติรองรับประกาศและคำสั่งเหล่านั้นในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

3.2.3.2.2 อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร

ดังที่ได้อธิบายไว้ในส่วนที่แล้วว่า อำนาจอธิปไตยแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนที่จะพระราชทานให้ประชาชนผ่านการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยจึงต้องกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ แนวคิดข้อนี้ได้รับการสนับสนุนจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประการหนึ่งคือการที่คณะรัฐประหารต้องขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจากพระมหากษัตริย์ทุกครั้งนับแต่การก่อการรัฐประหารครั้งแรกในประเทศไทยจนถึงครั้งล่าสุด หากจะถือว่าคณะรัฐประหารคือรัฐอธิปไตย คณะรัฐประหารย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจากพระมหากษัตริย์และรวมถึงการนิรโทษกรรมการกระทำของคณะรัฐประหารด้วย ซึ่งก็เป็นเหตุผลเช่นเดียวกันกับกรณีการพระราชทานพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรในขณะนั้นไม่อาจประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้เอง

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับต่างๆ ในกลุ่มนี้มีความแตกต่างกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ ในกรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ โดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หากพิจารณาในมิติทางนิติศาสตร์จึงถือได้ว่าพระมหากษัตริย์ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญโดยพระองค์เอง แต่สำหรับกรณีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวภายหลังจากนั้น พระมหากษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่กระทำในนามพระมหากษัตริย์ได้ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้โดยมีหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นการแสดงฐานะความเป็น “ผู้เสนอ” ร่างรัฐธรรมนูญให้องค์อัยการพิจารณา และเปลี่ยนฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหารจากผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศมาเป็นองค์กรผู้

¹⁰⁸ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 244.

เสนอรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลตามกฎหมายที่ตามมาก็คือ อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) อยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหาร¹⁰⁹

กล่าวโดยสรุป สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่ ไม่พบว่ามีความแตกต่างไปจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมากนัก แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้กลับแสดงให้เห็นสถานะที่สำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ คือสถานะที่ทรงเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบันทั้งในส่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และในส่วนที่เป็นไปตามราชประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ โดยจะวิเคราะห์รวมไปกับข้อเท็จจริงที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงเอกลักษณ์ของรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างจากต่างประเทศอย่างไร

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน.

บทที่ 4

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน

จากการศึกษาความเป็นมาและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในยุคก่อนมีรัฐธรรมนูญ และภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทางประวัติศาสตร์ ส่งผลให้อาจอธิบายสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในทางนิติศาสตร์ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในนานาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้ดังนี้

4.1 หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์

ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่แล้วว่า หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ดังนั้นในการศึกษาหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์เบื้องต้นจึงต้องศึกษาจากกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ดังนี้

(1) กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงประกาศสถาปนารัชทายาท มีหลักเกณฑ์เป็นไปตามกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 5-7 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

กฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 5 บัญญัติว่า

“สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพและพระราชสิทธิที่จะทรงสมมุติเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งให้เป็นพระราชทายาท สุดแท้แต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควรและเป็นที่ยุติว่าพระราชหฤทัยได้ ว่าท่านพระองค์นั้นจะสามารถสืบราชสันตติวงศ์สนองพระองค์

แต่การที่สมมุติเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์ให้เป็นพระราชทายาทเช่นนี้ ให้ถือว่าเป็นการเฉพาะพระองค์ของพระราชทายาทพระองค์นั้น”

กฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 6 บัญญัติว่า

“เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงสมมุติท่านพระองค์ใดให้เป็นพระราชทายาทแล้ว และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศข้อความให้ปรากฏแก่พระบรมวงศานุวงศ์ เสนามาตย์ราชเสวก

บริพาและอาณาประชาราษฎร์ให้ทราบทั่วกันแล้ว ท่านว่าให้ถือว่าท่านพระองค์นั้นเป็นพระราชทายาท โดยแน่นอนปราศจากปัญหาใด ๆ และเมื่อใดถึงกาลอันจำเป็น ก็ให้พระราชทายาทพระองค์นั้นเสด็จขึ้น ทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์สนองพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศโดยทันที ให้สมดังพระบรมราชประสงค์ที่ได้ทรงประกาศไว้แล้ว

กฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 7 บัญญัติว่า

“สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสงวนไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพ และพระราชสิทธิที่จะทรงถอนพระราชทายาทออกจากตำแหน่งได้ ท่านพระองค์ใดที่ได้ถูกถอนจากตำแหน่งพระราชทายาทแล้ว ท่านว่าให้นับว่าขาดจากทางที่จะได้สืบราชสันตติวงศ์ และให้ถอนพระนามออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ อีกทั้งพระโอรสและบรรดาเชื้อสายโดยตรงของท่านพระองค์นั้น ก็ให้ถอนเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ด้วยทั้งสิ้น

อนึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพและพระราชสิทธิที่จะทรงประกาศยกเว้นเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการสถาปนารัชทายาทเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงสถาปนาเจ้านายพระองค์ใดก็ได้ ซึ่งตามปกติจะทรงสถาปนาพระราชมโอรสหรืออนุชาเป็นรัชทายาท แต่การสถาปนาเป็นการเฉพาะองค์รัชทายาท ไม่สืบทอดลงไปยังพระโอรสขององค์รัชทายาทแต่อย่างใด

นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ยังทรงสงวนไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพ และพระราชสิทธิที่จะทรงถอนพระราชทายาทออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งการถอนพระราชทายาทส่งผลให้พระโอรสและพระนัดดา ตลอดจนสายขององค์รัชทายาทต้องขาดจากสิทธิในการสืบราชสมบัติ

(2) ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งรัชทายาทไว้ กฎหมายตราฉบับนี้ได้วางหลักสืบราชสมบัติไว้ในมาตรา 8 และมาตรา 9 ดังนี้

กฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 8 บัญญัติว่า

“ถ้าหากว่ามีเหตุอันไม่พึงปรารถนา คือสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตลงโดยมิได้ทรงสมมุติพระราชทายาทไว้ก่อนแล้วไซ้ ท่านว่าให้เป็นหน้าที่ท่านเสนาบดีอัญเชิญเสด็จเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ที่ 1 ในลำดับสืบพระราชสันตติวงศ์ ดังได้แถลงไว้ในมาตรา 9 ขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์สนองพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ที่ได้เสด็จสวรรคตลงแล้วนั้นต่อไป แต่ผู้

ที่จะอัญเชิญขึ้นทรงราชย์เช่นนี้ต้องมีใช้ผู้ที่ตกอยู่ในเกณฑ์ยกเว้นที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 11 และ 12 แห่งกฎหมายนี้”

กฎหมายนี้ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 9 บัญญัติว่า

“ลำดับชั้นเชื้อพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ได้นั้น ท่านว่าให้เลือกตามสายตรงก่อนเสมอ ต่อไม่สามารถจะเลือกทางสายตรงได้แล้ว จึงให้เลือกตามเกณฑ์ที่สนิทมากและน้อย เพื่อให้สิ้นสงสัย ท่านว่าให้วางลำดับสืบราชสันตติวงศ์ไว้ดังต่อไปนี้

(1) สมเด็จพระพุทธเจ้า

(2) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้ว ให้อัญเชิญพระราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระพุทธเจ้าและพระอัครชายาของสมเด็จพระพุทธเจ้าพระองค์นั้นขึ้นทรงราชย์ หรือถ้าพระราชโอรสพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระราชโอรสพระองค์รอง ๆ ต่อไปตามลำดับพระชนมายุ

(3) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้ว และไร้พระราชโอรสของท่านด้วยไซ้ ก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ 2 ในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี

(4) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ 2 หาพระองค์ไม่แล้ว แต่ถ้ามีพระโอรสอยู่ ก็ให้อัญเชิญพระโอรสโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2 แห่งมาตรานี้

(5) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ 2 ในสมเด็จพระอัครมเหสีหาพระองค์มิได้แล้ว และไร้พระราชโอรสของท่านด้วยไซ้ ก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์อื่น ๆ ในสมเด็จพระอัครมเหสี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2, 3 และ 4 แห่งมาตรานี้

(6) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระอัครมเหสีหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอนั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสีรองถัดลงไป ตามลำดับชั้นพระอิสริยยศแห่งพระมารดา หรือถ้าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอนั้น ๆ สลับกันตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2, 3 และ 4 แห่งมาตรานี้

(7) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสีรองหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอนั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มีพระชนมายุมากที่สุด หรือถ้าพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสพระองค์ใหญ่ของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น แต่ถ้าแม้ว่าพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มีพระชนมายุมากที่สุดนั้นหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็หาไม่ด้วยแล้ว ก็ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอ

พระองค์ที่มีพระชนมายุถัดลงมา หรือพระโอรสของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น ๆ สลับกันไป ตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2, 3 และ 4 แห่งมาตรานี้

(8) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา ท่านว่าให้อัญเชิญ สมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนีพระองค์ที่มีพระชนมายุถัดลงมาจากพระองค์สมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว ขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์

(9) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ที่ควรได้ทรงเป็นทายาทนั้นหาพระองค์ไม่เสียแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้นตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2 แห่งมาตรานี้

(10) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็ หาพระองค์ไม่อีกด้วยไซ้ ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนีพระองค์ที่ถัดลงไป ตามลำดับพระชนมายุ หรือพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับ อนุโลมตามข้อความในข้อ 2, 3 และ 4 แห่งมาตรานี้

(11) ถ้าแม้สมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนีหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระ อนุชานั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่าง พระชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชานั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับ โดย อนุโลมตามข้อความในข้อ 2, 3, 4 และ 6 แห่งมาตรานี้

(12) ถ้าแม้สมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนีก็หาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชานั้นก็หาไม่ด้วยแล้วไซ้ ท่านว่าให้อัญเชิญพระ เจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ ตามลำดับสลับกันโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 7 แห่งมาตรานี้

(13) ต่อเมื่อหมดพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ อีกทั้งหมดพระโอรสของท่านนั้น ๆ แล้วไซ้ ท่านจึงให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสและ เชื้อสายของท่านพระองค์นั้นตามลำดับแห่งความสนิทมากและน้อย โดยอนุโลมตามข้อความที่กล่าว มาแล้วตั้งแต่ข้อ 1 ถึง 12 แห่งมาตรานี้”

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราแสดงให้เห็นว่า หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ในกรณีที่ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงสถาปนาองค์รัชทายาทอาศัยหลัก “สายตรงก่อนเสมอ” กล่าวคือ ผู้มีสิทธิ สืบราชสมบัติลำดับแรกคือสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนี หรือก็คือพระราชโอรสพระองค์โตของพระมหากษัตริย์ ถ้าไม่มีก็ให้เชิญพระราชโอรสของสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนีตามลำดับอายุลงไป แต่ถ้าไม่มีสมเด็จอนุชา เจ้าและพระโอรสของสมเด็จอนุชาที่ร่วมพระชนนี จึงจะเชิญพระราชโอรสองค์ถัดไปของพระมหากษัตริย์ และ พระโอรสของพระโอรสพระองค์นั้นตามลำดับอายุลงไป และถ้าหากพระราชโอรสจากพระอัครมเหสี

หมดลำดับก็ให้เชิญพระราชโอรสในมเหสีรองลงไปตามหลักเดียวกัน ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467

เมื่อไม่สามารถเลือกสายตรงดังกล่าวข้างต้นได้แล้ว หลักเกณฑ์ที่จะใช้พิจารณาต่อไปคือ “เกณฑ์สนิทมากและน้อยกับองค์พระมหากษัตริย์” กล่าวคือ เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชโอรส และพระราชนัดดา จึงเชิญพระอนุชาของพระมหากษัตริย์ตามลำดับพระชนมายุ พร้อมพระโอรสของพระอนุชาเหล่านั้นขึ้นครองราชย์ และเมื่อหมดพระอนุชาพร้อมพระมารดาเดียวกันกับองค์พระมหากษัตริย์ ก็ต้องไปยังพระเชษฐาหรือพระอนุชาต่างพระมารดาตามความสนิทมากและน้อย แต่หากไม่มีพระเชษฐาหรือพระอนุชาต่างพระมารดาแล้ว ให้อัญเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอตามลำดับ และเมื่อไม่มีบุคคลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดแล้ว จึงให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสและเชื้อสายของท่านพระองค์นั้นตามลำดับแห่งความสนิทมากและน้อย

(3) นอกจากการกำหนดผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์แล้ว กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ยังได้กำหนดผู้ที่ต้องยกเว้นจากการสืบราชสันตติวงศ์ตามบทบัญญัติดังนี้

กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 10 บัญญัติว่า

“ท่านพระองค์ใดที่จะได้เสด็จขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์ควรที่จะเป็นผู้ที่มหาชนนับถือได้โดยเต็มที และเอาเป็นที่พึงได้โดยความสุจริต ฉะนั้นท่านพระองค์ใดมีข้อที่ชนหมู่มากเห็นว่าเป็นที่น่ารังเกียจ ก็ควรที่จะให้พ้นเสียจากหนทางที่จะได้สืบราชสันตติวงศ์ เพื่อเป็นเครื่องตัดความวิตกแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าทูลละอองธุลีพระบาท และอาณาประชาราษฎร์

กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 11 บัญญัติว่า

“เจ้านายผู้เป็นเชื้อพระบรมราชวงศ์ ถ้าแม้ว่าเป็นผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งกล่าวไว้ข้างล่างนี้ไซ้ ท่านว่าให้ยกเว้นเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์

ลักษณะที่กล่าวนี้ คือ

(1) มีพระสัญญาวิปลาส

(2) ต้องราชทัณฑ์เพราะประพฤติผิดพระราชกำหนดกฎหมายในคดีมหันตโทษ

(3) ไม่สามารถทรงเป็นอัครพุทธศาสนูปถัมภก

(4) มีพระชายาเป็นนางต่างด้าว กล่าวคือ นางที่มีสัญชาติเดิมเป็นชาวประเทศอื่น

นอกจากชาวไทยโดยแท้

(5) เป็นผู้ที่ได้ถูกถอนออกแล้วจากตำแหน่งพระราชทายาท ไม่ว่าจะการถูกถอนนี้จะได้เป็นไปในรัชกาลใด ๆ

(6) เป็นผู้ที่ได้ถูกประกาศยกเว้นออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์”

กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 12 บัญญัติว่า

“ท่านพระองค์ใดตกอยู่ในเกณฑ์มีลักษณะบกพร่องดังกล่าวมาแล้วในมาตรา 11 แห่งกฎหมายเทียบบาลนี้ไซ้ ท่านว่าพระโอรสอีกทั้งบรรดาเชื้อสายโดยตรงของท่านพระองค์นั้น ก็ให้ยกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ด้วยทั้งสิ้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เพื่อรักษาครุฑาประชาชนต่อพระมหากษัตริย์จึงต้องมีการกำหนดให้ผู้ที่สืบราชสมบัติได้จะต้องเป็นผู้ที่มหาชนนับถือได้โดยเต็มที่และไม่เป็นผู้ที่ชนหมู่มากเห็นว่าเป็นที่น่ารังเกียจ อีกทั้งยังต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 อาทิเช่น เป็นผู้มีพระสัญญาวิปลาศ หรือไม่สามารถทรงเป็นอัครพุทธศาสนูปถัมภก เป็นต้น หากเจ้านายพระองค์ใดมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวซึ่งส่งผลให้ถูกตัดออกจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์แล้ว บรรดาพระโอรสและพระนัดดาของเจ้านายพระองค์นั้นจะต้องถูกยกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ด้วยทั้งสิ้น

บทบัญญัติที่มีประเด็นสำคัญคือ มาตรา 13 แห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ห้ามสตรีเข้ามาในลำดับสืบสันตติวงศ์ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ในกาลสมัยนี้ยังไม่ถึงเวลาอันควรที่ราชานารีจะได้เสด็จขึ้นทรงราชย์เป็นสมเด็จพระแม่อยู่หัวพระบรมราชินีนาถ ผู้ทรงสำเร็จราชการสิทธิขาดอย่างพระเจ้าแผ่นดินโดยลำพังแห่งกรุงสยาม ฉะนั้นท่านห้ามมิให้จัดเอาราชานารีพระองค์ใด ๆ เข้าไว้ในลำดับสืบราชสันตติวงศ์เป็นอันขาด”

หลักเกณฑ์ทั้งสามข้อนี้คือสาระสำคัญของกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับโดยการรับรองตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 22 ดังนี้

“ภายใต้บังคับมาตรา 23 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธาน

รัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

“ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตามวรรคสอง”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การสืบราชสมบัติเป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบรบลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 อีกทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบรบลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ โดยเป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่จะต้องจัดทำร่างกฎหมายเทียบรบลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบรบลเดิมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 23 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามกฎหมายเทียบรบลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้วให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบและให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระราชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา 22 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้ จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

“ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตามวรรคหนึ่งหรือให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง”

หลักเกณฑ์ข้อนี้มีบัญญัติไว้นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยถือเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่รัฐสภาเพียงแต่รับทราบพระบรมราชวินิจฉัยในกรณีที่ทรงแต่งตั้งหรือสถาปนาองค์รัชทายาทเอาไว้ก่อนที่ราชบัลลังก์จะว่างลง รัฐสภาจะเข้ามาเกี่ยวข้องเพียงเฉพาะในกรณีที่พระองค์สละพระราชสิทธิในการนี้เท่านั้น

กล่าวคือ กรณีที่ไม่ทรงแต่งตั้งรัชทายาทไว้ ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญผู้สืบราชสมบัติขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป และให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

จะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะองคมนตรีอาจเสนอพระนามพระราชธิดาขึ้นครองราชย์ก็ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบพระราชธิดาของพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ปรากฏครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 การบัญญัติไว้เช่นนี้เท่ากับกฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 13 ได้ถูกแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญแล้ว ส่งผลให้ราชนาธิอาจสืบราชสันตติวงศ์ได้ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่มีพระโอรสและรัฐสภาเห็นชอบ¹

มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของกฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ว่ามีอยู่อย่างไร ในเรื่องนี้ ศ. (กิตติคุณ) ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า กฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ ประการแรก ตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย รัฐธรรมนูญถือว่ากฏมณเฑียรบาลมีความสำคัญมากและยกไว้ระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญเสมอมา ประการที่สอง รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฏมณเฑียรบาลไว้ให้เป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว รัฐสภาไม่อาจแก้ไขได้ นั่นหมายความว่ากฏมณเฑียรบาลย่อมมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา ในกรณีที่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งกับกฏมณเฑียรบาล ก็ต้องยึดตามกฏมณเฑียรบาลเป็นหลัก และประการสุดท้าย กฏมณเฑียรบาลมีเนื้อหาเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่โดยสภาพแล้วเป็นรัฐธรรมนูญ²

ผู้เขียนมีความเห็นพ้องกับความเห็นในส่วนนี้ และมีข้ออธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะองคมนตรีอาจเสนอพระนามพระราชธิดาขึ้นครองราชย์ได้ ซึ่งมีผลให้กฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 13 ได้ถูกแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่กรณีที่กฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ แต่การที่กฏมณเฑียรบาลว่าด้วย

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, ผลพระคุณ ๖. รักษา : กฏมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467 – มุมมองสองวัย (ต่อ), เติลนิวิธ, 21 ธันวาคม 2554.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 33.

การสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 13 ในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้บังคับได้ก็เนื่องมาจากเป็นไปตามหลักที่ว่า กฎหมายลำดับศักดิ์เดียวกันที่มีเนื้อหาในเรื่องเดียวกันขัดแย้งกัน ต้องถือว่ากฎหมายใหม่ได้ยกเลิกกฎหมายเก่า กล่าวคือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่นี้ได้ยกเลิกความตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 มาตรา 13 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเก่า

กล่าวโดยสรุป หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศไทยใช้หลักเกณฑ์พระราชโอรสมีสิทธิขึ้นครองราชย์ก่อนพระราชธิดา (Male preference cognatic primogeniture) เช่นเดียวกับกับประเทศโมนาโกและสเปนในกลุ่มประเทศยุโรป และประเทศภูฏานในประเทศกลุ่มเอเชีย อย่างไรก็ตาม กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 บัญญัติรับรองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงแต่งตั้งองค์รัชทายาท แต่ตามธรรมเนียมโบราณ พระมหากษัตริย์จะทรงสถาปนาพระราชโอรสองค์โตหรือพระอนุชาเป็นองค์รัชทายาท ซึ่งนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย มีเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้พระราชอำนาจนี้เพียงครั้งเดียว คือกรณีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าวชิราลงกรณ พระราชโอรสเพียงพระองค์เดียวเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีความตอนหนึ่งในพระราชปรารภว่า

“สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าวชิราลงกรณ ทรงอยู่ในฐานะที่จะรับราชสมบัติปกครองราชอาณาจักรสืบสนองพระองค์ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นเล่าก็ทรงพระเจริญพระชนมายุบรรลุนิติภาวะ ทรงพระวิริยภาพและพระสติปัญญาสามารถที่จะรับภาระของแผ่นดินตามพระอิสริยยศศักดิ์ได้ ถึงสมัยที่จะ สถาปนาเป็นองค์รัชทายาท ควรจะทรงอนุวัติให้เป็นไปตามธรรมเนียมและขัตติยราชประเพณีตามความเห็นชอบเห็นดีของมหาชนและผู้บริหารประเทศทุกฝ่าย เฉลิมพระเกียรติยศขึ้นให้สมบูรณ์ตามตำแหน่งทุกประการ”³

4.2 พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนองคมนตรี ข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์

4.2.1 พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนองคมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีคณะองคมนตรี ประกอบด้วยประธานองคมนตรีและองคมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 18 คน มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อ

³ เรื่องเดียวกัน.

พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา เพื่อเป็นการช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในการประกอบพระราชกรณียกิจตามรัฐธรรมนูญให้รอบคอบยิ่งขึ้น พระมหากษัตริย์จะทรงปรึกษาหรือไม่ทรงปรึกษาก็ได้แล้วแต่พระราชอัธยาศัย แต่ถ้าจะทรงปรึกษาต้องปรึกษาคณะองคมนตรีทั้งคณะ ในทางปฏิบัติเมื่อคณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าไม่มีปัญหา ก็อาจพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยไปได้ทีเดียวโดยไม่ต้องผ่านคณะองคมนตรี แต่ถ้าเห็นว่าควรจะฟังคำปรึกษาของคณะองคมนตรีก่อน ก็อาจทรงนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะองคมนตรีเพื่อถวายคำปรึกษาได้ แต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำปรึกษาของคณะองคมนตรี

นอกจากคณะองคมนตรีจะมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาต่อพระมหากษัตริย์แล้ว คณะองคมนตรียังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น อำนาจเสนอนามผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรืออำนาจเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ เป็นต้น

สำหรับการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรี ตลอดจนการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย คำว่า “ตามพระราชอัธยาศัย” มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะใช้อำนาจข้อนี้ได้หรือไม่ ในกรณีนี้หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมกระทำการซึ่งเป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ได้ทุกประการ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อยกเว้นไว้ แต่ในทางปฏิบัติผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวจะไม่แต่งตั้งองคมนตรีแต่อย่างใด⁴

สำหรับผู้มีหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 13 แบ่งเป็น 2 กรณีด้วยกัน กรณีแรกคือการแต่งตั้งและถอดถอนประธานองคมนตรี ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สาเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในลักษณะเช่นนี้ เนื่องจากคณะองคมนตรีมิใช่ผู้บริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนเหตุผลที่ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนที่จะให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็เนื่องจากพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์จะต้องมีบุคคลลงนาม

⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 50.

รับสนองพระบรมราชโองการเสมอ การที่ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานองคมนตรีก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าเป็นการแต่งตั้งโดยพระราชอัธยาศัย โดยพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งได้ไม่ว่าผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งจะเป็นที่พอใจของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ตาม ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การแต่งตั้งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยยิ่งขึ้นนั่นเอง⁵

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 14 บัญญัติให้ “องคมนตรี ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ” สาเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งต่างๆ เหล่านี้เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและไม่พัวพันกับการเมือง เพื่อให้การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ใจและไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองหรือหน่วยงานอื่นใดตามรัฐธรรมนูญ

ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เนื่องจากองคมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์เป็นส่วนมาก ในการที่องคมนตรีจะถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ก็ดี ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ดี องคมนตรีจะได้ระลึกถึงคำปฏิญาณของตนอยู่เสมอ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”⁶

นอกจากพระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีแล้ว พระมหากษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีออกจากตำแหน่งด้วย โดยหลักแล้ว เมื่อองคมนตรีได้รับแต่งตั้งแล้วย่อมดำรงตำแหน่งตลอดไป แม้จะมีการผลัดเปลี่ยนพระมหากษัตริย์ก็ไม่กระทบกับ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 15 บัญญัติว่า

“ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

การดำรงตำแหน่งขององคมนตรี แต่พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่อาจมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางมารยาทแล้วประธานองคมนตรีจะลาออกเมื่อมีการเปลี่ยนรัชกาล นอกจากนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีอาจต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อตายหรือลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งองคมนตรีจะลาออกเมื่อใดก็ได้⁷

4.2.2 พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 17 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” การที่มาตรานี้กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย เนื่องจากเป็นกิจการภายในพระราชฐานโดยแท้ โดยที่สมุหราชองครักษ์เป็นผู้พิทักษ์และถวายการอารักขาแก่พระมหากษัตริย์ และโดยปกติสมุหราชองครักษ์ต้องประจำอยู่ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ สมุหราชองครักษ์จึงควรเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ไว้วางพระราชหฤทัย ฉะนั้นมาตรานี้จึงกำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนสมุหราชองครักษ์เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์นั้น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่นายกรัฐมนตรีจะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเฉพาะกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเองเท่านั้น แต่พระมหากษัตริย์อาจไม่ประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการเองทุกตำแหน่งเพราะจะเป็นพระราชภาระมากเกินไป พระมหากษัตริย์อาจทรงมอบหมายให้ข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาที่พระองค์ทรงไว้วางพระราชหฤทัยให้แต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการชั้นผู้น้อยต่อไปได้⁸

4.3 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสมอ เนื่องจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คือผู้ปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศเป็นการชั่วคราว ดังนั้นรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนจึงต้องเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้ง

⁷ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 56.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจแบ่งเป็น 2 กรณีด้วยกัน ได้แก่ กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เอง กับกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ดังนี้

4.3.1 กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เอง

กรณีนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 18 บัญญัติว่า “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” จากบทบัญญัติมาตรานี้ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ใน 2 กรณีด้วยกัน⁹ ได้แก่

(1) พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร

หากพระมหากษัตริย์ประทับอยู่นอกราชอาณาจักร พระมหากษัตริย์ย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยได้ จึงจำเป็นที่พระองค์จะต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น แต่มิได้หมายรวมถึงการประทับอยู่นอกราชอาณาจักรชั่วคราวระยะเวลาอันเล็กน้อย เช่น เสด็จประพาสทางเรือไปในทะเลหลวงเพียง 2 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ทรงสามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ เป็นต้น

(2) พระมหากษัตริย์จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง

ข้อเท็จจริงที่จะเป็นไปตามกรณีนี้ได้คือกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงบริหารราชการแผ่นดินโดยสมบูรณ์มาก่อนแล้ว จากนั้นจึงเกิดเหตุที่ทำให้พระองค์ไม่อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ ได้ เช่น ทรงพระประชวร เป็นต้น ดังนั้นพระองค์จึงยังสามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ด้วยพระองค์เอง แต่หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินโดยสมบูรณ์ตั้งแต่เริ่ม เช่น กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ เป็นต้น ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์ไม่อาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ด้วยพระองค์เอง

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

แม้ทั้งสองกรณีจะเป็นเหตุที่พระมหากษัตริย์สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ด้วยพระองค์เอง แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา อย่างไรก็ตามไม่ว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบอย่างไรก็ได้ หากรัฐสภาจะไม่ให้ความเห็นชอบ รัฐสภาจะต้องมีเหตุผลที่จะกราบบังคมทูลว่า ผู้ที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ที่จะตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการนั้นไม่สมควรเป็นผู้สำเร็จราชการเพราะเหตุใด จากนั้นพระมหากษัตริย์จึงจะทรงเลือกเพื่อบุคคลผู้จะทรงแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนใหม่โดยพระมหากษัตริย์จะต้องทรงคัดเลือกด้วยความรอบคอบเพื่อให้บุคคลนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่รัฐสภาไม่มีอำนาจถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ว่าควรแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งโดยมีประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เข้ารับหน้าที่โดยได้ปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาแล้ว ก็สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ได้นับแต่เวลาที่เสด็จออกนอกราชอาณาจักร หรือแต่เวลาปฏิญาณตนในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ และในกาลต่อไปรัฐสภาจะถอนคืนการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ไม่ได้

4.3.2 กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่อาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้นมี 3 กรณีด้วยกัน ได้แก่

(1) กรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่มิได้ทรงแต่งตั้งไว้ หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น

กรณีนี้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 19 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 18 หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้

ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

“ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรานี้เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใดๆ ที่ทรงสามารถแต่งตั้งได้ เช่น พระมหากษัตริย์เสด็จประพาสต่างประเทศ โดยไม่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นไว้ หรือเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการได้ เช่น ทรงขึ้นครองราชย์เมื่อยังทรงพระเยาว์ หรือทรงประชวรมากจนไม่สามารถจะแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ในกรณีเหล่านี้ คณะองคมนตรีจะต้องประชุมเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบนี้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับที่กล่าวไว้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยพระองค์เอง กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจแต่เพียงให้หรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น แต่จะแนะนำคณะองคมนตรีให้เสนอชื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ได้

(2) ในช่วงระหว่างเวลาที่ยังไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

กรณีนี้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 บัญญัติว่า

“ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่ง หรือในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคสอง ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน”

สาเหตุที่ต้องมีบทบัญญัติในมาตรานี้เพื่อให้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่พระมหากษัตริย์อยู่เสมอ เนื่องจากการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีกระบวนการหลายขั้นตอนที่อาจต้องใช้เวลา

หลายวัน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในฐานะประมุขของประเทศไม่ขาดตอนจึงต้องกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราว โดยแบ่งได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน กรณีแรกคือกรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และอีกกรณีหนึ่งคือกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ทั้งนี้จนกว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้แต่งตั้งไว้จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นใหม่แล้ว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประธานองคมนตรีมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้ขาดผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานองคมนตรี บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรานี้จึงห้ามมิให้ประธานองคมนตรีที่เป็นหรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีต่อไป และในกรณีที่ประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่น เพาะเจ็บป่วยหรือเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระมหากษัตริย์ไปพลางก่อนดังกล่าวนี้ มาตรานี้จึงกำหนดให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว จนกว่าประธานองคมนตรีจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งประธานองคมนตรีขึ้นใหม่

(3) ในช่วงระหว่างเวลาที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์

กรณีนี้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 24 บัญญัติว่า

“ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 23 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 หรือระหว่างเวลาที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าจะได้ประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้และเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปตามวรรคหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่ง หรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวตามวรรคสอง ให้นำบทบัญญัติมาตรา 20 วรรคสามมาใช้บังคับ”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรานี้มีจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกันกับกรณีก่อนหน้านี้ กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ไม่ขาดตอน โดยในมาตรานี้เป็นช่วงเวลาเปลี่ยนรัชกาล ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรานี้แบ่งเป็น 2 กรณีด้วยกัน กรณีแรกคือกรณีทั่วไปที่บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน ซึ่งหมายความว่าประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยอัตโนมัติ นับตั้งแต่วันที่ราชบัลลังก์ว่างลงไม่ว่าจะเป็นเพราะพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต หรือเพราะพระมหากษัตริย์สละราชสมบัติก็ตาม

ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ผู้นั้นยังคงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป จะเห็นได้ว่ากรณีนี้ถือเป็นข้อยกเว้นหลักทั่วไป เนื่องจากเมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตหรือทรงสละราชสมบัติแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งพระองค์แต่งตั้งขึ้นก็ดี หรือมีการแต่งตั้งขึ้นแทนพระองค์ก็สมควรจะหมดหน้าที่ไปตามพระมหากษัตริย์ด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้และเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

หากประธานองคมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 ที่ต้องการให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของประธานองคมนตรีไม่ขาดตอน

4.4 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในส่วนที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเริ่มต้นมาจากการนำรูปแบบตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาปรับใช้ในประเทศไทยและต้องมีความสอดคล้องกับจารีตประเพณี หากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ส่วนใดไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณี บทบัญญัตินั้นๆ ก็จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญนับแต่ปี พ.ศ. 2492 มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2492 หลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การบัญญัติห้ามกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ หรือการบัญญัติเพิ่มเติมสถานะที่มาแห่งเกียรติยศเพื่อให้สอดคล้องกับราชประเพณีโบราณ เป็นต้น สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอาจพิจารณาได้ดังนี้

4.4.1 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ

สถานะในข้อนี้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 2 และมาตรา 3 โดยบัญญัติไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 2 บัญญัติว่า

“ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

รัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราเป็นบทบัญญัติที่วางโครงสร้างการปกครองหลักของประเทศ โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นประมุขแห่งรัฐ (Head of State) แต่มิใช่ประมุขของรัฐบาล (Head of government) ซึ่งสอดคล้องกับหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่ไม่ทรงปกครอง” (The King reigns but not rule)

ประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดนับแต่มีการค้นพบประวัติศาสตร์ชาติไทยจนถึงปัจจุบัน โดยสืบทอดราชบัลลังก์โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ด้วยเหตุที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทำให้ประเทศไทยมีสถานะเป็น “ราชอาณาจักร” และรัฐธรรมนูญทุกฉบับต้องถวายพระราชอำนาจและกำหนดพระราชฐานะเพื่อถวายพระเกียรติแก่พระมหากษัตริย์ อาทิเช่น ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรือพระราชสถานะที่ทรงเป็นจอมทัพไทย เป็นต้น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 3 บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นไปตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่แล้ว กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์และประชาชนมีอยู่ร่วมกัน โดยมีทั้งกรณีที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง อาทิเช่น การลงประชามติ หรือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น และกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนดังที่ปรากฏตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้ถวายพระราชอำนาจต่างๆ แก่พระมหากษัตริย์

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่า “พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจ... ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทรงใช้เท่านั้น และจะต้องทรงใช้ตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ดำรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจทั่วไปซึ่งมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้แก่ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn) ซึ่งอาจเรียกรวมกันว่า พระราชอำนาจที่จะได้รับการกราบบังคมทูลและการปรึกษา (The right to be informed and the right to be consulted)¹⁰ พระราชอำนาจทั้งสามประการอาจพิจารณาได้ดังนี้

- พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (the right to be consulted) เนื่องจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองต่างๆ ผ่านการครองราชย์อันยาวนาน พระมหากษัตริย์จึงเป็นที่พึ่งของรัฐบาลในการที่จะให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำเมื่อรัฐบาลทูลเกล้าฯ ขอลถวายคำแนะนำมายังพระองค์ เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองต่างๆ เป็นไปอย่างราบรื่น

- พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (the right to encourage) หมายถึง พระราชอำนาจที่จะทรงส่งเสริมรัฐบาลในนโยบายหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ เพื่อสร้างความมั่นใจให้รัฐบาลในการดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองต่อไป

¹⁰ André Mathiot, *The British political system*, (California : Stanford University Press, 1968), p. 274-275, อ้างใน วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, ในวารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, 2520, หน้า 165.

- พระราชอำนาจที่จะทรงตั้งเตือนรัฐบาล (the right to warn) เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งเตือนรัฐบาลของพระองค์เกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองให้ตระหนักถึงข้อดีข้อเสีย หรืออาจเตือนถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากการกระทำของรัฐบาลบางประการ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์มานาน ย่อมทรงรู้เห็นเหตุการณ์ต่างๆ ในบ้านเมืองมาโดยตลอด ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงเปรียบเสมือนเป็นแหล่งที่สะสมประสบการณ์ของบ้านเมืองไว้มากที่สุด เพราะรัฐบาลและรัฐสภาย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามวาระ แต่พระมหากษัตริย์จะคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และจะทรงรับทราบและรับรู้การเปลี่ยนแปลงในบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลา

พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านสถาบันหลักของประเทศซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร และศาลในฐานะฝ่ายตุลาการ ซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ผ่านทั้งสามสถาบันหลักอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.4.1.1 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา

พระมหากษัตริย์เป็นองค์กรหนึ่งในฝ่ายนิติบัญญัติร่วมกับรัฐสภา พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจนิติบัญญัติหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย พระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ พระราชอำนาจในการที่จะทรงเรียก เปิด และปิดประชุมรัฐสภาสมัยสามัญหรือสมัยวิสามัญ และพระราชอำนาจในการขยายสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา เป็นต้น ในการนี้อาจแยกพิจารณาพระราชอำนาจที่สำคัญได้ 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ พระราชอำนาจในการจัดตั้งและยุบสภา และพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ดังนี้

(1) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการจัดตั้งและยุบสภา

โดยหลักแล้วพระราชอำนาจในส่วนนี้เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกันกับพระราชอำนาจในการที่จะทรงเรียก เปิด และปิดประชุมรัฐสภาสมัยสามัญหรือสมัยวิสามัญ หรือพระราชอำนาจในการขยายสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ศ. (กิตติคุณ) ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แสดงความความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชอำนาจในส่วนนี้ของพระมหากษัตริย์เอาไว้ว่า พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญรับรองอยู่จะตีความเหมือนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยุโรปหรือชาติอื่นไม่ได้ แต่ต้องตีความ

ตามประเพณีการปกครองของไทย เมื่อเป็นเช่นนี้ พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ในประเทศอื่นมี แต่เพียงในรูปแบบ เมื่อพิเคราะห์ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยแล้วต้องถือว่า เพื่อระงับวิกฤต พระมหากษัตริย์ไทยอาจทรงยุบสภาได้เองดังที่เรียกกันว่า forced dissolution เนื่องจาก พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน และที่สำคัญที่สุดคือประชาชนทุกคน ยอมรับพระบรมราชวินิจฉัยว่าเป็นสิ่งที่เหนือความเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมืองเพื่อคลี่คลายวิกฤตที่ อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้ว¹¹

นอกจากความเห็นของ ศ.(กิตติคุณ) ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ แล้ว ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการยุบสภาของ พระมหากษัตริย์ไทยไว้เช่นเดียวกัน โดยอธิบายไว้ว่า อำนาจการยุบสภาเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของ พระมหากษัตริย์โดยเฉพาะแต่เพียงผู้เดียว แต่หลักการของการไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองของ พระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาสมัยใหม่นี้มีผลทำให้การกระทำต่างๆ รวมทั้งการยุบสภาของ พระมหากษัตริย์จำต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับรองพระบรมราชโองการ และปัญหาที่ว่า อำนาจที่ แท้จริงในการริเริ่มให้มีการยุบสภาจะอยู่ที่บุคคลใด คำตอบก็คงจะต้องศึกษาจากวิวัฒนาการในการใช้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของแต่ละประเทศซึ่งย่อมจะมีความแตกต่างกันไป และแต่ละ ประเทศก็มักจะมีลักษณะเฉพาะของธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ของตนเอง ซึ่งอาจจะคล้ายคลึงหรือแตกต่างจากประเทศอื่น และแม้ว่าการใช้พระราช อำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์จะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย หรือตามธรรมเนียมปฏิบัติในทาง รัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศ แต่โดยพื้นฐานในทางทฤษฎีแล้ว อำนาจนี้ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ และเมื่อทรงมีการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีก็ต้องทำหน้าที่ในการลงนามรับ สอนองพระบรมราชโองการ และจากที่มาในทางประวัติศาสตร์และธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติทาง รัฐธรรมนูญ อำนาจในการยุบสภานั้นอาจริเริ่มได้จากบุคคลทั้งสองฝ่ายคือนายกรัฐมนตรีหรือจาก พระมหากษัตริย์ก็ได้ ซึ่งอาจแตกต่างจากวิวัฒนาการของประเทศอื่นในเรื่องการใช้พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ แต่ของไทยนั้นประชาชนทุกคนมีส่วนในการสร้างวิวัฒนาการอันเป็นกฎเกณฑ์ ประเพณีในทางรัฐธรรมนูญของเราเอง¹²

มีข้อเท็จจริงที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการยุบสภา ในช่วงเหตุการณ์วิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยมีการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่าง ฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายผู้ชุมนุมอันมีสาเหตุเนื่องมาจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อย

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 185.

¹² อมร จันทรมบูรณ์, *สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย*, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช , ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, ธันวาคม 2534, หน้า 37-44.

แห่งชาติหรือ รสช. ซึ่งวิกฤตการณ์ครั้งนี้สงบลงเพราะพระมหากษัตริย์ได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองโดยตรงใช้พระราชอำนาจตัดเตือนทั้งนายกรัฐมนตรีและผู้นำการประท้วง แต่เหตุการณ์เกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาของพระมหากษัตริย์ต้องย้อนไปก่อน วิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เมื่อมีข้อเสนอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจากฎีการ้องทุกข์ต่างๆ ที่ทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังเช่น ฎีกาของกลุ่มคณาจารย์ 15 สถาบัน หรือฎีกาของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยหรือ ครป.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชวินิจฉัยในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์เหล่านี้โดยมีการเปิดเผยและปรากฏออกมาในการแสดงพระราชดำรัส ในคราวที่ทรงใช้พระราชอำนาจตัดเตือนนายกรัฐมนตรีและผู้นำกลุ่มประท้วง โดยทรงมีความในพระราชดำรัสตอนหนึ่งที่แสดงถึงพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

“...มีผู้ที่ส่งข้อแนะนำในการแก้ไขสถานการณ์มาหลายฉบับ หลายคน จำนวนเป็นร้อยแล้วทั้งในเมืองไทย ทั้งต่างประเทศที่ส่งมาให้ ที่เขาส่งมาการแก้ไขหรือการแนะนำว่า เราควรจะทำอย่างไร ก็มีต่างๆ นานา ตั้งแต่ตอนแรก ก็บอกว่าแก้ไขด้วยวิธียุบสภาซึ่งก็ได้หารือกับทางทุกฝ่ายที่เป็นสภา หมายความว่าพรรคการเมืองทั้งหมด 11 พรรค ใน 11 พรรคนี้คำตอบมีว่าไม่ควรยุบสภา ส่วนมี 1 รายที่บอกว่าควรยุบสภา ฉะนั้น การที่จะแก้ไขแบบที่เขาเสนอมานั้นก็เป็นอันว่าตกไป...”¹³

พระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการที่ทรงปฏิบัติตามหลักการของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด เพราะพระราชอำนาจยุบสภานั้นในทางปฏิบัติจะต้องทรงใช้โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในกรณีนี้ทรงเลือกที่จะถามโดยตรงจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาทั้งหมด ซึ่งก็คล้ายกับทางปฏิบัติของพระมหากษัตริย์อังกฤษเวลามีวิกฤตการณ์จะทรงเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองมาปรึกษาหารือ โดยเฉพาะจะทรงถามถึงความเป็นไปได้จากหัวหน้าพรรคการเมืองว่าจะหาทางออกทางการเมืองเวลาเกิดวิกฤตการณ์เช่นไร พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต่อข้อเสนอของการให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้จึงแสดงถึงการที่ทรงเลือกแนวทางว่าจะทรงปรึกษาหารือฝ่ายการเมืองก่อน ซึ่งก็เป็น การที่ทรงระมัดระวังที่จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจริเริ่มทางการเมืองด้วยพระองค์เอง¹⁴

¹³ พระราชดำรัสพระราชทานแก่พลเอกสุจินดา คราประยูร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535, ใน กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, พระราชดำรัสต่อบริกฤตชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, 2553), หน้า 30-31.

¹⁴ เจษฎา พรโชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 298-300.

มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจอีกกรณีหนึ่งคือวิกฤตการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ภายหลังจากการรัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ. 2515 และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์มหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ภายหลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้นได้มีการใช้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ การแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี การจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติ และการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยในส่วนนี้จะขอพิจารณาเฉพาะการจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติ และการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

(1.1) การจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์วิกฤตการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการตั้งองค์กรหรือสภาประเภทหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สรรหาบุคคลมาเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ สืบเนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นเป็นชุดที่แต่งตั้งในสมัยรัฐบาลชุดเก่า จึงมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มนักศึกษาและประชาชนขอให้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ ประกอบกับการลาออกของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคน

ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในครั้งนี้ แม้จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกรัฐมนตรีมิได้ริเริ่มการนี้เอง แต่เป็นการใช้พระราชอำนาจริเริ่มโดยพระมหากษัตริย์

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนำไปสู่การตั้งคำถามว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจใดในการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ในเรื่องนี้ได้มีการออกคำชี้แจงโดยรัฐบาลเป็นหนังสือจากสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ดังมีใจความอันเป็นสาระสำคัญที่อธิบายเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจครั้งนี้ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้ดังนี้

“คำชี้แจงแก่ประชาชน เรื่องการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ

1. ขณะนี้การปกครองของประเทศไทยเป็นไปตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515

2. ก่อนที่จะได้มาประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลาออกจากตำแหน่งเป็นลำดับติดต่อกันเป็น

จำนวนมาก เป็นเหตุที่จะทำให้ไม่ครบองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

3. การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งทั้งหมด 299 คน ในกรณีเริ่มแรกหรือในกรณียุบสภาหรือแต่งตั้งซ่อมในเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ

4. ในการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้จะทรงใช้วิธีการโดยอ้อมสุดแต่พระบรมราชวินิจฉัย

5. สำหรับการแต่งตั้งคราวสำคัญนี้โปรดเกล้าฯ ให้ใช้วิธีการตั้งสมาชิกแห่งชาติขึ้นประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการเมืองให้มากและกว้างขวาง แล้วมาประชุมกันเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสมาชิกแห่งชาติขึ้นจำนวนหนึ่งแล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคับทูลพระกรุณา เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

6. สำหรับการนัดหมายและจัดการประชุมสมาชิกสมาชิกแห่งชาติโปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลจัดการโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานและรองประธานที่ประชุมขึ้น

7. รัฐบาลได้จัดการสนองพระราชประสงค์ทั้งนี้โดยเร่งรีบ และดำเนินการนัดหมายติดต่อกับสมาชิกสมาชิกแห่งชาติโดยใกล้ชิด พร้อมทั้งวางระเบียบวิธีการออกเสียงเลือกตั้งที่ถูกต้องรวดเร็ว ซึ่งจะได้ชี้แจงให้สมาชิกสมาชิกแห่งชาติทราบโดยชัดเจนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ ทั้งนี้โดยได้รับความร่วมมืออย่างยิ่งของเจ้าหน้าที่ทุกกระทรวงทบวงกรมและสถาบันที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครเป็นจำนวนมาก

จึงขอแถลงมาให้ทราบทั่วกัน

สำนักนายกรัฐมนตรี

15 ธันวาคม 2516”¹⁵

ภายหลังจากนั้น ได้มีการออกประกาศพระบรมราชโองการเรียกประชุมสมาชิกแห่งชาติ โดยมีการเปิดประชุมอย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ณ สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนิน

¹⁵ จงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เอส. ซี.พริ้นท์แอนด์แพค, 2548), หน้า 105-106.

ไปเปิดประชุมด้วยพระองค์เอง ซึ่งสถานที่จัดประชุมก็เป็นที่มาของชื่อสถานที่ในเวลาต่อมาว่า “สภาสนามม้า”

อย่างไรก็ตาม การที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการถือได้ว่าพระมหากษัตริย์ได้ใช้พระราชอำนาจตามครรลองของรัฐธรรมนุญแล้ว ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงอธิบายไว้เมื่อครั้งทรงมีพระบรมราโชวาทแก่คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2549 ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ถึงประเด็นดังกล่าว ความว่า “...แม้จะเรียกว่าสภาสนามม้า ก็หัวเราะกัน สภาสนามม้า แต่ไม่ผิด ไม่ผิดกฎหมาย เพราะว่านายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนอง นายกรัฐมนตรีคือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับสนองพระบรมราชโองการ ก็สบายใจว่า ทำอะไรแบบถูกต้อง ตามครรลองของรัฐธรรมนุญ...”¹⁶

(1.2) การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สืบเนื่องจากการจัดให้มีสมาชิกแห่งชาติที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่แล้วโดยอาศัยเหตุผลที่ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพ ประกอบกับสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้จัดให้มีสมาชิกแห่งชาติพร้อมทั้งออกพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดเก่า มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติในครั้งนี้ หากพิจารณาตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 มีมาตราที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 มาตรา ได้แก่ มาตรา 6 ว่าด้วยการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁷

¹⁶ พระราชดำรัสพระราชทานแก่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดในโอกาสเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ วันที่ 25 เมษายน 2549, ใน กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, พระราชดำรัสฉบับวิกฤตชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นันทบุรี : สำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, 2553), หน้า 54.

¹⁷ ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 มาตรา 6 บัญญัติว่า
 “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยเก้าสิบเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
 สมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีวาระคราวละสามปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง
 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ซึ่งออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้
 ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกแทนก็ได้ ในกรณีที่ได้ทรงแต่งตั้ง สมาชิกซึ่งเข้ามาแทนนั้นย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงครบตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน”

มาตรา 16 ว่าด้วยพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา¹⁸ มาตรา 17 ว่าด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี¹⁹ และมาตรา 22 ว่าด้วยประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย²⁰

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้พบว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะยุบสภานิติบัญญัติในกรณีนี้ได้ จะเห็นได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา 16 นั้น หมายถึงการไม่ขัดต่อธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ด้วย ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 6 จึงไม่อาจถูกลบล้างโดยพระราชกฤษฎีกาของฝ่ายบริหาร และในมาตรา 6 วรรคท้าย ก็ยังได้บัญญัติเพียงมาตรการในกรณีที่มีตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่างลง โดยกำหนดให้มีการตั้งสมาชิกเข้าแทนที่ และในมาตรา 17 ซึ่งว่าด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการใดๆ ในกรณีนี้เห็นว่าเป็นการสมควรนั้น ในตอนท้ายมีการระบุไว้ว่าการใดๆ ที่นายกรัฐมนตรีสั่งไปให้แจ้งต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 17 เพื่อยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติในกรณีนี้ก็คงจะไม่ได้

บทบัญญัติที่อาจใช้ได้ในเรื่องนี้จึงต้องเป็นไปตามมาตรา 22 ที่บัญญัติให้ใช้หลักการทั่วไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย บทบัญญัติมาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออุดช่องว่างต่างๆ อันจะเป็นปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประเพณีการปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ แต่กับกรณีนี้เป็นการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

¹⁸ ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 มาตรา 16 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”

¹⁹ ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ”

²⁰ ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 มาตรา 22 บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวแก่การวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัย ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด”

ที่มาจาก การแต่งตั้ง เพื่อให้สมาชิกสภาแห่งชาติเลือกขึ้นใหม่ จึงไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้ อีกทั้งไม่เคยมีประเพณีการปกครองที่ฝ่ายบริหารจะยุบวุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติในกรณีนี้จึงมิใช่การยุบสภาตามหลักการของระบบรัฐสภา²¹ เมื่อฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะยุบสภานี้ได้ จึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้เพื่อให้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่อันส่งผลให้ประเทศชาติเดินหน้าต่อไปได้

(2) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบันคือพระราชอำนาจในการรับรองหรือยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเป็นการชั่วคราว (Suspension Legislative Veto) กล่าวคือ เมื่อนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วันให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว²²

พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายในแต่ละประเทศต่างก็มีความแตกต่างกัน โดยการยับยั้งร่างกฎหมายแบบชั่วคราวที่ใช้ในประเทศไทยนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกันกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศนอร์เวย์ จอร์แดน คูเวต ภูฏาน และมาเลเซีย ในขณะที่รัฐธรรมนูญประเทศอื่นๆ ก็บัญญัติรับรองพระราชอำนาจในข้อนี้แตกต่างกันไป อาทิเช่น กรณีที่

²¹ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 295-297.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 151 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาด (Absolute Legislative Veto) ใน ลิคเตนสไตน์ กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในการ ยับยั้งร่างกฎหมายอยู่เลยในประเทศสวีเดน หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในข้อนี้หรือไม่ในประเทศสเปน เป็นต้น

นอกจากการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแล้ว พระมหากษัตริย์อาจใช้วิธีลงพระปรมาภิไธยไปก่อนแล้วจึงมีพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับบทบัญญัติ กฎหมายที่พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยเพื่อให้มีการดำเนินการแก้ไขในภายหลังได้เช่นกัน แต่ก็ใช่ว่าอำนาจ ของสภาที่จะตัดสินใจดำเนินการตามพระราชวิจารณ์นั้นหรือไม่ก็ได้ อาทิเช่น กรณีการจัดทำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชไม่ ทรงเห็นด้วยในบทบัญญัติบางมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติที่กำหนดให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นพระองค์จึงมีพระราชกระแสว่า ไม่ทรงเห็นด้วยกับบทบัญญัติส่วนนี้ แต่ในขณะเดียวกันก็ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ไปก่อน ก่อนที่รัฐสภาจะได้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้จนแล้ว เสร็จในปี พ.ศ. 2518

4.4.1.2 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

(1) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารตามคำแนะนำของรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทาง คณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อ คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้ทรงกระทำเช่นนั้น อันจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 195 ที่กำหนดให้บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจาก รัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคือผู้รับผิดชอบการกระทำของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงไม่สามารถกระทำอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินเป็นการฝ่าฝืนใจรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ เพราะถ้าหากพระมหากษัตริย์ทรงยืนยันว่าจะกระทำการหนึ่ง สิ่งใดซึ่งรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยแล้ว รัฐมนตรีอาจไม่ยอมลงนามสนองพระบรมราชโองการและขอ ลาออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น การไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นภัยแก่ราช บัลลังก์ และอาจถูกกล่าวหาว่ามีได้วางตนเป็นกลางทางการเมือง เว้นแต่กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้

ทรงใช้พระราชอำนาจได้ตามพระราชอัธยาศัย กรณีเช่นว่านี้ รัฐมนตรีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เป็นแต่รับรองว่าเป็นพระปรมาภิไธยจริง แต่ไม่อาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่พระมหากษัตริย์ต้องปฏิบัติพระราชกรณียกิจ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเพราะองค์พระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเลยมิได้ พระมหากษัตริย์จึงควรอยู่ในฐานะที่พ้นจากการติชมทั้งปวง ฉะนั้นหากพระมหากษัตริย์กระทำการกิจ การอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินโดยพระองค์เองแล้ว ก็ไม่พ้นที่พระมหากษัตริย์จะต้องถูก วิचारณ์การกระทำนั้นๆ ได้

ในสถานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจที่จะปฏิเสธการปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ในกรณีเช่นว่านี้คณะรัฐมนตรีย่อมไม่อาจบังคับ พระมหากษัตริย์ได้และจะต้องถอนคำแนะนำนั้นเสียหรือกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง แต่ใน กรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำนั้นได้ หรือไม่ ปัญหาที่ไม่อาจตอบเป็นหลักทั่วไปได้ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงว่าการกระทำของ พระมหากษัตริย์ต้องมีคณะรัฐมนตรีเห็นชอบโดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น ใน กรณีนี้ ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในทางรัฐธรรมนูญไม่อาจจะบังคับพระมหากษัตริย์ ให้ทรงใช้พระราชอำนาจที่ฝ่าฝืนพระราชหฤทัยได้ และโดยเหตุนี้ในเรื่องที่จำเป็น เช่น การตรา กฎหมายจึงบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ได้ลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ต้องอาศัยความร่วมมือ จากพระมหากษัตริย์ แม้ในเรื่องอื่นๆ จะไม่มีบทบัญญัติทำนองนี้แต่ก็ต้องถือว่าเป็นพระราชอำนาจที่ จะไม่ทรงกระทำการตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ยกเว้น 2 ประการคือ

- ในกรณีรัฐธรรมนูญถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ไว้แต่เพียงแบบพิธี เช่น การแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทน ในกรณีเช่นนี้ถ้าพระมหากษัตริย์ปฏิเสธไม่ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งต้องถือว่าทรงกระทำผิดรัฐธรรมนูญ
- การที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธไม่กระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจแสดงให้เห็นว่าพระองค์ไม่ทรงเป็นกลางทางการเมือง ในกรณีเช่นว่านี้การงดเว้น การทำการยอมขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พระมหากษัตริย์วางพระองค์เป็นกลางทางการเมือง และโดยเหตุนี้จึงต้องถือว่าทรงทำผิดรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่การที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้วางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองนั้นต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

อย่างไรก็ตาม การที่พระมหากษัตริย์ทรงงดเว้นไม่กระทำการตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีถือเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา เว้นแต่จะเป็นวิถีทางสุดท้ายที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง (ultima ratio) ที่อาจกระทบประโยชน์ส่วนใหญ่ของรัฐหรือประชาชน²³

การที่พระมหากษัตริย์ต้องใช้พระราชอำนาจหรือปฏิบัติพระราชกรณียกิจตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีนั้นมิได้หมายความว่าบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินมีน้อย เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญจะต้องผ่านการพิจารณาโดยพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น อาทิเช่น พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น ประกอบกับการที่พระมหากษัตริย์อาจทรงมีพระราชอำนาจในทางสังคม ส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจทั่วไป 3 ประการ คือ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (The right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนรัฐบาล (The right to warn) แต่คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติตามที่ได้ปรึกษาหารือกับพระมหากษัตริย์หรือตามคำตักเตือนของพระมหากษัตริย์หรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ข้อต่อรองที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้เป็นเครื่องมือให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติตามพระราชประสงค์คือการแสดงความจำนงที่จะสละราชสมบัติ ซึ่งจะทำให้คณะรัฐมนตรีต้องใคร่ครวญว่าควรจะต้องเลือกปฏิบัติตามพระราชประสงค์ หรือจะยอมให้พระมหากษัตริย์สละราชสมบัติ เนื่องจากพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของปวงชนชาวไทย และเป็นที่ยกใคร่ครวญของราษฎร การสละราชสมบัติอาจก่อสาธารณมติ (public opinion) เป็นปรปักษ์ต่อพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองนั้นเสียคะแนนไปในการเลือกตั้งคราวหน้าได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระราชอำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์²⁴

ในการพิจารณาพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องพิจารณาเป็น 3 ทางด้วยกัน²⁵ ได้แก่

- **ความจงรักภักดีของราษฎร** อำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์ในการที่จะทรงแนะนำทั้ท้วง หรือตักเตือนคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับว่าราษฎรมีความจงรักภักดีต่อพระองค์มากน้อยเพียงใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีอาจเกรงว่า หากแสดงตนเป็นปรปักษ์ต่อพระมหากษัตริย์แล้ว ในการเลือกตั้งคราวหน้าพรรคการเมืองของตนจะไม่ได้เป็นฝ่ายข้างมากในรัฐสภาและไม่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลอีก

²³ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2551), หน้า 36-37.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-43.

- **พระบารมีของพระมหากษัตริย์** พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะมีมากน้อยเพียงใดต้องขึ้นอยู่กับพระบารมีของพระมหากษัตริย์ส่วนหนึ่งด้วย หากพระมหากษัตริย์ทรงมีความรู้ความสามารถที่ย่อมจะทำให้พระองค์ได้รับความเคารพเชื่อถือจากรัฐบาลหรือประชาชน เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขถาวร จึงทรงมีความชัดเจนในราชการแผ่นดินมากกว่าคณะรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกัน คณะรัฐมนตรีย่อมมีความประสงค์ที่จะให้การบริหารราชการแผ่นดินประสบความสำเร็จเพื่อที่พรรคการเมืองที่ตนสังกัดจะได้คงเป็นฝ่ายข้างมากในการเลือกตั้งคราวหน้า ดังนั้นหากพระมหากษัตริย์ทรงมีคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ก็ย่อมจะต้องปฏิบัติตาม

- **บุคลิกลักษณะของคณะรัฐมนตรี** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรี หากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีความอ่อนแอและไม่มีความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ก็จะทรงมีบทบาทในการพระราชทานคำแนะนำเพิ่มมากขึ้นซึ่งส่งผลต่อพระราชอำนาจทางสังคมของพระองค์เช่นเดียวกัน

(2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์

โดยหลักแล้ว การใช้อำนาจบริหารของพระมหากษัตริย์เป็นการใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรีดังที่ได้อธิบายไว้ดังกล่าวข้างต้น แต่ก็มีพระราชอำนาจบางประการที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้ตามคำแนะนำของรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 171 บัญญัติไว้ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 172

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้”

หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของวรรคหนึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ตามพระราชอัธยาศัยเช่นเดียวกันกับกรณีประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง แต่อันที่จริงแล้วรัฐธรรมนูญได้จำกัดขอบเขตพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ไว้ กล่าวคือ ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎรให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี²⁶ จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำรายชื่อบุคคลนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีจึงจะเสนอชื่อบุคคลขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจกรณีหนึ่งคือวิกฤตการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ภายหลังจากการรัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ. 2515 และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์มหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในเหตุการณ์ครั้งนั้นได้มีการใช้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชอำนาจแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี โดยหลักแล้วการแต่งตั้งบุคคลผู้จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภาที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในขณะนั้นยังไม่มีรัฐสภาตามปกติทั่วไป คงมีแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 โดยภายหลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีทันทีในวันเดียวกัน โดยรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ข้อเท็จจริงในเหตุการณ์คราวนั้น

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 172 วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 173 บัญญัติว่า “ในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 172 วรรคสาม ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี”

เป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในลักษณะที่ทรงเป็นผู้ริเริ่มในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวด้วยพระองค์เอง จึงเป็นที่มาของคำว่า “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน”²⁷

มีกรณีศึกษาเปรียบเทียบอีกกรณีหนึ่งในปี พ.ศ. 2549 ภายหลังจากที่พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 และได้มีการกำหนดเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ในภาวะที่ประชาชนเกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างหนัก พรรคร่วมฝ่ายค้านในขณะนั้นตกลงร่วมกันคว่ำบาตรการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 โดยการไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในขณะที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยมีการชุมนุมยึดเยื่อเพื่อต่อต้านรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นรัฐบาลรักษาการในขณะนั้น

เพื่อคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้น จึงมีข้อเสนอต่างๆ ปรากฏขึ้นมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอที่จะขอยกนายกรัฐมนตรีพระราชทานจากพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการปฏิรูปการเมือง แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญในขณะนั้น หรือก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเกิดความคิดที่จะให้นายกรัฐมนตรีพระราชทานผ่านช่องทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดยให้เหตุผลว่าเวลานั้นเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองและไม่มีทางออกตามรัฐธรรมนูญ จึงควรใช้ช่องทางตามมาตรา 7 ที่เปิดช่องให้นำประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ โดยพิจารณาจากเหตุการณ์ในอดีตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชวินิจฉัยว่าพระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราโชวาทแก่คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2549 เวลา 17.42 น. ณ พระตำหนักเปี่ยมสุขวังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ถึงประเด็นดังกล่าว ความว่า

“...นี่พูดเรื่องนี้ ค่อนข้างจะประหลาดหน่อย ที่ขอร้องอย่างนี้ แล้วก็ ไม่อย่างนั้นเดียวเขาก็บอกว่าต้องทำมาตรา 7 มาตรา 7 ของ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งขอยืนยัน ยืนยันว่า มาตรา 7 นั้นไม่ได้หมายถึง ให้มอบให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจ ที่จะทำอะไรตามชอบใจ ไม่ใช่ มาตรา

²⁷ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 294.

7 นั้น พูดถึงการปกครอง แบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกว่า ให้พระมหากษัตริย์ตัดสินใจ
ทำได้ทุกอย่าง

ถ้าทำเขาจะต้องว่าพระมหากษัตริย์ ทำเกินหน้าที่ ซึ่งข้าพเจ้าไม่เคย
เกิน ไม่เคยทำเกินหน้าที่ ถ้าทำเกินหน้าที่ ก็ไม่ใช่ประชาธิปไตย เขาอ้างถึงเมื่อครั้งก่อนนี้ เมื่อรัฐบาล
ของอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ตอนนั้นไม่ได้ทำเกินอำนาจพระมหากษัตริย์ ตอนนั้นมีสภา สภามีอยู่
ประธานสภา รองประธานสภามีอยู่ แล้วก็รองประธานสภาทำหน้าที่ แล้วมีนายกฯ ที่สนองพระบรม
ราชโองการได้ ตามรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น

ไม่ได้หมายความว่า ที่ทำครั้งนั้นผิดรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ ตอนนั้นเขา
ไม่ใช่นายกฯ พระราชทาน นายกฯ พระราชทานหมายความว่า ตั้งนายกฯ โดยไม่มีกฎหมายอะไรเลย
ตอนนั้นมีกฎหมาย เมื่อครั้งอาจารย์สัญญาได้รับตั้งเป็นนายกฯ เป็นนายกฯ ที่มีผู้รับสนองพระบรม
ราชโองการ คือรองประธานสภานิติบัญญัติ นายทวี แรงขำ ดังนั้น ไปทบทวนประวัติศาสตร์หน่อย
ท่านก็เป็นผู้ใหญ่ ท่านก็ทราบว่ามี กฎหมายที่รองรับ...”²⁸

นอกจากนั้น ในวันเดียวกันนั่นเอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังได้
มีพระราชดำรัสพระราชทานแก่ผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม ในโอกาสเข้าเฝ้าฯ
ถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ ความว่า

“...เดี๋ยวนี้มีศาลหลายอย่างอันนับไม่ถ้วน ก็เมื่อมีก็ต้องให้ไปดำเนินการ
ด้วยดี ดังนั้น ก็ขอให้ไปปรึกษากับศาลอื่นๆ ด้วย จะทำให้บ้านเมืองปกครองแบบประชาธิปไตยได้
อย่าไปคอยที่จะให้ขอนายกฯ พระราชทาน เพราะขอนายกฯ พระราชทาน ไม่ได้เป็นการปกครอง
แบบประชาธิปไตย

ข้าพเจ้ามีความเดือดร้อนมาก ที่อะอะอะไรก็ขอพระราชทานนายกฯ
พระราชทาน ซึ่งไม่ใช่การปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้าไปอ้างมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ เป็นการ
อ้างที่ผิด มันอ้างไม่ได้ มาตรา 7 มี 2 บรรทัดว่า อะไรที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญ ก็ให้ปฏิบัติตามประเพณี
หรือตามที่เคยทำมา ไม่มี เขาอยากจะได้นายกฯ พระราชทาน เป็นต้น จะขอนายกฯ พระราชทาน
ไม่ใช่เป็นเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นการปกครองแบบ ขอโทษ พูดแบบมั่ว แบบไม่
ไม่มีเหตุผล

²⁸ พระราชดำรัสพระราชทานแก่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดในโอกาสเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่
วันที่ 25 เมษายน 2549, ใน กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, พระราชดำรัสฉบับวิกฤตชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี :
สำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, 2553), หน้า 53-54.

สำคัญอยู่ที่ ท่านเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา มีสมองที่ ที่แจ่มใส สามารถ
 ควรจะสามารถที่จะไปคิดวิธีที่จะปฏิบัติ คือ ปกครองต้องมี ต้องมีสภา สภาที่ครบถ้วน ถ้าไม่ครบถ้วน
 เขาว่าไม่ได้ แต่ที่เขา แต่อาจจะหาวิธีที่จะ ที่จะตั้งสภาที่ไม่ครบถ้วน และทำงาน ทำงานได้ ก็รู้สึกว่ามี
 อย่างที่ว่า ต้องขอโทษอีกทีนะ ใช้คำว่ามี ไม่ถูก ไม่ทราบใครจะทำมี แต่ว่าปกครองประเทศมีไม่ได้
 ที่จะคิดอะไรแบบ แบบว่าทำปดๆ ไปให้เสร็จๆ ไป ถ้าไม่ได้ เขาก็โยนให้พระมหากษัตริย์ทำ ซึ่งยิ่งร้าย
 กว่าทำมีอย่างอื่น เพราะพระมหากษัตริย์ ไม่ ไม่มีหน้าที่ ที่จะไปมี ก็เลยต้องขอร้องฝ่ายศาล ให้คิด
 ให้ช่วยกันคิด เดียวนี้ประชาชน ประชาชนทั่วไปเขาหวังในศาล โดยเฉพาะศาลฎีกา ศาลอื่นๆ

...

ก็ต้องพิจารณาดูว่า จะทำยังไง สำหรับให้ทำงานได้ จะมาขอให้
 พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตัดสิน เขาอาจจะว่ารัฐธรรมนูญนี้ พระมหากษัตริย์ เป็นคนลงพระปรมาภิไธย
 จริง แต่ลงพระปรมาภิไธย ก็เดือดร้อน แต่ว่าในมาตรา 7 นั้นไม่ได้บอกว่า พระมหากษัตริย์สั่งได้ ไม่มี
 ลองไปดูมาตรา 7 เขาเขียนว่า ไม่มีการบงกชัญญัติแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
 ไม่ได้บอกว่า มีพระมหากษัตริย์ที่จะมาสั่งการได้

แล้วก็ขอยืนยันว่า ไม่เคยสั่งการอะไร ที่ไม่มีกฎหมายของบทบัญญัติใน
 รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย พระราชบัญญัติต่างๆ ทำถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกอย่าง อย่างที่เขาขอ
 บอกว่า ขอให้ให้ พระราชทานนายกฯ พระราชทาน ไม่เคย ไม่เคยมีข้อนี้ มีนายกฯ แบบมีการรับ
 สมองพระบรมราชโองการ อย่างที่ถูกต้องทุกครั้ง มีคนเขาก็อาจจะมา มาบอกว่า พระมหากษัตริย์
 รัชกาลที่ 9 เนี่ยทำตามใจชอบ ไม่เคยทำอะไรตามใจชอบ

ตั้งแต่เป็นมา มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แล้วก็ทำมาหลายสิบปี ไม่เคย
 ทำอะไรตามใจชอบ ถ้าทำไปตามใจชอบ ก็เข้าใจว่า บ้านเมืองล่มจมมานานแล้ว แต่ตอนนี้เขาขอให้ทำ
 ตามใจชอบ แล้วเวลาถ้าเขา ถ้าทำตามที่เขาขอ เขาก็ต้อง ต้องด่าว่านินทาพระมหากษัตริย์ ว่าทำ
 ตามใจชอบ ซึ่งไม่ใช่กลัว ถ้าต้องทำก็ต้องทำ แต่ว่ามันไม่ต้องทำ...”²⁹

จากพระราชดำรัสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระ
 เจ้าอยู่หัวไม่มีพระราชประสงค์ที่จะใช้พระราชอำนาจใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแม้จะมีประชาชน
 ในหลายภาคส่วนเรียกร้องให้พระองค์ใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ก็ตาม ซึ่งเป็นที่น่าแปลกที่มีความตรง
 ข้ามกับหลายประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง ประเทศในแถบตะวันออกกลางที่ในปัจจุบันมีความพยายามเรียกร้องให้มีการจำกัดพระราช

²⁹ พระราชดำรัสพระราชทานแก่ผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม ในโอกาสเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณ
 ตนก่อนเข้ารับหน้าที่ วันที่ 25 เมษายน 2549, ใน กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, พระราชดำรัสฉบับวิถุชาติ,
 พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, 2553), หน้า 57-59.

อำนาจของพระมหากษัตริย์ลง แต่ในประเทศไทยกลับมีความพยายามที่จะถวายนครอำนาจให้พระมหากษัตริย์ ที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีสาเหตุมาจากประเพณีการปกครองที่เป็นมาแต่ครั้งอดีต ประกอบกับการที่พระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นผู้คัดเลือกวิฤตการณ์บ้านเมืองด้วยดีเสมอมา นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ยังทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ มากมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง อาทิเช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หรือการพระราชทานความช่วยเหลือต่างๆ แก่ราษฎร ส่งผลให้ประชาชนยังคงจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ไม่เสื่อมคลาย

(3) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการพัฒนาอื่นๆ

นอกจากการใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีตามที่คณะรัฐมนตรีได้ถวายคำแนะนำแล้ว พระมหากษัตริย์ไทยยังทรงมีพระราชกรณียกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร ซึ่งเป็นสถานะของพระมหากษัตริย์ที่สืบทอดมาจากจารีตประเพณี พระราชกรณียกิจที่สำคัญประการหนึ่งของพระมหากษัตริย์คือการมีโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรภายในประเทศ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริมีจุดเริ่มต้นจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จไปทรงเยี่ยมเยียนราษฎรในภูมิภาคต่างๆ เป็นประจำอยู่เสมอมา โดยเฉพาะในถิ่นทุรกันดารที่แม้แต่รัฐบาลก็อาจเข้าไปไม่ถึงทั่วถึง เมื่อได้เห็นความเดือดร้อนของประชาชน พระองค์จึงทรงมีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเหล่านี้เสมือนเป็นความทุกข์ส่วนพระองค์ จึงทรงมีพระราชดำริที่จะพัฒนากลุ่มชนผู้ยากไร้เหล่านี้ที่อยู่ตลอดเวลา³⁰ โครงการในพระราชดำริถือเป็นเอกลักษณ์สำคัญประการหนึ่งของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย เนื่องจากในต่างประเทศถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาล

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ คือโครงการที่พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแนวพระราชดำริเบื้องต้นแก่รัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่เป็นผลดีและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง หน่วยงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องนำแนวพระราชดำริไปพิจารณากลับกรองตามขั้นตอนก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ต่อไป ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นอาจพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามพระราชดำรินี้ก็ได้ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ในปัจจุบันอาจแบ่งประเภทได้ดังนี้³¹

³⁰ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 284.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 286-287.

- **โครงการตามพระราชประสงค์** คือโครงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงศึกษาและทดลองปฏิบัติเป็นการส่วนพระองค์ทั้งในพระราชฐานและนอกพระราชฐาน ซึ่งต้องทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ในการดำเนินงานทดลองจนกว่าจะเกิดผลดี ต่อมาเมื่อทรงแน่พระราชหฤทัยว่าโครงการนั้นเป็นผลดีและมีประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลได้เข้าร่วมสนับสนุนงานในภายหลัง

- **โครงการหลวง** โครงการประเภทนี้เป็นโครงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวร่วมกับส่วนราชการต่างๆ ในภาคเหนือมุ่งดำเนินการพัฒนาและบำรุงรักษาต้นน้ำลำธารในบริเวณป่าเขาในภาคเหนือ เพื่อบรรเทาอุทกภัยในที่ลุ่มทั้งภาคเหนือตอนใต้และภาคกลาง และเพื่อถนอมน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้งด้วย และเนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของชาวเขา พระองค์จึงทรงมีโอกาพัฒนาวิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาให้อยู่ดีกินดีควบคู่ไปกับการรักษาความยั่งยืนของธรรมชาติในพื้นที่ส่วนนั้น

- **โครงการตามพระราชดำริ** โครงการประเภทนี้เป็นโครงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงวางแผนพัฒนาและได้เสนอแนะให้รัฐบาลนำไปพิจารณาดำเนินการตามแนวพระราชดำริ โดยการจัดทำโครงการตามแนวพระราชดำริอาจมีส่วนราชการที่ต้องรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามแต่ละโครงการ ในปัจจุบันมีโครงการประเภทนี้อยู่ทั่วทุกภาคส่วนในประเทศไทย

- **โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์** หมายถึง โครงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานข้อเสนอแนะและแนวพระราชดำริให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้านสหกรณ์เนินดินแดง อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งสโมสรโรตารีแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดและดำเนินงานตามแนวพระราชดำริ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า อำนาจบริหารที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ผ่านคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นที่จะต้องมาจากการถวายคำแนะนำโดยคณะรัฐมนตรีเสมอไป พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เองหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง แต่หากเป็นการปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรงอย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์อาจเป็นผู้ริเริ่มใช้พระราชอำนาจเหล่านั้นและพระราชทานแนวพระราชดำริให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาดำเนินการก็ได้

4.4.1.3 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล

อำนาจตุลาการ หมายถึง อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีทั้งหลายตามกฎหมาย โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าตำราวจัยการ และการราชทัณฑ์ แม้จะเป็นกระบวนการยุติธรรมด้วยกันทั้งสิ้น แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ แต่เป็นส่วนหนึ่งของการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร³²

รูปแบบการใช้อำนาจตุลาการทางศาลของพระมหากษัตริย์ อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) พระราชอำนาจในการพิพากษาคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 197 บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ หากพิจารณาในแง่ความจริงแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตราเดียวกันที่บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม กล่าวคือ ไม่อาจถูกแทรกแซงในทางใดๆ ได้

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์มีความเห็นที่น่าสนใจ 2 แนวทางด้วยกัน ในแนวทางแรก ศ.(พิเศษ) วิชา มหาคุณ เห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้มีเหตุผลประการหนึ่งสืบเนื่องจากโบราณราชประเพณีโดยผู้พิพากษาเปรียบเสมือนข้าในพระองค์ และได้มีการยกพระราชดำรัสที่ทรงพระราชทานให้ผู้พิพากษาที่เข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ ห้องพระโรงศาลาแดง วังไกลกังวล เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ความว่า

“ท่านได้บอกว่าจะปฏิบัติในพระปรมาภิไธย หมายความว่า ข้าพเจ้าถ้าได้เห็นท่านทั้งหลายปฏิบัติดีชอบจริงๆ ก็สบายใจ แต่ว่า ถ้าสงสัยว่าท่านจะทำอะไรที่ไม่ถูกต้อง ข้าพเจ้าเดือดร้อน ที่เดือดร้อน เพราะว่าเมื่อปฏิบัติอะไรในพระปรมาภิไธย พุด่างๆ ในนามของพระเจ้าอยู่หัว ถ้าทำอะไรที่มีดีมีชอบ พระเจ้าอยู่หัวก็เป็นคนที่ทำมีดีมีชอบ ฉะนั้น จะต้องขอคำข้อย่างหนักแน่นว่าให้ทำตามคำปฏิญาณ เพราะว่าจะทำให้ข้าพเจ้าเองในส่วนตัวและในหน้าที่เดือดร้อน และ

³² วิชาญ เครื่องงาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ, พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, ในวารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, 2520, หน้า 166.

ก็ถ้าข้าพเจ้าเดือดร้อน ก็คงทำให้คนเดือดร้อนมากเหมือนกัน ก็ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรม...”³³

ในขณะที่ความเห็นอีกแนวทางหนึ่งมองว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เป็นเพียงเรื่องของกระบวนการทางรูปแบบเท่านั้น อ.สฤติย์ ไพเราะ ได้อธิบายความเห็นในแนวทางนี้ไว้ว่า หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้วไม่มีบทบัญญัติให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เหมือนกรณีศาล ทั้งที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าอำนาจตุลาการ แต่การใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจแต่เพียงลำพังไม่ได้ ต้องทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประธานรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงจะเป็นการใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่สำหรับการใช้อำนาจตุลาการมีความแตกต่างออกไปเนื่องจากงานของศาลมีเป็นจำนวนมาก ทั้งมิได้มีแต่ศาลชั้นต้นศาลเดียว แต่ยังมีศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาด้วย ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้บัญญัติบังคับศาลว่าจะต้องพิพากษาในวันเสร็จการพิจารณา หรือภายในเวลา 3 วันนับแต่เสร็จคดี ซึ่งเป็นเวลาที่ไมเพียงพอที่จะทูลเกล้าฯ ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ ดังนั้น ทางแก้ปัญหาคือที่สุดคือการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ศาลดำเนินการในพระปรมาภิไธยเพื่อให้มีผลในทางนิติบัญญัติทันที กล่าวคือ เมื่อศาลดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้มีผลเสมือนว่าได้ทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเช่นนี้จึงเป็นการบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติของอำนาจตุลาการให้เป็นไปได้โดยไม่ขัดกับทางทฤษฎีหรือรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่บัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามโบราณราชประเพณีเพื่อนำไปอ้างว่าศาลเป็นผู้แทนองค์พระมหากษัตริย์ในด้านการยุติธรรม³⁴

โดยส่วนตัวแล้ว ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดทั้งสองแนวทางขึ้นอยู่กับว่าจะพิจารณาในแง่มุมใด หากพิจารณาในมิติทางนิติศาสตร์แล้ว ความเห็นของท่านอาจารย์สฤติไพเราะ ย่อมมีความสมเหตุสมผลที่จะอธิบายปรากฏการณ์ทางรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี แต่หากพิจารณาในทางสังคมแล้วย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าสถาบันศาลเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับสถาบัน

³³ วิชา มหากุณ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับศาลยุติธรรม, ใน วารสารศาลยุติธรรม, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1, ธันวาคม 2546-มกราคม 2547, หน้า 17.

³⁴ สฤติย์ ไพเราะ, ท่านสฤติย์ ไพเราะ โต้บทความ“ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ของท่านภชฤทธิ์ นิลสนธิ [Online], 29 กุมภาพันธ์ 2555, แหล่งที่มา <http://www.enlightened-jurists.com>

พระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง และพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ ด้วยความยุติธรรม นอกจากนี้ หากพิจารณาจากมุมมองทางประวัติศาสตร์จะพบว่าประเทศไทยถือหลักว่าพระมหากษัตริย์เป็นองค์ยุติธรรม โดยพระองค์เป็นผู้พระราชทานความยุติธรรมให้แก่ประชาชนตามกฎหมายโดยมีผู้พิพากษาเป็นผู้ช่วยแบ่งเบาพระราชกรณียกิจนี้จนเกิดเป็นคำที่สืบทอดต่อๆ กันมาว่าผู้พิพากษาเป็นคนของพระมหากษัตริย์³⁵

(2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษา

การแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาเป็นพระราชอำนาจประการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ในฝ่ายตุลาการ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่อาจพิจารณาได้ดังนี้

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 200 ประกอบมาตรา 220 ได้วางหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งไว้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่ง โดยการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วยเป็นสำคัญ

การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 200 ประกอบมาตรา 204 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกจำนวน 8 คน ตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 200 ประกอบมาตรา 224 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่ง โดยหลักเกณฑ์การคัดเลือกและคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นตุลาการในศาลปกครองต้องป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

³⁵ ฤชฤทธิ์ นิลสินิท, ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์, ดุลพาท, ปีที่ 58 เล่ม 1, มกราคม - เมษายน 2554, หน้า 47.

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาล

ปกครองสูงสุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 200 ประกอบมาตรา 225 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด นั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 200 ประกอบมาตรา 228 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่งโดยเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารสูงสุดและศาลทหารกลางให้นำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งและถอดถอน³⁶ ซึ่งโดยหลักแล้ว นายกรัฐมนตรีคือผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารสูงสุดและศาลทหารกลาง ในส่วนของการแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารอื่นๆ พระมหากษัตริย์ทรงมอบพระราชอำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาทหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 30 ดังนี้

- ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาจังหวัดทหาร เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายทหารชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรับราชการประจำอยู่ในพื้นที่จังหวัดทหารนั้นๆ เป็นตุลาการศาลจังหวัดทหาร
- ผู้มีอำนาจบังคับบัญชามณฑลทหาร เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายทหารชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรับราชการประจำอยู่ในพื้นที่มณฑลทหารนั้นๆ เป็นตุลาการศาลมณฑลทหาร
- ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยทหาร เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายทหารชั้นสัญญาบัตรซึ่งรับราชการประจำอยู่ในหน่วยทหารนั้นๆ เป็นตุลาการศาลประจำหน่วยทหาร
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลทหารกรุงเทพ

³⁶ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารสูงสุดและศาลทหารกลางให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งและถอดถอน”

- ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการตามความในมาตรานี้ จะแต่งตั้งนายทหารนอกประจำการเป็นตุลาการก็ได้

จะเห็นได้ว่า แม้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาและตุลาการ แต่มีได้หมายความว่าทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนตามพระราชอัธยาศัย เนื่องจากต้องผ่านความเห็นชอบของหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาและตุลาการปรากฏตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่อาจใช้พระราชอำนาจนอกเหนือไปจากนี้ได้

(3) พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์และพระราชทานอภัยโทษ

ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์และพระราชทานอภัยโทษเป็นไปตามระเบียบวิธีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 แต่ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงมีความจำเป็นต้องจัดวางระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานอภัยโทษเสียใหม่ นำไปสู่การบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งปรากฏในภาค 7 ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ตั้งแต่มาตรา 259 ถึงมาตรา 267 ส่งผลให้ระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับประมวลวิธีพิจารณาความอาญาต้องถูกยกเลิกลงไป

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 ในส่วนที่มีได้ขัดหรือแย้งกับประมวลวิธีพิจารณาความอาญาต้องถือว่ายังมีผลใช้บังคับ กล่าวคือ พระราชอำนาจในการรับฎีกาอภัยโทษได้ถูกแบ่งแยกออกจากรูปแบบธรรมเนียมการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาแต่เดิมนับแต่ประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ในส่วนอื่นๆ ยังคงถือว่าเป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ยังถือปฏิบัติอยู่เดิม จากข้อเท็จจริงนี้ อาจแบ่งประเภทฎีกาที่ราษฎรจะทำการทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(3.1) ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมาย

อาญา

การขอพระราชทานอภัยโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นการถวายฎีกาตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 191 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในส่วนนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

(3.1.1) การพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล

หลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ตั้งแต่มาตรา 259 ถึงมาตรา 267 โดยผู้มีสิทธิยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษหรือขอลดโทษจากพระมหากษัตริย์ต้องเป็นผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม³⁷ หรือหากผู้จะยื่นฎีกายังคงถูกจำคุกอยู่ในเรือนจำก็อาจยื่นเรื่องราวต่อพืศดีหรือผู้บัญชาการเรือนจำก็ได้ จากนั้นจึงให้พืศดีหรือผู้บัญชาการเรือนจำส่งเรื่องราวขึ้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม³⁸

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้รับฎีกาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์พร้อมทั้งถวายความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษหรือไม่ แต่ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นเป็นการสมควร จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาก็ได้³⁹

³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 บัญญัติว่า “ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ถ้าจะทูลเกล้า ฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ ขอรับพระราชทานอภัยโทษ จะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้”

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 260 บัญญัติว่า “ผู้มีเรื่องราวซึ่งต้องจำคุกอยู่ในเรือนจำ จะยื่นเรื่องราวต่อพืศดีหรือผู้บัญชาการเรือนจำก็ได้ เมื่อได้รับเรื่องราวแล้ว ให้พืศดีหรือผู้บัญชาการเรือนจำออกไปรับให้แก่ผู้ยื่นเรื่องราว แล้วให้รับส่งเรื่องราวขึ้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม”

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 บัญญัติว่า

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมี หน้าที่ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์พร้อมทั้งถวายความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

ในกรณีนักโทษที่ต้องโทษประหารชีวิตให้เจ้าหน้าที่นำตัวผู้นั้นไปประหารชีวิตเมื่อพ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันฟังคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีที่มีการถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขอให้พระราชทานอภัยโทษก็ให้ทุเลาการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไป แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวนั้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้ แต่เรื่องราวหรือคำแนะนำขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต ให้ถวายฎีกาได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น⁴⁰

ในกรณีการขอพระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษนักโทษที่มีได้ต้องโทษประหารชีวิตนั้น ไม่เป็นผลให้ทุเลาการลงโทษนั้นดังเช่นกรณีโทษประหารชีวิต⁴¹ นอกจากนั้นเมื่อถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษไปครั้งหนึ่งแล้ว จะยื่นถวายฎีกาใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้น 2 ปีนับแต่วันถูกยกฎีกาในครั้งก่อน⁴²

ในกรณีที่มีการอภัยโทษเด็ดขาดโดยไม่มีเงื่อนไข ห้ามมิให้บังคับโทษนั้นอีก ถ้าบังคับโทษไปบ้างแล้วให้หยุดทันที ถ้าเป็นโทษปรับที่ชำระแล้วก็ให้คืนค่าปรับให้ไปทั้งหมด แต่หากเป็นแต่เพียงเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาหรือลดโทษ โทษที่เหลืออยู่ก็ให้บังคับต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม การได้รับพระราชทานอภัยโทษ ไม่เป็นเหตุให้ผู้รับพ้นความรับผิดชอบในการต้องคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินหรือค่าทดแทนตามคำพิพากษา⁴³ นอกจากนั้น หากผู้นั้นถูกฟ้องว่ากระทำความผิด

ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นเป็นการสมควร จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้นก็ได้”

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่ง มาตรา 247 และ มาตรา 248 เมื่อคดีถึงที่สุด ผู้ใดต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต ให้เจ้าหน้าที่นำตัวผู้นั้นไปประหารชีวิตเมื่อ พ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีที่มีการถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขอให้พระราชทานอภัยโทษตาม มาตรา 261 ก็ให้ทุเลาการ ประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไปนั้น แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวนั้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้

เรื่องราวหรือคำแนะนำขอ พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต ให้ถวายได้แต่ครั้งเดียวเท่านั้น”

⁴¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 263 บัญญัติว่า “เหตุที่มีเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษในโทษอย่างอื่นนอกจากโทษประหารชีวิต ไม่เป็นผลให้ทุเลาการลงโทษนั้น”

⁴² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 264 บัญญัติว่า “เรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษอย่างอื่นซึ่งมิใช่โทษประหารชีวิต ถ้าถูกยกหนหนึ่งแล้ว จะยื่นใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นสองปีนับแต่วันถูกยกครั้งก่อน”

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 265 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการอภัยโทษเด็ดขาดโดยไม่มีเงื่อนไข ห้ามมิให้บังคับโทษนั้น ถ้าบังคับโทษไปบ้างแล้วให้หยุดทันที ถ้าเป็นโทษปรับที่ชำระแล้วก็ให้คืนค่าปรับให้ไปทั้งหมด

ถ้าการอภัยโทษเป็นแต่เพียงเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาหรือลดโทษ โทษที่เหลืออยู่ก็ให้บังคับไปได้

แต่การได้รับพระราชทานอภัยโทษ ไม่เป็นเหตุให้ผู้รับพ้นความรับผิดชอบในการต้องคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินหรือค่าทดแทนตามคำพิพากษา”

อีกอย่างหนึ่ง การอภัยโทษหรือลดโทษไม่ตัดอำนาจศาลที่จะเพิ่มโทษ หรือไม่รอการลงอาญาตามกฎหมายลักษณะอาญาว่าด้วยกระทำผิดหลายครั้งไม่ซ้ำหลาย หรือว่าด้วยรอการลงอาญา⁴⁴

การถวายฎีกานั้นเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลพร้อมเสนอความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผ่านทางสำนักพระราชเลขาธิการ จากนั้นกองนิติการจะเป็นผู้ประมวลเรื่องราวทั้งหมดและเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการประชุมปรึกษา ก่อนที่คณะกรรมการจะได้พิจารณาทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเพื่อประกอบพระบรมราชวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง⁴⁵

เมื่อนำความเห็นต่างๆ ทุกฝ่ายทั้งของรัฐบาลและคณะกรรมการขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณาฎีกานั้นประกอบข้อพิจารณาทั้งหมดแล้วจึงพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งในการนี้พระมหากษัตริย์อาจมีพระบรมราชวินิจฉัยแตกต่างจากความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ โดยอาจมีพระราชกระแสรับสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาในปัญหาข้อใดข้อหนึ่งเพิ่มเติม หรือทบทวนความเห็นโดยพระราชทานข้อท้วงติงประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมเหล่านั้นลงมาด้วย

เมื่อได้มีพระบรมราชวินิจฉัยอย่างใดแล้ว ในกรณีพระราชทานอภัยโทษ สำนักพระราชเลขาธิการจะมีหนังสืออัญเชิญพระราชกระแสมายังนายกรัฐมนตรีในรูปของพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยโทษเพื่อแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบและดำเนินการต่อไป แต่หากมีพระบรมราชวินิจฉัยยกฎีกา นายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งมาจากสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปของคำสั่งนายกรัฐมนตรีเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ทราบว่าได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลแล้ว โปรดเกล้าฯ ให้ยกฎีการายนี้เสีย⁴⁶

จะเห็นได้ว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษแม้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในส่วนของกระบวนการเปลี่ยนแปลงผลของคำพิพากษา แต่ก็ถือเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารอันจะเห็นได้จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงใช้พระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ แต่ประชาชนไม่อาจทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง

⁴⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 266 บัญญัติว่า “เมื่อผู้ได้รับพระราชทาน อภัยโทษเนื่องจากการกระทำความผิดอย่างหนึ่ง ถูกฟ้องว่ากระทำความผิดอีกอย่างหนึ่ง อภัยโทษ นั้นย่อมไม่ตัดอำนาจศาลที่จะเพิ่มโทษ หรือไม่รอการลงอาญาตาม กฎหมายลักษณะอาญาว่าด้วยกระทำผิดหลายครั้งไม่ซ้ำหลาย หรือว่าด้วยรอการลงอาญา”

⁴⁵ เพ็ญจันทร์ โชติบาล, พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 151.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 153-154.

(3.1.2) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

นอกจากการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลแล้ว พระมหากษัตริย์อาจใช้พระราชอำนาจการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้”

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เป็นการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์หรือผู้ต้องโทษ โดยพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี มักจะมีขึ้นในวโรกาสมหามงคลต่างๆ เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ อาทิเช่น เนื่องในโอกาสพระราชพิธีบรมราชาภิเษก หรือเนื่องในโอกาสพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในโอกาสที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันจะเห็นได้จาก การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 และการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2518 โดยการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจะต้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ⁴⁷

(3.2) ฎีการ้องทุกข์ตามธรรมเนียมปฏิบัติ

ฎีการ้องทุกข์ประเภทนี้เป็นไปตามระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 ในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท⁴⁸ ได้แก่

(3.2.1) ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

ฎีกาประเภทนี้ใช้ในกรณีขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญา อาทิเช่น โทษทางวินัย หรือโทษทางปกครอง เป็นต้น พระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับฎีกาประเภทนี้ พระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณาในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขเพื่อพระราชทาน

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 170-177.

⁴⁸ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 281-283.

ลดหย่อนหรืออภัยโทษที่ได้รับนั้นเสียจากผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษนั้นๆ ดังเช่นกรณีพระราชทานอภัยโทษแก่เหล่านิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษจากคณาจารย์และผู้บริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยตรง แต่พระองค์จะทรงพระราชทานความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับโทษโดยมิได้ก้าวล่วงในอำนาจขององค์กรผู้ออกคำสั่งลงโทษนั้นแต่ประการใด⁴⁹

(3.2.2) ฎีการ้องทุกข์การกระทำของส่วนราชการ

เป็นฎีการ้องทุกข์ของราษฎรที่เกิดจากการได้รับความไม่เป็นธรรมจากส่วนราชการ พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาฎีกากลุ่มนี้ในฐานะที่ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรต่างๆ จึงทรงเป็นเสมือนศูนย์กลางรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกิดจากการกระทำของส่วนราชการที่ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน และจะทรงจัดส่งเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวเนื่องนั้นๆ ต่อไป มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจแต่เพียงเป็นผู้ประสานงานกับส่วนราชการที่มีอำนาจ แต่จะมีทรงชี้ขาดข้อพิพาทด้วยพระองค์เอง

(3.2.3) ฎีการ้องทุกข์ที่ขอพระราชทานความเป็นธรรม

การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาประเภทนี้เป็นการขอพระราชทานพระมหากรุณาจากพระมหากษัตริย์โดยตรงเพื่อบรรเทาความทุกข์ยากของราษฎร ซึ่งมีความหลากหลายอย่างมาก อาทิ ขอพระราชทานไฟฟ้าหรือประปา ขอพระราชทานถนน เป็นต้น ซึ่งโดยปกติเป็นเรื่องที่มีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่แล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแจ้งให้องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการตามข้อฎีกานั้นต่อไป

หากเป็นฎีกาที่ขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์โดยตรง อาทิ ฎีกาขอพระราชทานเงิน ขอพระราชทานงานทำ ขอพระราชทานที่อยู่อาศัย เป็นต้น กรณีตามฎีกาประเภทนี้ พระมหากษัตริย์จะทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ ตามความเหมาะสม หากมีบางส่วนของเรื่องมีพระราชวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ปัญหาโดยรวม จะทรงใช้วิธีการอื่นๆ เพื่อคลี่คลายปัญหานั้นออกไปจากการพระราชทานพระบรมราชานุญาตโดยตรงก็ได้

⁴⁹ วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง, พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 151.

อาทิ ทรงพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ จัดสรรแหล่งน้ำเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำของราษฎร ผ่านการดำเนินงานตามโครงการตามพระราชดำริ เป็นต้น

(3.2.4) ฎีกาเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ

ฎีกาประเภทนี้เป็นฎีกาที่มุ่งต่อการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงทราบแต่มีได้มั่งที่จะขอพระราชทานพระราชวินิจฉัยเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหามาตามที่เสนอความเห็น

ภายหลังจากที่มีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนได้ 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่

- พระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระมหากรุณาธิคุณขององค์พระมหากษัตริย์เอง อาทิ การพระราชทานเงินช่วยเหลือให้ราษฎร หรือพระราชทานการแก้ไขความเดือดร้อนให้กับราษฎรตามที่ได้ถวายฎีกา
- พระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระบรมราชานุเคราะห์ขององค์พระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์จะทรงพระราชทานพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับฎีกาที่ราษฎรถวายขึ้นมา ไปยังส่วนราชการเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนต่างๆ เหล่านี้

การดำเนินการช่วยเหลือข้อร้องทุกข์ของราษฎรทั้งสองแนวนานี้ สำนักราชเลขาธิการเป็นผู้ให้ความสะดวกแก่ราษฎรที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และเป็นผู้กลั่นกรองเบื้องต้นก่อนที่จะนำเรื่องดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระราชทานพระราชวินิจฉัย นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขความเดือดร้อนตามที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ตลอดจนเป็นหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการให้กระบวนการพระราชทานพระบรมราชานุเคราะห์ของพระมหากษัตริย์ดำเนินการไปได้ด้วยดี⁵⁰

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

4.4.2 พระมหากษัตริย์ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดหรือกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้

พระราชสถานะในข้อนี้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยมีต้นแบบมาจากรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ก่อนที่จะมีการเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2492 ในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า

“องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญในหลายประเทศพบว่า มีบทบัญญัติรับรองสถานะในข้อนี้ไว้เช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทย พระราชสถานะตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ อาจพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

(1) องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ

คำว่า “พระมหากษัตริย์” นั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ พระมหากษัตริย์ในฐานะสถาบันหนึ่งของประเทศ (The King) กับพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นบุคคลหรือหากจะระบุให้ชัดก็คือ “องค์พระมหากษัตริย์” (The person of the King) หากสังเกตจากบทบัญญัติมาตรานี้มุ่งเน้นที่ “องค์พระมหากษัตริย์” หรือก็คือพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นบุคคลที่จะต้องได้รับการเคารพสักการะ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้มีผลทางกฎหมายคือถือเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดขององค์พระมหากษัตริย์ที่จะได้รับการเคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดหรือกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการที่ได้กระทำก่อนหรือขณะเป็นพระมหากษัตริย์มิได้⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาต่างก็บัญญัติคุ้มครอง “องค์พระมหากษัตริย์” เว้นแต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เท่านั้นที่ใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” แทนคำว่า “องค์พระมหากษัตริย์”⁵²

⁵¹ วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, ในวารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, 2520, หน้า 157.

⁵² ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 4 “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใดๆ มิได้”

เหตุผลของบทบัญญัติมาตรานี้เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของปวงชนชาวไทย จึงเป็นทั้งสัญลักษณ์และตัวแทนของประชาชนในชาติ ประชาชนจึงควรต้องเทิดทูนพระองค์ ประกอบกับราชประเพณีที่มีมาแต่โบราณ อันจะเห็นได้จากพระราชพิธีต่างๆ หรือเวลาที่พระมหากษัตริย์จะเสด็จไปที่ใดๆ ก็จะต้องมีการเคารพเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติ เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาแยกเป็น 3 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่

(1.1) พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นกลางทางการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะนั้น ย่อมเป็นการกำหนดโดยปริยายว่าพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่เหนือการเมือง พระมหากษัตริย์จะต้องทรงเป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้าข้างพรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต้องถือว่าราษฎรทุกคนพัวพันกับการเมือง แต่มีเพียงพระมหากษัตริย์ที่ไม่เป็นพรรคพวกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของราษฎรทุก ๆ คน ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายค้านหรือฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล

เกี่ยวกับสถานะที่ต้องทรงเป็นกลางทางการเมือง มีข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณา 2 กรณีด้วยกัน ได้แก่

(1.1.1) การมีพระราชดำรัสทางการเมืองต่อสาธารณะ

เพื่อที่พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นกลางทางการเมือง พระมหากษัตริย์ต้องทรงระมัดระวังในการกระทำใดๆ โดยเปิดเผยอันอาจทำให้ประชาชนนำไปวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีพระราชดำรัสต่อสาธารณะ ในต่างประเทศอาทิเช่น ประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ประเทศในยุโรป หรือประเทศญี่ปุ่น พระราชดำรัสของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อนมีพระราชดำรัส ในประเทศอังกฤษและประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms มีข้อยกเว้นเพียง 2 กรณีที่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีสามารถพระราชทานพระราชดำรัสต่อสาธารณะตามพระราชอัธยาศัยได้แก่ พระราชดำรัสในวันคริสต์มาสต่อประชาชนในเครือจักรภพแห่งชาติ (Royal Christmas Message) และพระราชดำรัสวันเครือจักรภพ (Commonwealth Day Message) แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ตามจารีตประเพณีพบว่ารัฐบาลไม่เคยต้องตรวจพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระ

เจ้าอยู่หัว จาริตประเพณีข้อนี้จึงเป็นเอกลักษณ์ประการหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในต่างประเทศ

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ประเทศกลับสู่ความสงบเรียบร้อย พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะพระราชทานพระราชดำรัสเพื่อคลี่คลายวิกฤตการณ์เหล่านั้นได้ ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ที่สมเด็จพระราชาธิบดีฮวน คาร์ลอส ที่ 1 แห่งสเปนทรงมีพระราชดำรัสปฏิเสธการรัฐประหาร ในปี ค.ศ. 1981 สำหรับประเทศไทยเองก็เคยมีเหตุการณ์คล้ายกันนี้คือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเมื่อปี พ.ศ. 2535 เหตุการณ์ในครั้งนี้มีจุดเริ่มต้นมาจากเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งคณะ รสช. ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากยึดอำนาจและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว มีการเสนอชื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีทั้งที่พลเอกสุจินดา คราประยูรได้เคยให้สัมภาษณ์หลายครั้งว่าจะไม่รับตำแหน่งใดๆ ทางการเมือง แต่ภายหลังได้มารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ตรงกับที่เคยให้สัมภาษณ์ไว้ เหตุการณ์นี้จึงเป็นชนวนที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านจากประชาชน โดยมีข้อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง และเสนอว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

การปะทะกันระหว่างฝ่ายผู้ชุมนุมกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เมื่อเวลาประมาณ 20.00 นาฬิกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรีและรัฐบุรุษ นำพลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทโอกาสนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานพระราชดำรัสแก่คณะผู้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ มีการนำเทปบันทึกภาพเหตุการณ์ดังกล่าว ออกอากาศทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย เมื่อเวลา 24.00 นาฬิกา ของวันนั้นด้วย ดังมีความตามกระแสพระราชดำรัสในตอนหนึ่งว่า

“...ปัญหาของวันนี้ ไม่ใช่ปัญหาของการบัญญัติ หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทุกวันนี้คือความปลอดภัย ขวัญดีของประชาชน ซึ่งเดี๋ยวนี้ประชาชนทั่วไปทุกแห่งทุกหนมีความหวาดระแวงว่าจะเกิดอันตราย มีความหวาดระแวงว่า ประเทศชาติจะล่มจม โดยที่จะแก้ไขลำบาก ตามข่าวที่ได้ทราบมาจากต่างประเทศ เพราะเหตุว่าในขณะนี้ ทั้งลูกชายทั้งลูกสาวก็อยู่ต่างประเทศ ทั้งสองก็ทราบดี แล้วก็ได้พยายามที่จะแจ้งให้กับ คนที่อยู่ในประเทศเหล่านั้นว่า ประเทศไทยยังแก้ไขสถานการณ์ได้ แต่รู้สึกว่าจะเป็นความคิด ที่เป็นความคิดแบบหวังสูงไปหน่อย ถ้าหากว่าเราไม่ทำให้สถานการณ์อย่าง 3 วันที่ผ่านมานี้สิ้นสุดไปได้

ฉะนั้นก็ขอให้โดยเฉพาะสองท่าน คือพลเอกสุจินดา และพลตรีจำลองช่วยกันคิด คือหันหน้าเข้าหากัน ไม่ใช่เผชิญหน้ากัน เพราะว่าเป็นประเทศของเรา ไม่ใช่ประเทศของหนึ่งคนสองคน เป็นประเทศของทุกคน เข้าหากันไม่เผชิญหน้ากันแก้ไขปัญหา เพราะปัญหามีอยู่ ที่เวลาเกิดจะใช้คำว่า บ้าเลือด เวลาคนมีการปฏิบัติรุนแรงมันล้มตัว ลงท้ายเขาไม่รู้ว่่าดีกัน เพราะอะไร แล้วก็แก้ปัญหาว่่าอะไร เพียงแต่ว่าจะต้องเอาชนะ แล้วก็ใครจะชนะ ไม่มีทาง อันตรายทั้งนั้น มีแต่แพ้ คือต่างคนต่างแพ้ ผู้ที่เผชิญหน้าก็แพ้ แล้วที่แพ้ที่สุดก็คือประเทศชาติ ประชาชนจะเป็นประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่ประชาชน เฉพาะในกรุงเทพมหานคร ถ้าสมมติว่า เฉพาะในกรุงเทพมหานครเสียหายไป ประเทศก็เสียหายไปทั้งหมด แล้วก็จะมีประโยชน์อะไรที่จะทะเลาะกันว่่าชนะ เวลาอยู่บนกองซากปรักหักพัง

ฉะนั้นจึงขอให้ทั้งสองท่านเข้ามา คือไม่เผชิญหน้ากัน แต่หันเข้าหากัน และสองท่าน เท่ากับเป็นผู้แทนฝ่ายต่างๆ คือไม่ใช่สองฝ่าย ฝ่ายต่างๆ ที่เผชิญหน้ากัน ให้ช่วยกันแก้ปัญหาปัจจุบันนี้ คือความรุนแรงที่เกิดขึ้น แล้วก็เมื่อเยียวว่่าปัญหานี้ได้แล้ว จะมาพูดกันปรึกษากันว่่าจะท่่าอย่างไร สำหรับให้ประเทศไทย ได้มีการสร้างพัฒนาขึ้นมาได้ กลับคืนมาได้ด้วยดี อันนี้ก็เป็่นเหตุผลที่เรียกท่านทั้งสองมา และก็เชื่อว่าทั้งสองท่าน ก็เข้าใจว่่า จะเป็นผู้ที่ได้สร้างประเทศจากซากปรักหักพัง แล้วก็จะได้ผลในส่วนตัวมากกว่าได้ทำดี แก้ไขอย่างไรก็แล้วแต่ที่จะปรึกษากัน ก็มีข้อสังเกตดังนี้...”⁵³

จากพระราชดำรัสดังกล่าวนี้ มีข้อสังเกตประการสำคัญคือการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานพระราชดำรัสแก่คณะผู้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ปรากฏว่่าพระองค์ได้ชี้ว่่าฝ่ายใดถูกหรือฝ่ายใดผิด พระองค์เพียงแต่มีพระราชดำรัสว่่าให้ทั้งสองฝ่ายหันหน้าร่วมมือกัน ไม่ใช่เผชิญหน้ากัน เพราะไม่ว่่าฝ่ายใดจะชนะ ผู้ที่จะแพ้ที่สุดก็คือประเทศชาติ สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่่า แม้พระมหากษัตริย์จะทรงอยู่ในฐานะผู้คลี่คลายความขัดแย้ง แต่พระองค์ก็ยังทรงเป็่นกลางทางการเมืองและไม่แสดงพระราชดำริสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ

ภายหลังต่อมาได้มีการประนีประนอมและยุติการเผชิญหน้ากัน ทั้งนี้ ก็มีส่วนที่เป็่นผลมาจากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั่นเอง ซึ่งเป็นที่ยอมรับและได้รับการเคารพและปฏิบัติตามจากทุกๆ ฝ่ายอย่างน่าอัศจรรย์ จะเห็นได้ว่่าการมีพระราชดำรัสที่

⁵³ พระราชดำรัสพระราชทานแก่พลเอกสุจินดา คราประยูร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535, ใน กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, พระราชดำรัสต่อบัณฑิตชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์กรีนปัญญาญาณ, 2553), หน้า 32-33.

มีความเกี่ยวข้องในทางการเมืองนั้นจะมีได้ต่อเมื่อเกิดเหตุจำเป็นเพื่อคลี่คลายวิกฤตร้ายแรงในบ้านเมือง ซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระมหากษัตริย์เรียกว่า “พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต” ไม่มีรัฐธรรมนูญมาตราใดบัญญัติรับรองพระราชอำนาจนี้ไว้โดยตรง แต่เป็นประเพณีการปกครองที่ประชาชนประสงค์จะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นหลักชัยในการระงับเหตุร้ายให้สงบลง⁵⁴

(1.1.2) พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์กับหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องดำรงสถานะเป็นกลางทางการเมือง เช่นนี้พระมหากษัตริย์และอาจรวมถึงพระราชวงศ์มีหน้าที่ที่ต้องใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่

กรณีดังกล่าวเคยมีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญและได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2543 เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตการใช้บังคับตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญโดยมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลที่มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 68 มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ด้วยหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประเทศตลอดมา รูปแบบในการปกครองประเทศนั้นพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้วได้เปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในส่วนรูปแบบโครงสร้างของสถาบันการเมืองที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และในชั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกนั้นก็ให้มีลายพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่องเจ้านายเหนือการเมืองถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 สรุปความได้ว่า ในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่พระบรมวงศานุวงศ์ควรดำรงอยู่ในฐานะใดในทางการเมือง กล่าวโดยหลักการ พระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่ง

⁵⁴ บวรศักดิ์ อรรถนิธิน, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 184.

การเมือง ซึ่งเป็นการงานที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณ ซึ่งจะทำให้ต้องอยู่ในวงอันจะต้องถูกติ
ถูกชม พระองค์จึงทรงเห็นด้วยที่พระยามโนปกรณนิติธาดาเห็นว่าเพื่อความสงบเรียบร้อยสมครสมาน
เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระหว่างเจ้านายกับราษฎรควรถือเสียว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อม
เจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งหลาย ส่วนในทางที่เจ้านายจะช่วยทะนุบำรุงประเทศ
บ้านเมืองก็ย่อมมีโอกาสบริบูรณ์ในทางตำแหน่งประจำและตำแหน่งอันเกี่ยวกับวิชาเป็นพิเศษอยู่แล้ว

หากพิจารณาโดยละเอียดจะเห็นได้ว่ารูปแบบของการปกครอง
ของไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งระบบนี้
ก็ได้ดำรงอยู่ต่อมาจนปัจจุบัน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งโดยการยกเลิก ร่างใหม่ แก้ไข
เพิ่มเติมไปก็ครั้งก็หนกก็ตาม โครงสร้างของระบอบการปกครองก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อคำนึง
ความตั้งใจของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองของประเทศไทย ตามระบอบ
ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้วจะเห็นเจตนารมณ์ได้อย่างชัดเจนว่า สถาบัน
พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่เหนือการเมือง ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 8 บัญญัติให้อำนาจพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่
ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้
และมาตรา 3 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี
และศาล จึงเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ยังอยู่ในสถานะที่มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ย่อมเป็นดุลยพินิจของ
พระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ โดยที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ไม่อาจกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก
วุฒิสภาเพื่อมาใช้อำนาจอธิปไตยอีกแต่ประการใด ดังนั้นที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 บัญญัติว่า “บุคคล
มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ...” นั้นไม่ได้หมายรวมถึง พระมหากษัตริย์ และพระบรมราชวงศ์ ซึ่งควรจะ
สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา 22 และมาตรา 23 ซึ่งได้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นเนืองนิจตามที่ได้รับพระ
กรุณาโปรดเกล้าฯ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยว่า
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรม
ราชวงศ์ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์มิใช่ผู้มีหน้าที่ไปใช้
สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์เหล่านี้ต้องดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งปวง

(1.2) หลักพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ (the King can do no wrong)

เพื่อที่จะให้พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ จึงมีหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้” (the King can do no wrong) สาเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้มีความเห็นในหลายแนวทางด้วยกัน ความเห็นแรกนั้นมองว่าการกระทำของพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำของรัฐ (Act of State) และโดยที่รัฐอยู่เหนือราษฎร และไม่มีศาลใดลงโทษรัฐได้ พระมหากษัตริย์จึงทรงกระทำผิดไม่ได้ ความเห็นที่ 2 มองว่าการที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดได้นั้นเป็นเพราะการกระทำของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญยอมใกล้ชิดกับเจตจำนงของราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างที่สุดอยู่แล้ว ฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงกระทำผิดไม่ได้ และความเห็นสุดท้ายมองว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้เนื่องจากพระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยมีบุคคลเช่นว่านี้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงต้องถือว่าผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งได้ถวายนามแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำกิจการเช่นนี้เป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์⁵⁵

สำหรับประเทศไทยนั้น ความเห็นที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ เนื่องจากมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญแทนพระมหากษัตริย์เป็นความเห็นที่ชัดเจนที่สุดตามรัฐธรรมนูญ โดยหลักทั่วไปเกี่ยวกับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีดังนี้

(1.2.1) การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นการรับรองพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ เป็นการรับรองว่าเป็นพระปรมาภิไธยอันแท้จริงของพระมหากษัตริย์

(1.2.2) การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้ถวายนามแนะนำให้ทรงลงพระปรมาภิไธย และต้องเป็นผู้รับผิดชอบ 3 ประการ คือ

(1.2.2.1) รับผิดชอบในเรื่องความถูกต้องตามแบบพิธีการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการไว้ ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เป็นต้น

⁵⁵ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 16-17.

(1.2.2.2) รับผิดชอบในเรื่องความถูกต้องของข้อความในเอกสาร
ที่ทรงลงพระปรมาภิไธย

(1.2.2.3) รับผิดชอบในเนื้อหาสาระของข้อความนั้น เนื่องจาก
พระมหากษัตริย์ไม่ได้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจโดยพระองค์เอง แต่ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของ
องค์กรหรือบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าการใช้
พระราชอำนาจใดให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย หรือเป็นไปตามมติของสภา ในกรณีเช่นนี้ผู้ลงนาม
รับสนองพระบรมราชโองการไม่ต้องรับผิดชอบในสาระของข้อความนั้น อาทิเช่นกรณีดังต่อไปนี้

- การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นไป
ตามพระราชอัธยาศัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 18 โดยประธาน
รัฐสภาจะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

- การแต่งตั้งและการให้ประธานองคมนตรีและ
องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 13
กำหนดให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ประธานรัฐสภาและประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ แล้วแต่
กรณี

- การแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและประธานสภา
ผู้แทนราษฎร ตลอดจนการแต่งตั้งรองประธานสภาดังกล่าว พระมหากษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งตามมติ
ของสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 124 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้
ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

- การตราพระราชบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงลง
พระปรมาภิไธยภายหลังจากที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 150 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม
ราชโองการ⁵⁶

การกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเคยมีประเด็นปัญหา
เกิดขึ้นเมื่อครั้งมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนั้น
ยังคงถวายพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ให้เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและกำหนดให้ประธาน
องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา บทบัญญัติรัฐธรรมนูญใน
ข้อนี้มีกระแสพระราชดำรัสจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชว่าไม่ทรงเห็นด้วยเป็น

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-53.

อย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย การให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงขัดกับหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ซึ่งต่อมารัฐสภาจึงต้องพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อให้เป็นไปตามกระแสพระราชดำริโดยแก้ไขเป็นให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีผลใช้บังคับต่อมาในปี พ.ศ. 2518 จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงอาจสรุปได้ว่าผู้ที่จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

- ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการนั้นๆ โดยตรง
- ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นเจ้าของเรื่องหรือเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่รู้เรื่องดังกล่าวดี
- ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องไม่เป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองหรืออาจพาดพิงถึงเบื้องพระยุคลบาท⁵⁷

(1.3) การคุ้มครองพระเกียรติของพระมหากษัตริย์

เพื่อที่จะรักษาพระเกียรติของพระมหากษัตริย์ให้เป็นที่เคารพสักการะ จึงต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองพระมหากษัตริย์สูงกว่าบุคคลธรรมดา ซึ่งจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 107-112 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

- ความผิดฐานปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 107 หรือปลงพระชนม์พระราชินี หรือรัชทายาท หรือฆ่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 109
- ความผิดฐานกระทำการประทุษร้ายต่อพระองค์ หรือเสรีภาพ ของพระมหากษัตริย์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 108 หรือกระทำการประทุษร้ายต่อพระองค์ หรือเสรีภาพ ของพระราชินี หรือรัชทายาท หรือต่อร่างกายหรือเสรีภาพของผู้ สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 110

⁵⁷ พุทธชาติ ทองเอน, ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ [Online], 7 ตุลาคม 2554, แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th>

- ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112

ฐานความผิดที่มีประเด็นน่าสนใจคือความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในบางประเทศก็มีการกำหนดความผิดฐานนี้ไว้เช่นเดียวกัน อาทิเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สเปน เป็นต้น ในประเทศไทยนั้นมีความผิดฐานนี้เพียงไม่กี่คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ซึ่งจากการพิจารณาแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกา พบว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 นั้นไม่อาจอ้างเหตุการณ์แสดงความคิดเห็นโดยสุจริตเพื่อยกเว้นความผิดได้⁵⁸ เนื่องจากองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะล่วงละเมิดหรือใช้สิทธิและเสรีภาพให้เป็นปฏิปักษ์ในทางหนึ่งทางใดมิได้⁵⁹ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงพระราชสถานะที่ประชาชนชาวไทยให้ความเคารพต่อพระมหากษัตริย์อย่างสูงโดยอยู่เหนือการติชมใดๆ ทั้งปวง

(2) ผู้ใดจะละเมิดหรือกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะของปวงชน และไม่มีการใดที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำเองตามที่ได้อธิบายไว้ในส่วนที่แล้ว ดังนั้นจึงไม่อาจมีผู้ใดกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ได้ เพราะแม้พระมหากษัตริย์จะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ก็ทรงอยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงในแง่ที่ว่ากฎหมายต่างๆ นั้นไม่ผูกพันพระองค์ แต่เดิมนั้นไม่มีบทบัญญัติห้ามกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่นายถวัติ ฤทธิเดช จะยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อสภา ในข้อหาที่ตั้งข้อหาไว้ครบถ้วนแล้ว ซึ่งสภาก็ได้มีมติตรงกันว่าแม้จะไม่มีบทบัญญัติห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ แต่โดยราชประเพณีแล้วก็ไม่อาจกระทำการเช่นนั้นได้อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความชัดเจน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา จึงมีการบัญญัติไว้ว่าผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้

⁵⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 51/2503

⁵⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2354/2531

การละเมิดหรือกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์อาจพิจารณาได้ 3 ทางด้วยกัน⁶⁰ ได้แก่

ในทางรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะตำหนิติเตียนพระมหากษัตริย์ในทางรัฐธรรมนูญไม่ได้ ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ห้ามการอภิปรายในสภาซึ่งจะทำให้เกิดความเสื่อมเสียพระเกียรติของพระมหากษัตริย์ แต่หากเป็นการใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี เช่นนี้สมาชิกสภาย่อมวิจารณ์ได้เป็นธรรมดา แต่ต้องวิจารณ์ในฐานะที่เป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรีเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากการวิพากษ์วิจารณ์แล้ว สมาชิกสภาจะยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเป็นการล้มล้างการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขไม่ได้ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ เป็นต้น

ในทางอาญา เจ้าพนักงานจะจับกุมพระมหากษัตริย์ไม่ได้ และศาลยุติธรรมไม่อาจรับฟ้องพระมหากษัตริย์เป็นจำเลย แม้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำผิดทางอาญาไม่ว่าจะได้กระทำก่อนหรือขณะเป็นพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ในกรณีเช่นว่านี้ อำนาจในทางสังคมอาจบังคับให้พระมหากษัตริย์ต้องสละราชสมบัติได้

ในทางแพ่ง ผู้ใดจะฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางแพ่งไม่ได้ หากมีการฟ้องร้องศาลก็ต้องไม่รับไว้พิจารณา แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าฟ้องร้องทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะเป็นการฟ้องนิติบุคคลเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก หรือถ้าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ก็ฟ้องผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ได้

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่กำหนดว่าผู้ใดจะละเมิดหรือกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับภายในราชอาณาจักรเท่านั้น ตามธรรมนูญกรุงโรมข้อที่ 27 กำหนดให้บุคคลผู้กระทำอาชญากรรมที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศอาจถูกดำเนินคดีได้ไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญภายในประเทศหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น หากพระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นอาชญากรรมที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศก็อาจถูกดำเนินคดีได้ แต่สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นไปตามที่มีการถวายคำแนะนำ และถูกจำกัดโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบจากการใช้พระราชอำนาจนั้นๆ ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงมิใช่ผู้วินิจฉัยสั่งการที่แท้จริง

⁶⁰ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 18-19.

หากเกิดการกระทำที่เป็นความผิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ แม้พระองค์จะทรงเป็นจอมทัพไทย แต่พระองค์มิได้มีอำนาจสั่งการหรือบังคับบัญชาทางการทหารหรือเป็นผู้บังคับบัญชาในการทำสงครามอย่างแท้จริง หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว พระมหากษัตริย์ไทยจึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับธรรมนูญกรุงโรมข้อที่ 27 ที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากพระองค์มิได้อำนาจอย่างแท้จริงต่อการตัดสินใจเรื่องเหล่านี้โดยอิสระ⁶¹

4.4.3 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 9 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” บทบัญญัติมาตรานี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

(1) บทบัญญัติในส่วนที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ” กล่าวคือ พระมหากษัตริย์จะต้องทรงนับถือพุทธศาสนา ความมุ่งหมายที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงนับถือพุทธศาสนาเนื่องจากประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่ยึดถือศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยคำว่า “พุทธศาสนา” ในมาตรานี้ หมายถึง พุทธศาสนิกายที่ชาวไทยส่วนใหญ่นับถือเท่านั้น คือฝ่ายหินยาน นิกายมหานิกายหรือธรรมยุติ ไม่ใช่ฝ่ายมหายานตามที่จีนและญวนนับถืออยู่ อย่างไรก็ตาม นอกจากจะต้องเป็นพุทธมามกะแล้ว พระมหากษัตริย์อาจทรงนับถือลัทธิอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ศาสนาได้เช่นกัน เช่น เชื่อถือความศักดิ์สิทธิ์ของเจ้าพ่อตามศาลต่างๆ เป็นต้น

การนับถือพุทธศาสนาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเป็นพระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์พระองค์ใดที่ไม่นับถือพุทธศาสนาไม่ว่าจะเป็นเพราะเป็นผู้ไม่นับถือศาสนาใดๆ ทั้งสิ้นก็ดี หรือนับถือศาสนาอื่นก็ดี แม้จะเข้าเกณฑ์เป็นผู้สืบราชสมบัติตามกฎหมายแล้วก็ตามด้วย การสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 22 และมาตรา 23 ก็ตาม ก็ไม่สามารถขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ได้ ในทางปฏิบัติ หากรัฐสภาทราบ

⁶¹ วิฑิต มันทาภรณ์, การสัมมนาเรื่อง “ศาลอาญาระหว่างประเทศกับสังคมไทย : ผลกระทบและความคาดหวัง”, กรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา ณ อาคารรัฐสภา วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2545, ใน วิชัย ศรีรัตน์, ศาลอาญาระหว่างประเทศกับสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : สภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย, คณะทำงานศาลอาญาระหว่างประเทศและศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา, 2546), หน้า 45.

ว่าพระราชวงศ์พระองค์ใดมิได้เป็นพุทธมามกะ ก็จะต้องไม่ให้ความเห็นชอบที่จะอัญเชิญพระราชวงศ์พระองค์นั้นขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์

สำหรับพระราชวงศ์พระองค์ใดที่ได้ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์แล้ว หากต่อมาภายหลังทรงเปลี่ยนไปนับถือศาสนาอื่น หรือกลายเป็นผู้ไม่นับถือศาสนาใดๆ ทั้งสิ้น ก็ไม่สามารถจะเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปได้ เพราะรัฐธรรมนูญมาตรานี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ ซึ่งหมายความว่าต้องนับถือพุทธศาสนาตลอดเวลาที่เป็นพระมหากษัตริย์ ในกรณีเช่นว่านี้ทางปฏิบัติก็คือคณะรัฐมนตรีจะต้องถวายคำแนะนำให้สละราชสมบัติ⁶²

หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะทางศาสนาของพระมหากษัตริย์ไทย พบว่ามีลักษณะเช่นเดียวกันกับหลายประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อาทิเช่น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ โมร็อกโก ภูฏาน และมาเลเซีย เป็นต้น แต่หลักการในข้อนี้อาจมีความแตกต่างกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางประเทศ ยกตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ซึ่งในมาตรา 16 บัญญัติว่าสเปนไม่มีศาสนาใดๆ เป็นศาสนาหลักของรัฐ⁶³ เป็นต้น

(2) บทบัญญัติในส่วนที่กำหนดให้ “พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” หากพิจารณาบทบัญญัติส่วนนี้แล้วไม่ได้จำกัดว่าศาสนาที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภกจะต้องเป็นศาสนาใดบ้าง แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของมาตรานี้แล้ว ก็จะต้องจำกัดว่าจะต้องเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยนับถืออยู่ในราชอาณาจักรและเฉพาะศาสนาที่ประชาชนได้รับรองเป็นการทั่วไปว่ามีลักษณะเป็นศาสนา ไม่ใช่ลัทธิหรือความนับถืออันใดอันหนึ่งของชนบางหมู่บางเหล่า นับถือโดยคิดขึ้นเองหรือโดยนำแบบอย่างมาจากต่างประเทศ

การที่พระมหากษัตริย์ต้องทรงทำนุบำรุงศาสนาทุกศาสนา มีผลทำให้การศาสนาเป็นกิจการส่วนหนึ่งของรัฐ และรัฐอาจตั้งงบประมาณอุดหนุนศาสนาต่างๆ ได้ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความสามัคคีระหว่างชาวไทยที่นับถือศาสนาอื่นๆ กับชาวไทยที่นับถือพระพุทธศาสนา เพราะศาสนาทุกศาสนาอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์ด้วยกันทั้งสิ้น

⁶² หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 24-25.

⁶³ The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978, article 16(3). “No religion shall have a state character. The public powers shall take into account the religious beliefs of Spanish society and maintain the appropriate relations of cooperation, with the Catholic Church and other denominations.”

4.4.4 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นจอมทัพ

สถานะในข้อนี้ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 10 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย” บทบัญญัติดังกล่าวมีผลสืบเนื่องมาจากจารีตประเพณีโบราณที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำของกองทัพ ดังที่ได้อธิบายไว้ในสมัยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีรับสั่งให้พระยาพหลพลพยุหเสนาและนายปรีดี พนมยงค์ เข้าเฝ้าเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการแก้ไขการเรียกตำแหน่งประมุขของรัฐจาก “กษัตริย์” เป็น “พระมหากษัตริย์” และการบัญญัติพระราชสถานะจอมทัพ พระองค์ทรงเห็นว่าการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นจอมทัพเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว เพราะประมุขของประเทศต่างๆ ก็ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือทหารทั้งปวง ซึ่งเป็นสิ่งคู่กับพระราชอำนาจในการป้องกันประเทศและในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ การที่พระองค์มีพระราชอำนาจบังคับบัญชากำลังทหารให้ปฏิบัติการได้ด้วย จะได้สั่งให้ทหารประพฤติในสิ่งควรประพฤติ ละเว้นในสิ่งควรละเว้น ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับนับแต่นั้นมาได้บัญญัติสถานะในข้อนี้แม้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดจากการรัฐประหารก็ยังคงต้องมีบทบัญญัติรับรองสถานะในข้อนี้อันเป็นสถานะที่สืบทอดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 หรือในความเป็นจริงแล้ว สถานะในข้อนี้ได้สืบทอดมาแต่ครั้งก่อนมีรัฐธรรมนูญเสียอีก

ตำแหน่งจอมทัพของพระมหากษัตริย์กับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก แม้คำว่า “สูงสุด” จากคำว่าผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะหมายถึงอันที่สูงสุดแล้ว แต่คำว่า “จอม” จากตำแหน่งจอมทัพมีความหมายว่า “ยอดเยี่ยม” จอมทัพจึงเป็นผู้ยอดเยี่ยมเหนือผู้บัญชาการทหารสูงสุดอันเป็นตำแหน่งที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นตำแหน่งที่ถูกตั้งขึ้นโดยพระบรมราชโองการ ดังนั้นจึงต้องอยู่ใต้บัญชาของจอมทัพ

ประเด็นความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งจอมทัพกับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดเคยเกิดขึ้นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น นายปรีดี พนมยงค์จึงมีสถานะเป็นจอมทัพแทนพระมหากษัตริย์ และได้สั่งการให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้นให้ปฏิบัติการหรือละเว้นการปฏิบัติการในสิ่งที่ควรละเว้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้ลงนามแทนพระมหากษัตริย์ประกาศพระบรมราชโองการปลดตำแหน่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและยุบตำแหน่งนั้น จากนั้นจึงตั้งตำแหน่ง “แม่ทัพใหญ่” ตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก และตั้งให้พันเอก

พระยาพลพลพยุหเสนาดำรงตำแหน่งแม่ทัพใหญ่ แม่จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะมีกำลังทหารได้ บังคับบัญชาอยู่มาก แต่เมื่อเห็นว่าเป็นพระบรมราชโองการจึงไม่อาจฝ่าฝืนได้⁶⁴

กรณีดังกล่าวมีปรากฏในต่างประเทศเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่นกรณีประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1945 ภายหลังจากที่อิโรชิมาและนางาซากิถูกระเบิดปรมาณูของฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลก ครั้งที่ 2 จักรพรรดิอิโรชิโตะทรงเห็นว่าการสู้รบกับฝ่ายสัมพันธมิตรต่อไปไม่เห็นหนทางชนะ และจะยิ่ง ทำให้ประชาชนของพระองค์ล้มตายมากยิ่งขึ้น จึงทรงเห็นพ้องด้วยกับนักการเมืองส่วนหนึ่งที่จะยอม แพ้สงครามเพื่อหาทางฟื้นฟูชาติญี่ปุ่นในโอกาสต่อไป แม้จะมีทหารหัวรุนแรงบางส่วนได้ใช้กำลังยึด อำนาจกรมทหารบางส่วนไว้และขัดขวางมิให้สมเด็จพระจักรพรรดิประกาศพระบรมราชโองการผ่าน ทางวิทยุแก่ประชาชนของพระองค์ แต่สมเด็จพระจักรพรรดิอิโรชิโตะได้ทรงใช้พระราชอำนาจเด็ดขาด สั่งให้ปราบปรามทหารหัวรุนแรงเหล่านั้น สถานีวิทยุญี่ปุ่นจึงสามารถประกาศพระบรมราชโองการ ตามพระราชประสงค์ แม้ญี่ปุ่นจะถูกยึดครองจากฝ่ายสัมพันธมิตร แต่ไม่นานนัก ญี่ปุ่นก็สามารถ พัฒนาประเทศในด้านต่างๆ จนมีความเจริญดังเช่นปัจจุบัน⁶⁵

การใช้พระราชอำนาจอันเนื่องมาจากสถานะในข้อนี้ของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น พระราชอำนาจแต่งตั้งข้าราชการทหารระดับสูง พระราชอำนาจในการประกาศ สงคราม หรือพระราชอำนาจในการทำสัญญาสงบศึก มีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากพระราช อำนาจเหล่านี้เป็นเรื่องราชการแผ่นดิน ดังนั้นจึงต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราช โองการ ซึ่งในทางปฏิบัติเท่ากับทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี เพราะหากรัฐมนตรีไม่ลง นามรับสนองพระบรมราชโองการ พระบรมราชโองการที่เกี่ยวกับราชการทหารนั้นก็ใช้บังคับไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชอำนาจในการประกาศสงครามนั้น นอกเหนือจากที่จะต้องรัฐมนตรีคน หนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแล้ว ยังมีเงื่อนไขเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งคือการ ประกาศสงครามนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย แต่ในระหว่างที่อายุสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภากำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในฐานรัฐสภา⁶⁶ ในปัจจุบัน การใช้พระราชอำนาจต่างๆ เหล่านี้เป็นเพียงการใช้พระราชอำนาจในทางพิธีการเท่านั้น

⁶⁴ ปรีดี พนมยงค์, จดพิทักษ์เจตนาธรรมประชาชนไทยสมัยสมบูรณของวีรชน 14 ตุลาคม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สาย ธาร, 2543), หน้า 71-72.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 189.

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ
ทั้งสองสภา

ในระหว่างที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภากำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความ
เห็นชอบตามวรรคหนึ่ง และการลงมติต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

โดยผู้พิจารณาว่าจะให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะจอมทัพอย่างไรคือคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลในฝ่ายบริหาร

4.4.5 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในข้อนี้อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 11 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์”

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในข้อนี้ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในแทบทุกประเทศสำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ในอดีต พระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นผู้สถาปนาฐานันดรศักดิ์ เช่น สถาปนาหม่อมเจ้าขึ้นเป็นพระองค์เจ้า หรือการตั้งพระภิกษุให้ดำรงสมณศักดิ์ เป็นต้น แต่ภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ในทางปฏิบัติไม่มีการพระราชทานบรรดาศักดิ์ให้แก่ข้าราชการอีก แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติห้ามการพระราชทานบรรดาศักดิ์ ฉะนั้นประเพณีพระราชทานบรรดาศักดิ์อาจถือฟื้นขึ้นมาปฏิบัติอีกก็ได้ ส่วนการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ก็ทรงพระราชทานอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม การสถาปนาฐานันดรศักดิ์และการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁶⁷

4.5 สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณี

นอกเหนือจากสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวไปแล้ว สถาบันพระมหากษัตริย์ยังทรงมีสถานะที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ และสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ทั้งสองประการนี้เป็นสถานะที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลที่ว่า การใช้พระราชอำนาจอันเนื่องมาจากสถานะในส่วนนี้โดยสภาพแล้วไม่มีความแน่นอนที่จะเกิดผลไปในทางเดียวกันกับบทบัญญัติกฎหมาย แต่ผลที่อาจเกิดขึ้นจะแปรผันไปตามบริบททางการเมืองและสังคมในช่วงเวลานั้นๆ โดยมีจารีตประเพณีเป็นที่ยึดเหนี่ยวมิให้ผลที่เกิดขึ้นนั้นแตกต่างไปจากเดิม สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ทั้งสองประการอาจพิจารณาได้ดังนี้

⁶⁷ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 47.

4.5.1 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นเอกสารที่จัดตั้งองค์การทางการเมืองและระบบกฎหมายขึ้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงต้องอาศัยอำนาจพิเศษที่เรียกว่า อำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) โดยผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญต้องเป็นรัฐอธิปไตย (sovereign) หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐอธิปไตย สำหรับกรณีประเทศไทยนั้นต้องถือว่าอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญปรากฏในหลายรูปแบบด้วยกัน โดยรูปแบบแรกพิจารณาได้จากการจัดทำพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่แล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้โดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกอบกับการที่พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชกำหนดนิรโทษกรรมให้แก่คณะราษฎร ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรมิได้เป็นรัฐอธิปไตย มิฉะนั้นแล้ว คณะราษฎรต้องสามารถประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้เองโดยไม่ต้องขอพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ รวมถึงไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้แก่คณะราษฎร ซึ่งเท่ากับว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นการโอนอำนาจอธิปไตยจากพระมหากษัตริย์ให้แก่ราษฎรโดยผลแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงตราขึ้นโดยพระราชอำนาจของพระองค์เอง กล่าวคือ ในมิติทางนิติศาสตร์ อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยลำพัง ทั้งนี้ สอดคล้องกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ปรากฏตามพระราชหัตถเลขาสดพระราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานมายังเจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศผู้แทนรัฐบาลซึ่งออกไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ประเทศอังกฤษ มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่เดิมให้แก่ราษฎรทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร”⁶⁸

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหารและมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ สิ่งสำคัญที่สุดที่คณะรัฐประหารจะต้องเร่งดำเนินการจัดทำคือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อเป็นการวาง

⁶⁸ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 85-86.

โครงสร้างของระบบทางการเมืองในประเทศ ตลอดจนเพื่อดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้เป็นการถาวรต่อไป แต่มิได้หมายความว่าคณะรัฐประหารจะสามารถประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้ทันทีภายหลังจากมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เป็นผลให้เกิดสุญญากาศของโครงสร้างทางการเมืองในประเทศ หรือที่เรียกว่าช่วงเวลา “ว่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่คณะผู้ก่อการรัฐประหารสามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกันกับกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าคณะผู้ก่อการรัฐประหารใช้อำนาจต่างๆ ในฐานะองค์อธิปัตย์ เนื่องจากอำนาจอธิปไตยแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและยังไม่มีมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เป็นสุญญากาศของโครงสร้างทางการเมืองในประเทศ อำนาจอธิปไตยจึงต้องกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเป็นเพียงการใช้กำลังบังคับโดยพฤตินัยเท่านั้น และการใช้กำลังบังคับโดยพฤตินัยไม่ว่าจะมีผลในรูปแบบประกาศหรือคำสั่งใด หากมีผลบังคับได้หรือมีการรับรองโดยคำพิพากษาก็เพราะความกลัวต่อการใช้กำลังบังคับเท่านั้น⁶⁹

ต่อมา เมื่อคณะรัฐประหารจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเสร็จสิ้น เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะรัฐประหารจะต้องขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจากพระมหากษัตริย์ทุกครั้ง และไม่ปรากฏแม้แต่ครั้งเดียวที่คณะรัฐประหารจะดำเนินการตรารัฐธรรมนูญขึ้นเอง รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้มีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่กระทำในนามพระมหากษัตริย์ ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญกลุ่มนี้โดยมีหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นการแสดงฐานะความเป็น “ผู้เสนอ” ร่างรัฐธรรมนูญให้องค์อธิปัตย์พิจารณา และเปลี่ยนฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหารจากผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศมาเป็นองค์กรผู้เสนอรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลตามกฎหมายที่ตามมาก็คือ อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหาร

ในส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้น ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้น อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญค่อนข้างมีความซับซ้อน กล่าวคือ มีการจัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิแขนงต่างๆ และมาจากตัวแทนจังหวัดต่างๆ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว จึงนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบทั้งฉบับ หากรัฐสภาลงมติเห็นชอบก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่หากรัฐสภาลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นให้ประชาชนออกเสียง

⁶⁹ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 244.

ลงประชามติ ถ้าประชาชนลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่หากประชาชนลงคะแนนเสียงรับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไปทั้งฉบับ

ในส่วนของพระราชอำนาจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์นั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแบบเด็ดขาด กล่าวคือ หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไปแม้จะเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาลงมติเห็นชอบหรือประชาชนลงประชามติเห็นชอบก็ตาม แต่หากพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์

จากการพิจารณากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาจสรุปได้ว่า อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วย 4 องค์กรด้วยกัน ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ประชาชน รัฐสภา และสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะขาดองค์กรใด องค์กรหนึ่งไม่ได้⁷⁰

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญมีความใกล้เคียงกับกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่อาจมีความแตกต่างในด้านของที่มาของสมาชิกองค์กรต่างๆ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติมีส่วนสำคัญในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมถึงความแตกต่างในเรื่องขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญหลายประการ อาทิเช่น การกำหนดให้ประชาชนต้องลงประชามติในขั้นตอนสุดท้ายก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ก็ต้องถือว่าอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วย 4 องค์กรสำคัญ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ประชาชน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาร่างรัฐธรรมนูญ⁷¹

จะเห็นได้ว่า อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในประเทศไทยอาจมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด แต่มีสิ่งหนึ่งที่เป็นจุดร่วมกันคือ ไม่ว่าจะเป็รัฐธรรมนูญในรูปแบบใดก็ตาม พระมหากษัตริย์ต้องทรงมีส่วนร่วมในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีรัฐธรรมนูญร่วมกับคณะรัฐประหารหรือประชาชนก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งเป็นการพระราชทานรัฐธรรมนูญโดยพระมหากษัตริย์เพียงลำพัง

⁷⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรทางการเมือง : อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ [Online], 18 กรกฎาคม 2555, แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th>

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว ไม่จำเป็นที่อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจะต้องมาจากพระมหากษัตริย์เสมอไป อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและจัดให้มีรัฐธรรมนูญอาจมาจากอำนาจรัฐภายนอกที่ให้เอกราชและให้รัฐธรรมนูญ ดังเช่น กรณีประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms ซึ่งเคยเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษ หรือผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ดังเช่น กรณีประเทศกัมพูชา เมื่อกองกำลังลัทธิคอมมิวนิสต์กัมพูชาหรือที่รู้จักกันในนาม “เขมรแดง” สามารถเอาชนะรัฐบาลสาธารณรัฐได้ในปี ค.ศ. 1975 พร้อมทั้งได้เปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์และถอดถอนพระมหากษัตริย์กัมพูชาให้พ้นจากตำแหน่ง พรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา หรือพรรคกัมพูชาประชาธิปไตยคือผู้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1976 เป็นต้น

อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ไทยไม่เพียงปรากฏแต่ในมิติทางนิติศาสตร์เท่านั้น แม้ในทางปฏิบัติก็พบว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญและมีพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอยู่เสมอตั้งแต่เมื่อครั้งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและคณะราษฎรได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพร้อมพร้อมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. 2475 ให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งพระองค์ได้ทรงเติมคำว่า “ชั่วคราว” ลงท้ายพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รวมถึงเมื่อครั้งที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทั้งที่ทรงเห็นด้วยและไม่ทรงเห็นด้วยหลายประการ รวมถึงการมีข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การเปลี่ยนคำเรียกประมุขของรัฐตามรัฐธรรมนูญจาก “กษัตริย์” เป็น “พระมหากษัตริย์” เพื่อให้สอดคล้องกับราชประเพณีแต่โบราณกาล หรือการที่ทรงเสนอแนะว่าไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ต้องสาบานตนก่อนขึ้นครองราชย์ว่าจะพิทักษ์รัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นไปตามราชประเพณีอยู่แล้วที่จะต้องทรงทำเช่นนั้น เป็นต้น

ในส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่มีขึ้นภายหลังจากนั้นก็เช่นเดียวกันที่จะต้องผ่านการพิจารณาโดยละเอียดจากพระมหากษัตริย์เสมอ หากทรงเห็นว่าไม่ถูกต้องก็มักจะมีพระราชกระแสเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ดังเช่นกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ในหัวข้อดังต่อไปนี้

- องคมนตรี จะควรแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่นนายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ฯลฯ หรือไม่
- พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปควรมีฐานะเหนือการเมืองหรือไม่
- สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยควรบัญญัติไว้เพียงใด
- บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญควรจะเป็นประการใด
- เรื่องอื่นๆ ซึ่งในการกล่าวถึงเรื่องทั้ง 4 เรื่องได้มีอุปมาพาดพิงถึง

เมื่อได้ฟังพระราชกระแสแล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมด้วยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และที่ปรึกษาคณะกรรมการได้น้อมเกล้ารับมาพิจารณาและได้ปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าควรจะสนองพระราชกระแสได้ เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างเสร็จแล้วได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญไปยังนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระราชดำริ ต่อจากนั้นก็ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระราชวินิจฉัย พร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญที่ทรงพระราชดำริเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นรายละเอียดเป็นมาตราๆ มายังนายกรัฐมนตรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชกระแสเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมชย์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อ่านพระราชกระแสดังกล่าว ดังปรากฏตามรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ดังนี้

“ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 208 ต่อ 6 เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไปนั้น

ได้ทรงพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และทรงมีพระราชดำริกับข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อความในร่างรัฐธรรมนูญนี้บางประการ เช่น

1. คำปรารภ

1.1 ข้อความในคำปรารภนี้ เป็นถ้อยคำที่คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำขึ้นถวาย

1.2 คำปรารภควรกล่าวเพียงสั้น ๆ สรุปได้ว่า ทรงมีพระราชดำริ โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 40 ปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง อันแสดงว่ารัฐธรรมนูญนั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความเหมาะสมแห่งสภาวการณ์ของบ้านเมืองและกาลเวลา

โดยที่ได้มีประชามติเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุด จึงทรงพระราชดำริว่าร่างรัฐธรรมนูญนี้มีข้อบัญญัติหรือหลักการพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนและตราใช้เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

2. ตามมาตรา 107 วรรคสองแห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย

3. ทั้งนี้ ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่จะต้องพิจารณา แต่ย่อมสุดแล้วแต่วิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมแก่สภาวการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยได้”⁷²

แม้ว่าพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเป็นเพียงคำแนะนำซึ่งไม่มีผลผูกพันให้สภาต้องน้อมนำพระราชกระแสมาปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นอำนาจของสภาที่จะปฏิบัติตามพระราชกระแสหรือไม่ก็ได้ ประกอบกับพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว แต่สภาก็ได้น้อมนำพระราชกระแสมาพิจารณาอยู่เสมอ ดังที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีพระราชกระแสดังกล่าวเหล่านี้ถือเป็นเอกลักษณ์ประการหนึ่งของการจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศไทยที่ไม่ปรากฏในประเทศอื่นๆ และเป็นสิ่งบ่งชี้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยทรงมีสถานะเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง และเป็นสถานะที่ชาวไทยยึดถือเป็นจารีตประเพณีโดยไม่ต้องมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเวลาต่อไปจะถูกยกเลิกอีกครั้งก็ตาม สถานะในข้อนี้ก็จะยังคงดำรงอยู่ตราบเท่าที่ประชาชนยังคงให้ความเคารพต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

⁷² คณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550, ๕ ทรงเป็นร่วมอัครรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 121-123.

4.5.2 สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่แล้วว่า ในช่วงที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดที่จะให้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและต้องปฏิญาณตนก่อนขึ้นครองราชย์ แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วย เนื่องจากทรงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเช่นนั้น เพราะเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้วก็เท่ากับให้สัตยาธิษฐานว่าจะทรงพิทักษ์และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และยิ่งกว่านั้นก็ทรงพระราชประเพณีอยู่แล้วที่พระมหากษัตริย์จะทรงให้สัตยาธิษฐานในพิธีบรมราชาภิเษก ในเรื่องนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เคยอธิบายไว้ดังนี้

“ในระหว่างร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธ.ค. มีปัญหาว่าจะควรเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ว่าพระมหากษัตริย์มีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาพหลฯ และข้าพเจ้าเข้าเฝ้าที่พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน มีพระราชกระแสรับสั่งว่า รัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่มีประมุขรัฐเป็นประธานาธิบดีนั้นเขียนไว้ว่า ประมุขแห่งรัฐมีหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ และต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ว่า จะพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญไว้ ส่วนสยามนั้น รับสั่งว่าไม่จำเป็นต้องเขียน เพราะเมื่อพระองค์พระราชทานแล้วก็เท่ากับให้สัตยาธิษฐาน และยิ่งกว่านั้นตามพระราชประเพณีได้ทรงสัตยาธิษฐานในพิธีราชาภิเษก ข้าพเจ้ากราบทูลว่า เมื่อได้เปลี่ยนการปกครองมาเป็นราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะโปรดเกล้าฯ สำหรับพระมหากษัตริย์องค์ต่อไปให้มีความใดเติมไว้ในพระราชสัตยาธิษฐานในพิธีราชาภิเษกบ้าง รับสั่งว่า มีความในพระราชปรารภที่ขอให้พระบรมวงศานุวงศ์สมัครสมานกับประชาราษฎร์ ในอันที่จะรักษาปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เจ้านายที่จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อไป ก็เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ จึงมีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ”⁷³

นายปรีดี พนมยงค์ ยังได้อธิบายต่ออีกว่า

“พระยาพหลฯ กราบบังคมทูลว่า การทรงพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญนั้น จะทรงทำอย่างไร พระปกเกล้าฯ รับสั่งว่า ถ้ารัฐบาลเสนอเรื่องใดที่ขัดรัฐธรรมนูญ พระองค์ก็ส่งกลับคืนไปโดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ พระยาพหลฯ กราบทูลต่อไปว่า คณะราษฎรเป็นห่วงว่า นายทหารที่ถูก

⁷³ ปรีดี พนมยงค์, *จดพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สายธาร, 2543), หน้า 66-67.

ปลดกองหนุนไปจะคิดล้มล้างรัฐบาลขึ้นมาแล้วจะทุลเกล้าถวายรัฐธรรมนูญใหม่ของเขาให้ทรงลงพระปรมาภิไธย จะโปรดเกล้าฯอย่างไร รับสั่งว่า พระองค์จะถือว่าพวกนั้นเป็นกบฏ และในฐานะจอมทัพพระองค์ถือว่า พวกนั้นเป็นราชศัตรูที่ขัดพระบรมราชโองการ ถ้าพวกนั้นจะบังคับให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธย พระองค์ก็จะทรงสละราชสมบัติให้พวกเขาหาเจ้านายองค์อื่นลงพระปรมาภิไธยให้”⁷⁴

นอกจากพระราชทัสนะของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็เห็นพ้องต้องกันว่าไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและต้องปฏิญาณตนก่อนขึ้นครองราชย์ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่มีการถกเถียงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ภายหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับต่างก็ไม่มีบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและต้องปฏิญาณตนก่อนขึ้นครองราชย์ แต่ถือเป็นราชประเพณีที่สถาบันพระมหากษัตริย์จะทรงมีสถานะเช่นนั้น

ความข้อนี้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในเวลาต่อมา เมื่อพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลเสด็จสวรรคตอย่างกะทันหัน ณ พระที่นั่งบรมพิมาน ภายในพระบรมมหาราชวัง ในวันเดียวกันนั่นเอง รัฐสภาจึงได้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งเป็นพระอนุชาในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล ขึ้นสืบราชย์สันตติวงศ์ต่อจากพระเชษฐา พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรกที่ได้ประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกภายหลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ดำเนินพระราชพิธีบรมราชาภิเษกตามแบบอย่างโบราณราชประเพณีขึ้น ณ พระที่นั่งไพศาลทักษิณ เฉลิมพระปรมาภิไธยตามที่จารึกในพระสุพรรณบัฏว่า พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหิตลธิเบศรามาธิบดี จักรีนฤพดินทร สยามมินทราธิราช บรมนาถบพิตร และพระองค์ได้พระราชทานพระปฐมบรมราชโองการว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ซึ่งพระปฐมบรมราชโองการนี้เป็นสิ่งยืนยันประการหนึ่งว่าการปฏิญาณตนก่อนขึ้นครองราชย์บัลลังก์เป็นไปตามโบราณราชประเพณี และไม่มีควมจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในต่างประเทศพบว่าโดยส่วนใหญ่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและต้องปฏิญาณตนก่อนขึ้นครองราชย์ แต่ก็ได้หมายความว่าทุกประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องมีบทบัญญัติเช่นว่านี้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีประเทศสวีเดนและโมนาโก หรือกรณีประเทศภูฏานแม้จะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตรุกยัลโป ทรงเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ⁷⁵ แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติให้พระองค์ต้องสาบานตนก่อนขึ้นครองราชย์แต่อย่างใด

ในส่วนของสถานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์นั้น คำว่า “พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” หมายความว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงใช้พระราชอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ หรือเท่าที่เป็นไปตามจารีตประเพณี หากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนอกเหนือจากนี้ แม้จะไม่มีบทลงโทษทางกฎหมายเนื่องจากผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้ แต่ก็อาจทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ต้องขัดแย้งกับรัฐบาลหรือประชาชนซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชดำรัสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแก่ผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม ในโอกาสเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2549 ความว่า

“...แล้วก็ขอยืนยันว่า ไม่เคยลังการอะไร ที่ไม่มีกฎหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย พระราชบัญญัติต่างๆ ทำถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกอย่าง อย่างที่เขาขอ บอกว่า ขอให้มิให้พระราชทานนายกฯ พระราชทาน ไม่เคย ไม่เคยมีข้อนี้ มีนายกฯ แบบมีการรับสนองพระบรมราชโองการ อย่างที่ถูกต้องทุกครั้ง มีคนเขาก็อาจจะมา มาบอกว่า พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 9 เนี่ยทำตามใจชอบ ไม่เคยทำอะไรตามใจชอบ

ตั้งแต่เป็นมา มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แล้วก็ทำมาหลายสิบปี ไม่เคยทำอะไรตามใจชอบ ถ้าทำไปตามใจชอบ ก็เข้าใจว่า บ้านเมืองล่มจมมานานแล้ว แต่ตอนนี้เขาขอให้ทำตามใจชอบแล้วเวลาถ้าเขา ถ้าทำตามที่เขาขอ เขาก็ต้อง ต้องด่าว่านินทาพระมหากษัตริย์ ว่าทำตามใจชอบ ซึ่งไม่ใช่กลัว ถ้าต้องทำก็ต้องทำ แต่ว่ามันไม่ต้องทำ...”⁷⁶

นอกจากพระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว หากมีผู้ใดหรือองค์กรใดใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งต่อกฎหมาย หรือใช้อำนาจที่อาจส่งผลให้รัฐธรรมนูญหรือระบอบการปกครองประเทศต้องถูกล้มล้าง พระมหากษัตริย์อาจใช้พระราชอำนาจที่

⁷⁵ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008, article 2, section 18. “ The Druk Gyalpo shall protect and uphold this Constitution in the best interest and for the welfare of the people of Bhutan.”

⁷⁶ พระราชดำรัสพระราชทานแก่ผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม ในโอกาสเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ วันที่ 25 เมษายน 2549, ใน กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, พระราชดำรัสฉบับวิกฤตชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, 2553), หน้า 59.

พระองค์มีเพื่อยับยั้งการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้นได้ ยกตัวอย่างเช่น หากมีการเสนอร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศ พระมหากษัตริย์อาจยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนั้นได้ หรือหากมีการก่อการกบฏเกิดขึ้น พระมหากษัตริย์ก็จะให้การสนับสนุนรัฐบาลและไม่ทรงยอมลงพระปรมาภิไธยอย่างใดให้แก่เหล่ากบฏดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์กบฏบวรเดช เป็นต้น

สำหรับกรณีการรัฐประหารนั้น เป็นที่แน่นอนว่าการรัฐประหารเป็นการได้มาซึ่งอำนาจที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญและเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้นจะขอยกกรณีกษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 แห่งสเปนทรงมีพระราชดำรัสปฏิเสธการรัฐประหาร ดังที่ได้เคยอธิบายไว้ข้างศึกษาเปรียบเทียบ เหตุการณ์ครั้งนั้นเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1981 ขณะที่นายกรัฐมนตรีเลโอปอลโด กัลโบ โซเตโล อี บุสเตโล (Leopoldo Calvo Sotelo y Bustelo) แห่งสเปนกำลังแถลงนโยบายต่อสภา ได้มีกองกำลังทหารนำโดยพันโทอันโตนิโอ เตเชโร โมลิโน (Antonio Tejero Molina) ได้บุกเข้ายึดสภาผู้แทนราษฎร และมีการประกาศกฏอัยการศึก จากนั้นโฆษกคณะรัฐประหารได้มีแถลงการณ์ว่ากำลังจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวภายใต้การสนับสนุนของพระมหากษัตริย์ การทำรัฐประหารครั้งนี้นำไปสู่การแทรกแซงทางการเมืองครั้งสำคัญของพระมหากษัตริย์แห่งสเปน เมื่อสมเด็จพระราชาธิบดีฆวน คาร์ลอส ที่ 1 แห่งสเปน ทรงเห็นว่ารัฐประหารเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและขัดต่อความพยายามในการเปลี่ยนผ่านประเทศสู่ประชาธิปไตยของพระองค์ อีกทั้งยังเป็นการทำลายรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ที่มาจากความเห็นชอบของประชาชน ดังนั้นพระองค์จึงทรงมีพระราชดำรัสผ่านโทรทัศน์และวิทยุ ไม่สนับสนุนการรัฐประหารครั้งนี้และเรียกร้องให้กองทัพและประชาชนร่วมมือกันปกป้องประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ พระองค์ยืนยันว่าทหารมีหน้าที่ป้องกันรัฐบาลที่ชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น พระราชดำรัสที่แสดงเจตนาต่อต้านการทำรัฐประหารของพระองค์ส่งผลให้การทำรัฐประหารในครั้งนั้นไม่ประสบผลสำเร็จและคณะรัฐประหารถือเป็นกบฏต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย

หากจะวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสเปน ตามรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 61 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องสาบานตนต่อหน้ารัฐสภาว่าจะเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่กษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ปฏิเสธการทำรัฐประหารในครั้งนั้นก็ถือเป็นการปฏิบัติตามคำสาบานของพระองค์ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีผลบังคับให้พระองค์ต้องทรงมีพระราชดำรัสปฏิเสธการทำรัฐประหารในครั้งนี้อย่างใด เนื่องจากการสาบานตนเป็นเพียงพิธีการหนึ่งก่อนขึ้นครองราชย์เท่านั้น ประกอบกับไม่มีบทลงโทษตามกฎหมายใดๆ หากพระองค์จะไม่ทรงกระทำการดังกล่าว ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้กษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 ตัดสินพระทัยเช่นนี้และปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยให้การรัฐประหารในครั้งนั้นไม่ประสบผลสำเร็จมีที่มาจากบริบทการเมืองของสเปนที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบเผด็จการมาอย่าง

ยาวนาน ประชาชนจึงต้องการให้ประเทศพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับทัศนคติในทางประชาธิปไตยของกษัตริย์หลวน คาร์ลอส ที่ 1 เองที่มีพระประสงค์ที่จะเปลี่ยนผ่านประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนั้นการที่ทหารส่วนใหญ่ยังให้ความเคารพและเชื่อฟังกษัตริย์หลวน คาร์ลอส ที่ 1 ในฐานะที่ทรงเป็นทายาททางการเมืองต่อจากจอมพลฟรันซิสโก ฟรังโก ส่งผลให้การต่อต้านการทำการรัฐประหารประสบความสำเร็จในที่สุด

สำหรับประเทศไทยนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เริ่มมาจากการก่อการปฏิวัติโดยคณะราษฎรซึ่งเป็นเพียงคณะบุคคลกลุ่มหนึ่ง ประกอบกับประชาชนในเวลานั้นยังไม่มีความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ผู้บริหารประเทศในขณะนั้นจึงเป็นการผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมาใช้อำนาจระหว่างสมาชิกในกลุ่มคณะราษฎร ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศไทยมิได้มีความต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองร่วมกับคณะราษฎรแต่อย่างใด ดังนั้นความรู้สึกรักและหวงแหนรัฐธรรมนูญของประชาชนในเวลานั้นจึงมีไม่มากนัก

ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดชขึ้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2476 ในการนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ และแสดงเจตนาชัดเจนที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ดังที่นายปรีดี พนมยงค์ ได้เคยอธิบายไว้ว่า

“ต่อมาใน พ.ศ. 2476 นายทหารกองหนุนจำนวนหนึ่งภายใต้การนำของพระองค์เจ้าบวรเดชได้ยกกำลังทหารหัวเมืองบางส่วนเข้ามาประชิดกรุงเทพฯ เพื่อล้มรัฐบาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชานุญาตให้รัฐบาลเรียกพวกนั้นว่า “กบฏ” และมีได้ทรงยอมลงพระปรมาภิไธยอย่างใดให้แก่พวกกบฏนั้นเลย ซึ่งถือเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงพิทักษ์รัฐธรรมนูญที่พระองค์พระราชทานไว้ และทรงพร้อมที่จะใช้พระราชอำนาจจอมทัพ ถ้ำทหารฝ่ายรัฐบาลไม่อาจปราบกบฏได้”⁷⁷

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ ได้เกิดการก่อการรัฐประหารและฉีกรัฐธรรมนูญในประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2490 นำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว พระราชอำนาจทางสังคมหรือพระบารมีของพระองค์ยังมีไม่มากนักเนื่องจากยังทรงพระเยาว์ ประกอบกับการที่พระองค์ยังทรงศึกษาอยู่ในต่างประเทศ และผู้ปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศคือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภา ดังนั้นจึงแทบเป็นไปได้เลยที่พระมหากษัตริย์ในเวลานั้นจะสามารถยับยั้งการก่อการรัฐประหารได้ การ

⁷⁷ ปรีดี พนมยงค์, จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สายธาร, 2543), หน้า 69.

รัฐประหารในครั้งนั้นถือเป็นจุดเริ่มต้นของวงจรอุบาทว์ (vicious circle) ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย และกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้การยอมรับการทำรัฐประหาร ภายหลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้น ประเทศไทยเกิดเหตุการณ์รัฐประหารที่ประสบผลสำเร็จอีกหลายครั้งด้วยกัน ได้แก่

- เหตุการณ์รัฐประหาร 6 เมษายน พ.ศ. 2491 นำโดยคณะนายทหารกลุ่มที่ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ได้บังคับให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมอบตำแหน่งต่อให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม
- เหตุการณ์รัฐประหาร 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 นำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยึดอำนาจรัฐบาลของตนเอง
- เหตุการณ์รัฐประหาร 16 กันยายน พ.ศ. 2500 นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี
- เหตุการณ์รัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี
- เหตุการณ์รัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ยึดอำนาจรัฐบาลของตนเอง
- เหตุการณ์รัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ยึดอำนาจรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี
- เหตุการณ์รัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ยึดอำนาจรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี
- เหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 นำโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ยึดอำนาจรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี
- เหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ยึดอำนาจรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี

มีข้อพึงสังเกตประการหนึ่ง เมื่อรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศได้ถูกคณะรัฐประหารยึดอำนาจเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ การรัฐประหารได้เป็นผลสำเร็จอันเป็นสิ่งที่ล่วงไปไม่อาจแก้ไขได้แล้ว (fait accompli) เมื่อคณะรัฐประหารได้ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชกำหนดนิรโทษกรรม พระมหากษัตริย์ก็จะทรงให้ความยินยอมเพื่อให้ประเทศสามารถเดินหน้าต่อไปได้ ไม่ตกอยู่ในสภาวะชะงักงัน แต่มิได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ให้การสนับสนุนให้มีการรัฐประหารหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับ

ภายในประเทศ เพราะอันที่จริงแล้วการยึดอำนาจทุกครั้งก็มีผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างรุนแรงไม่น้อยไปกว่าผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญและรัฐบาล ประการแรก เมื่อมีการยึดอำนาจสำเร็จ หัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจสามารถออกประกาศคณะปฏิวัติหรือคำสั่งคณะปฏิวัติได้เองโดยไม่ต้องทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธย การบริหารและการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงก็เช่นเดียวกัน ที่เคยต้องขอพระบรมราชวินิจฉัยให้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ก็กลับกลายเป็นว่าหัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจสามารถทำได้เองโดยลำพัง เท่ากับว่าในระหว่างเวลานั้น พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดๆ อยู่เลย และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยนั้นกระทำโดยขุนนางผู้ถืออาวุธทั้งสิ้น ดังนั้น การยึดอำนาจทุกครั้งจึงทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ในภาวะสุมเสี่ยง (vulnerable) อย่างที่สุด เพราะไม่อาจทราบได้เลยว่าการยึดอำนาจในแต่ละครั้งนั้น คณะผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารจะต้องการให้มีสถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ต่อไปหรือไม่⁷⁸

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าในการทำรัฐประหารในประเทศไทยจะต้องสำเร็จทุกครั้งไป หากรัฐบาลยังคงดำรงอยู่และพร้อมที่จะต่อสู้กับคณะผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหาร พระมหากษัตริย์ก็จะอยู่ฝ่ายเดียวกับรัฐบาล เหตุการณ์ที่เป็นกรณีศึกษาคือ “เหตุการณ์กบฏยังเติร์ก” หรือ “กบฏเมษาฮาวาย” ในระหว่างวันที่ 1-3 เมษายน พ.ศ. 2524 เหตุการณ์ครั้งนั้นเป็นความพยายามก่อการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า “คณะกรรมการสภาปฏิวัติ” นำโดยนายทหารซึ่งจบจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่น 7 หรือที่เรียกว่า “รุ่นยังเติร์ก” ได้แก่ พันเอกมณูญ รูปขจร, พ.อ.ชูพงศ์ มัทวพันธ์, พ.อ.ประจักษ์ สว่างจิตร, พันโทพลภ ปันมณี, พ.อ.ชาญบุรณ์ เพ็ญตระกูล, พ.อ.แสงศักดิ์ มงคลละสิริ, พ.อ.บวร งามเกษม, พ.อ.สาคร กิจวิริยะ และมี พล.อ.สันต์ จิตรปฏิมา เป็นหัวหน้าคณะ

คณะกรรมการสภาปฏิวัติได้บุกเข้ายึดกรุงเทพมหานครและการยึดอำนาจเกือบจะประสบผลสำเร็จ แต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้กราบบังคมทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พร้อมด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ เสด็จแปรพระราชฐานไปประทับอยู่ที่ค่ายสุรนารี กองทัพอากาศที่ 2 จังหวัดนครราชสีมา อันเป็นกองบัญชาการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพื่อต่อต้านการยึดอำนาจของคณะกรรมการสภาปฏิวัติ

เหตุการณ์นี้กล่าวกันว่า ที่คณะกรรมการสภาปฏิวัติต้องประสบกับความพ่ายแพ้อย่างสิ้นเชิงก็เพราะด้วยเดชพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงของโฆษกกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อผู้สื่อข่าวชาวอเมริกันในกรุงวอชิงตัน ดีซี เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2524 เมื่อผู้สื่อข่าวถามถึงเหตุการณ์กบฏยังเติร์กว่า “ในทัศนะของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลใดเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของ

⁷⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, พลวัตของการเมืองไทย [Online], แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th>

ประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน” (Is it clear to the United State in present circumstances what is the legitimate Government of Thailand ?) ซึ่งโฆษกกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาตอบว่า “รัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของประเทศไทยคือรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” (The legitimate Government of Thailand is the King’s Government.)⁷⁹

หลังเหตุการณ์สงบแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำรัสพระราชทานแก่ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ พ่อค้า และประชาชนจังหวัดนครราชสีมาในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2524 มีความบางตอนดังนี้ว่า

“...ในสามสี่วันที่ผ่านมา เหตุการณ์ในประเทศไทยก็ได้มีความไม่เรียบร้อย แต่ก็เรียบร้อยลุกล่วงไปได้แล้ว ที่เรียบร้อยไปได้ก็ต้องอาศัยทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายทหาร ทั้งฝ่ายพลเรือน ทั้งฝ่ายประชาชนทั่วไปได้มีกำลังมีความสามัคคีอย่างแน่นชัด ปฏิบัติงานของตนอย่างดีที่สุด ด้วยความกล้าหาญ ด้วยความยิ่งยวด และสำคัญที่สุดด้วยความระลึกถึงบุญคุณของบรรพชนที่ได้เสียสละ เพื่อรักษาเอกราชอธิปไตยของประเทศชาติซึ่งตกทอดมาถึงเรา เอกราชอธิปไตยของเรานี้เราจึงต้องหวงแหนกัน รู้จักหน้าที่ผู้ที่จะปฏิบัติงานจะเป็นทหาร จะเป็นข้าราชการพลเรือน จะเป็นพ่อค้าประชาชนล้วนเป็นประชาชนทั้งนั้น เป็นเจ้าของประเทศทั้งนั้น จะต้องช่วยกันทำ ฉะนั้นที่ชาวนครราชสีมาได้แสดงพลังได้แสดงว่าต้องการความเรียบร้อย ต้องการความสงบนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เหตุการณ์ที่น่าจะทำให้ประเทศชาติอาจจะล่มจมได้ กลับกลายเป็นเหตุการณ์ที่สงบเรียบร้อยได้ ก็ขอขอบใจทุกคนที่ได้ปฏิบัติตนด้วยจิตใจระลึกถึงความสำคัญของชาติบ้านเมือง...”⁸⁰

พึงสังเกตว่า พระราชอำนาจในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์มิใช่พระราชอำนาจที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่แน่นอนตามกฎหมายเช่นเดียวกันกับพระราชอำนาจประการอื่น ดังเช่นผลลัพธ์ของการใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย ที่จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยแน่นอน แต่สำหรับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้น ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นมีพื้นฐานมาจากข้อเท็จจริง มิใช่ข้อกฎหมาย กล่าวคือ อาจให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน 2 ประการด้วยกัน หากพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งการทำรัฐประหารสำเร็จก็จะส่งผลให้รัฐธรรมนูญยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และการบริหารประเทศยังคงเป็นอำนาจของรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากพระองค์ทำไม่สำเร็จ ผลลัพธ์ที่ตามมาอาจกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์และอาจ

⁷⁹ วิมลพรรณ ปิตธวัชชัย, เอกกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ เล่ม 3, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงเทพ (1984), 2553), หน้า 90.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-91.

นำไปสู่เหตุนองเลือดระหว่างคณะรัฐประหารกับประชาชนที่ยังคงจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่เลวร้ายอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศ ในเรื่องนี้ ศ.(กิตติคุณ) ดร.วิชณุ เครืองาม และ ศ.(กิตติคุณ) ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เคยอธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า การที่รัฐธรรมนูญจะดำรงคงอยู่นานหรือไม่ยอมขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ ประชาชนรู้สึกรักและหวงแหนรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายเห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นไม่ขัดผลประโยชน์ของตนมากนักประการหนึ่ง และประการสุดท้ายคือวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ของประชาชนและนักการเมืองสูงพอที่จะยอมรับแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงภายในกรอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ไม่สัมฤทธิ์ผลแล้ว แม้จะเขียนสถาบันพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ประการใดก็ตามก็มีผลไม่⁸¹

เมื่อวัฒนธรรมการเมืองของประเทศไทยเป็นดังที่ได้อธิบายไว้ดังกล่าวข้างต้น หากจะระบุไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญซึ่งมิได้อยู่บนรากฐานที่มั่นคงก็มิแต่จะทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ต้องสั่นคลอนไปตามแรงการเมืองเท่านั้น ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญไม่บัญญัติรับรองสถานะความเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญและถือเป็นสถานะตามจารีตประเพณีจึงมีความเหมาะสมมากกว่าเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการที่พระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณาใช้พระราชอำนาจอันเนื่องมาจากสถานะในข้อนี้ตามสภาพการณ์ที่เหมาะสม

กล่าวโดยสรุป แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญและต้องปฏิบัติตามตนก่อนขึ้นครองราชย์ แต่ก็ยังเป็นไปตามราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามในพิธีบรมราชาภิเษกและทรงมีสถานะเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงต้องทรงใช้พระราชอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้หรือพระราชอำนาจทั่วไปที่ไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ในกรณีที่มีบุคคลหรือองค์กรอื่นใดได้กระทำการหรือใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งต่อกฎหมาย หรือกระทำการหรือใช้อำนาจที่อาจส่งผลให้รัฐธรรมนูญหรือระบอบการปกครองประเทศต้องถูกล้มล้าง พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีดุลยพินิจที่จะใช้พระราชอำนาจอันเนื่องมาจากสถานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญเพื่อยับยั้งการกระทำหรือการใช้อำนาจเหล่านั้นหรือไม่ก็ได้ โดยจะทรงคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน

⁸¹ วิชณุ เครืองามและบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.-ส.ศ. 2520, หน้า 182.

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาในบทต่างๆ ที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาจากความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ สังคม และศาสนา แสดงให้เห็นถึงบทบาทและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจพิจารณาได้จาก 4 กลุ่มประเทศ ดังนี้

(1) **ประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms** ในกลุ่มนี้ประกอบด้วยประเทศสมาชิกจำนวน 16 ประเทศ แต่หากพิจารณาเฉพาะประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรมี 14 ประเทศ ได้แก่ แอนติกาและบาร์บูดา, ออสเตรเลีย, บาฮามาส, บาร์เบโดส, เบลีซ, เซนต์ลูเชีย, แคนาดา, เกรเนดา, จาไมกา, เซนต์คิตส์และเนวิส, เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์, หมู่เกาะโซโลมอน, ปาปัวนิวกินี, และตูวาลู ประเทศเหล่านี้มีจุดร่วมกันคือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในฐานะที่เคยเป็นดินแดนส่วนหนึ่งในจักรวรรดิอังกฤษ และปัจจุบันยังคงรับรองให้สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งอังกฤษเป็นประมุขของประเทศ แต่แท้ที่จริงแล้ว การใช้อำนาจต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญในฐานะประมุขของประเทศโดยส่วนใหญ่อยู่กับผู้ที่สำเร็จราชการ (Governor General) รวมถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติรับรองสถานะต่างๆ ที่ควรเป็นของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินี ก็กลับเป็นสถานะของผู้สำเร็จราชการ เช่น สถานะจอมทัพ หรือการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เป็นต้น การที่ประเทศกลุ่มนี้ยังคงรับรองให้สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษทรงเป็นประมุขของประเทศมีเหตุผลมาจากความเป็นมาร่วมกันทางประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศในกลุ่มนี้ แม้พระองค์จะยังทรงมีพระราชอำนาจทั่วไปอยู่บ้าง อาทิ การพระราชทานข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการบริหารกิจการบ้านเมือง แต่ความเป็นจริงนั้น พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีก็ไม่สู้จะมีบทบาทภายในประเทศกลุ่มนี้มากนัก แม้แต่พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการก็ยังเป็นเพียงการใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และในทางปฏิบัติก็ไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีเคยปฏิเสธที่จะแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากในเชิงข้อเท็จจริงแล้วปฏิเสธไม่ได้ว่าสถานะหลักของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีคือประมุขของประเทศอังกฤษ อันจะเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีเป็นชาวอังกฤษและทรงพำนักอยู่ในประเทศอังกฤษเป็นหลัก และแม้แต่การเสด็จเยือนต่างประเทศก็ต้องถือว่าพระองค์เสด็จไปในฐานะประมุขแห่งอังกฤษ มิใช่ในฐานะประมุขของประเทศใดประเทศหนึ่งในกลุ่ม Commonwealth Realms เมื่อข้อเท็จจริงเป็นดังนี้ หากเกิดวิกฤตการณ์ใดๆ ขึ้นภายในประเทศ พระมหากษัตริย์หรือ

พระราชินีจึงไม่อาจเป็นผู้คลี่คลายความขัดแย้งได้มากนัก กล่าวคือ บทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีของประเทศในกลุ่มนี้มีเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ ในเครือจักรภพแห่งชาติ นอกเหนือจากประเทศในกลุ่ม Commonwealth Realms

(2) ประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง ประกอบด้วย 4 ประเทศได้แก่ โมร็อกโก คูเวต บาห์เรน และจอร์แดน สำหรับประเทศในกลุ่มนี้ แม้พระมหากษัตริย์จะดำรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ก็ทรงมีบทบาททางการเมืองอย่างมาก อาทิ กรณีประเทศบาห์เรน พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามพระราชอัธยาศัย พระมหากษัตริย์บาห์เรนทรงแต่งตั้งพระปิตุลาของพระองค์ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันยาวนานที่สุดในโลก นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องความขัดแย้งในทางศาสนา ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศบาห์เรนเป็นชาวมุสลิมนิกายชีอะห์ แต่ผู้มีอำนาจทางการเมืองของประเทศกลับเป็นชาวมุสลิมนิกายสุหนี่ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนน้อยของประเทศ ข้อเท็จจริงเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองและแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากประชาชนเห็นว่าการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มิได้เกิดประโยชน์ที่แท้จริงต่อประชาชน เจตนารมณ์ของประชาชนในตะวันออกกลางจึงต้องการลดบทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กล่าวโดยสรุป สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศกลุ่มนี้เป็นสิ่งที่สืบทอดมาจากประเพณีการปกครองของประเทศ แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่อาจเป็นที่พึ่งให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ประชาชนจึงต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดบทบาทและพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และเปลี่ยนจากการยึดถือสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามประเพณีการปกครองมาเป็นการยึดถือสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นสิ่งเดียวที่สามารถจำกัดบทบาทและพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ยังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านที่ยังไม่เป็นรูปธรรมมากนัก

(3) ประเทศในกลุ่มยุโรป ประเทศในกลุ่มนี้มี 10 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ สวีเดน, นอร์เวย์, เดนมาร์ก, สเปน, เนเธอร์แลนด์, เบลเยียม, ลักเซมเบิร์ก, โมนาโก, อังดอร์รา, และ ลิกเตนสไตน์ แม้ประเทศเหล่านี้อาจมีจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยและการลดพระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน แต่ประเทศเหล่านี้ต่างก็มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ร่วมกันหลายประการในแง่ของการที่เคยเป็นประเทศอาณานิคมหรือดินแดนส่วนหนึ่งของจักรวรรดิที่เกิดขึ้นในยุคหนึ่งๆ ส่งผลให้อิทธิพลของวัฒนธรรมและการเมืองการปกครองโดยส่วนใหญ่ค่อนข้างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น การที่ประเทศในกลุ่มนี้ต่างก็เคยตกเป็นประเทศอาณานิคมของจักรวรรดิฝรั่งเศส หรือ

การที่ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียต่างก็เคยอยู่ภายใต้การปกครองของเดนมาร์กในฐานะสหราชอาณาจักรคาลมาร์ เป็นต้น

การจำกัดพระราชฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศในกลุ่มนี้ในแต่ละประเทศอาจมีจุดเริ่มต้นจาก 3 รูปแบบด้วยกัน คือ รูปแบบที่เกิดขึ้นจากความเข้มแข็งของสภา รูปแบบที่เกิดขึ้นจากอำนาจขององค์กรภายนอกรัฐ และรูปแบบที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งจุดเริ่มต้นทั้งสามรูปแบบต่างก็ส่งผลให้สถานะและพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันทั้งในทางรัฐธรรมนูญและในทางสังคม

(4) ประเทศในกลุ่มเอเชีย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น, ภูฏาน, กัมพูชา, มาเลเซีย, และไทย ประเทศในกลุ่มนี้ไม่พบว่ามีจุดร่วมกันในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศมาเลเซียมีจุดเริ่มต้นมาจากการได้รับเอกราชจากที่เคยเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษ ส่วนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศญี่ปุ่น และการลดบทบาทของสมเด็จพระจักรพรรดิให้เป็นเพียงสัญลักษณ์ตามรัฐธรรมนูญมีจุดเริ่มต้นมาจากที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม สำหรับกรณีประเทศกัมพูชานั้นเคยยกเลิกการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและปกครองประเทศในระบอบคอมมิวนิสต์เร็วกว่าก่อนที่จะรื้อฟื้นการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอีกครั้งเมื่อไม่นานมานี้ โดยกำหนดให้พระองค์ทรงมีสถานะภายใต้รัฐธรรมนูญ ส่วนประเทศภูฏานก็ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และมีดรุก กัลโป เป็นประมุขมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อดรุก กัลโป มีพระราชประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยพระองค์เอง และทรงลดพระราชฐานะของพระองค์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า เหตุใดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประเทศในกลุ่มนี้มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน ประกอบกับพื้นฐานทางสังคมก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก ดังนั้น แม้การเปลี่ยนแปลงจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศดังเช่นประเทศส่วนใหญ่ แต่สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศในกลุ่มนี้ก็มีความแตกต่างกันหลายประการ อาทิ เช่น หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ของแต่ละประเทศ หรือกรณีประเทศมาเลเซียซึ่งมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่ายังดี เปอตวน อากง หรือสุลต่านอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ทั้งที่รัฐธรรมนูญประเทศอื่นๆ ต่างก็มีบทบัญญัติคุ้มครองมิให้มีผู้ใดกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าประเทศในแต่ละกลุ่มต่างก็มีเอกลักษณ์ของสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่แตกต่างกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บทบาทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศเหล่านี้เป็นไปตามการถวายเป็นคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงอาจมีความเห็นบางส่วนมองว่าการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่มีความจำเป็นเนื่องจาก

เป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณอย่างมากในการรักษาพระเกียรติ ประกอบกับการกระทำของพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรีผู้ถวายคำแนะนำ ดังนั้นการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำกิจการนั้นๆ โดยตรงทีเดียวจึงน่าจะมีสภาพคล่องมากกว่า แต่อันที่จริงแล้วการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ยังมีผลต่ออยู่หลายประการ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ ดังนั้น การมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขย่อมก่อให้เกิดความจงรักภักดีขึ้นในบรรดาประชาชนมากกว่าการมีประมุขในรูปแบบอื่นๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวอยู่เสมอตามวิถีทางการเมือง เพราะเป็นตำแหน่งที่บุคคลธรรมดาไม่สามารถจะเข้าแย่งชิงได้ เป็นการตัดทอนความมักใหญ่ใฝ่สูงของนักการเมืองที่จะแข่งขันกันเป็นประมุขแห่งรัฐ ส่งผลให้ผู้ที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ได้คือผู้ที่เป็กลางทางการเมืองอย่างแท้จริงและไม่ต้องปฏิบัติพระราชกรณียกิจโดยโน้มเอียงไปทางชั่วคราวใดชั่วคราวหนึ่งโดยเฉพาะ พระมหากษัตริย์จึงมิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของการเมือง แต่เป็นเสมือนผู้ประสานความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้คลี่คลาย

สำหรับประเทศไทยนั้นเป็นประเทศหนึ่งที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขโดยอยู่ในประเทศกลุ่มเอเชีย ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีความหลากหลายมากที่สุดในแง่ที่มาทางประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยและลดพระราชฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้น ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มคณะราษฎร ประกอบกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการเมืองการปกครองในประเทศต่างๆ ในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ ดังนั้นในยุคแรกเริ่ม สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและเจตนารมณ์ของประชาชนมากนัก แต่มีวัตถุประสงค์หลักคือการจำกัดบทบาทและพระราชอำนาจต่างๆ ของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นเมื่อบริบททางการเมืองและสังคมของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดจุดสมดุลระหว่างความเป็นประชาธิปไตยกับพระราชฐานะที่สืบทอดมาจากโบราณราชประเพณี อันจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2492 ที่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับพระราชฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการด้วยกัน นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดอีกเล็กน้อยในรัฐธรรมนูญแต่ฉบับ อาทิเช่น หลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ เป็นต้น นอกจากเหตุผลในด้านบริบททางการเมืองและสังคมแล้ว พระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณา ดังเช่นเหตุการณ์การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งแม้สภาจะต้องการให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสม และนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2518 ในที่สุด อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแก้ไข

สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเรื่อยมา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็มีใช้สิ่งเดียวที่อธิบายสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ยังทรงมีสถานะตามจารีตประเพณีอีก 2 ประการ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญและทรงเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสถานะที่สืบทอดมาจากพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์ประกอบกับบริบททางการเมืองของประเทศไทย

สิ่งหนึ่งที่เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศไม่ว่าจะยึดถือตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือจารีตประเพณีเป็นหลักก็ตาม คือ แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่รับรองสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์โดยส่วนใหญ่เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน แต่หากศึกษาในรายละเอียดกลับพบว่าบทบาท สถานะ และพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไปทั้งที่ประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทั้งสิ้น ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มิใช่รูปแบบการปกครองที่มีลักษณะตายตัว แม้จะมีหลักใหญ่ในทิศทางเดียวกัน แต่ก็อาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศได้ โดยจะแปรผันไปตามความต้องการหรือเจตนารมณ์โดยส่วนใหญ่ของประชาชนในประเทศเป็นหลัก ดังนั้นข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์โดยอาศัยเหตุผลเพียงว่าเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับต่างประเทศโดยมิได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์หรือความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชน จึงเป็นเหตุผลที่ปฏิบัติตามได้ยาก เนื่องจากสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์แต่ละประเทศต่างก็มีความแตกต่างกัน จึงไม่อาจยึดถือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นหลักที่จะต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับคำว่า “สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นไปในหลักสากล” ของผู้กล่าวอ้างนั้น อาจไม่สอดคล้องกับบริบททางการเมืองและสังคม รวมถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในประเทศนั้นๆ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆ เกิดขึ้น ในที่สุดก็เชื่อได้ว่าจะต้องนำไปสู่การแก้ไขครั้งใหม่อีกครั้งเพื่อให้สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกับบริบททางการเมืองและสังคมรวมถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในประเทศนั้น ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย เว้นเสียแต่ว่า ความประสงค์ที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลนั้นมีความสอดคล้องกับบริบททางการเมืองและเจตนารมณ์ของประชาชนในประเทศอยู่แล้ว ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นที่แม้จะเห็นว่รัฐธรรมนูญภายหลังญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามนั้นจำกัดบทบาทของสมเด็จพระจักรพรรดิให้เป็นเพียงสัญลักษณ์อย่างแท้จริง แต่บริบททางการเมืองของญี่ปุ่นนับแต่อดีตก็เป็นสิ่งบ่งชี้อยู่แล้วว่าสมเด็จพระจักรพรรดิไม่ทรงมีบทบาทและพระราชอำนาจทางสังคมเท่าใดนัก หรือการต่อสู้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในตะวันออกกลางเพื่อจำกัดสถานะและพระราชอำนาจ

ของพระมหากษัตริย์ ก็เนื่องมาจากเจตนารมณ์ของประชาชนที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของตน เป็นต้น

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เป็นหลักฐานสำคัญที่สนับสนุนแนวคิดของผู้เขียน ยกตัวอย่างเช่น ข้อเท็จจริงเรื่องการลงประชามติเกี่ยวกับการรับรองพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาดของเจ้าชายแห่งลิคเตนสไตน์ในปี ค.ศ. 2012 หากจะอ้างเหตุผลเรื่องความเป็นสากลแล้ว ปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขโดยส่วนใหญ่ไม่มีการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาด แต่ผลของการลงประชามติซึ่งถือเป็นเจตนารมณ์ของประชาชนกลับปรากฏว่าประชาชนไม่ต้องการให้มีการยกเลิกพระราชอำนาจข้อนี้ ซึ่งการที่ประชาชนแสดงเจตนารมณ์เช่นนี้มิได้หมายความว่าระบอบการปกครองในลิคเตนสไตน์เป็นระบอบการปกครองอื่นที่มีใช้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแต่อย่างใด หรือตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งคือสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับกรณีประเทศสวีเดน ซึ่งทั้งสองประเทศต่างก็ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น แต่หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกลับพบว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศสวีเดนมีพระราชอำนาจและบทบาทน้อยกว่าสมเด็จพระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นอย่างมาก อันจะเห็นได้จากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือการประกาศใช้กฎหมาย ต่างก็เป็นอำนาจของสภารีกสติก์โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านพระมหากษัตริย์ ในขณะที่รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นยังคงรับรองให้สมเด็จพระจักรพรรดิมีส่วนร่วมในกระบวนการเหล่านี้ แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่าญี่ปุ่นมีความต้องการลดพระราชอำนาจของสมเด็จพระจักรพรรดิเพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลโดยยกสวีเดนเป็นต้นแบบ หรือสวีเดนต้องการให้พระมหากษัตริย์กลับมามีบทบาทในกระบวนการต่างๆ อีกครั้งโดยยกกรณีประเทศญี่ปุ่นเป็นต้นแบบแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากบริบททางการเมืองและสังคม ประกอบกับเจตนารมณ์ของประชาชนของประเทศไทยในปัจจุบันแล้ว ตั้งแต่ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่พึ่งและเป็นผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร และมีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตลอดมา แม้แต่การที่ทรงสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยทั้งที่จะส่งผลให้พระราชอำนาจอันล้นพ้นของสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องถูกจำกัดลงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และในช่วงเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน พระมหากษัตริย์ก็ยังคงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงไม่ว่าจะโดยการใช้พระราชอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือพระราชอำนาจดั้งเดิมในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนเป็นผู้คลี่คลายความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติการณ์ของประเทศ และในขณะเดียวกันก็ไม่เคยปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ได้พยายามที่จะรื้อฟื้นพระราชอำนาจของพระองค์ขึ้นอีกครั้ง แต่กลับทรง

เป็นผู้คัดค้านหากเกิดแนวคิดในสังคมที่จะถวายพระราชอำนาจต่างๆ คืนแก่พระองค์ จึงไม่แปลกนักที่ประชาชนชาวไทยจะให้ความศรัทธาต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และยึดมั่นว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มีความจำเป็นที่สุดที่ต้องดำรงอยู่คู่กับประเทศไทย ดังนั้น ไม่ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้ประการใดก็ตาม หรือต่อให้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารและล้มล้างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลให้สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ แต่สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ได้รับการรับรองโดยเจตนารมณ์ของประชาชนก็จะยังคงดำรงอยู่ไม่ว่าจะเป็นสถานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ สถานะที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดไม่ได้ หรือสถานะประการอื่นที่เคยบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน อันจะเห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดจากสถานะที่ทรงเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญที่ไม่ว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้นก็ฉบับก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในข้อนี้ไปได้ และเป็นที่เชื่อได้ว่า หากคณะรัฐประหารคณะใดมีความคิดที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญด้วยตนเองก็คงไม่พ้นที่จะไม่ได้รับการยอมรับทั้งจากประชาชนภายในประเทศและการยอมรับจากรัฐต่างประเทศจนกระทั่งนำไปสู่สภาวะหยุดนิ่งของประเทศไทย สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยจึงมีความเป็นเอกลักษณ์อย่างสูงและไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ トラบเท่าที่ประชาชนยังคงเคารพและศรัทธาต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ดังเช่นตลอดเวลาที่ผ่านมา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แถลงการณ์ ประกาศ คำสั่ง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข [Online], แหล่งที่มา <http://library2.parliament.go.th>
- กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ. พระราชดำรัสต่อบัณฑิตชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : สำนักพิมพ์กรีน ปัญญาญาณ, 2553.
- กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ. ทวีปเอเชีย : ราชอาณาจักรภูฏาน [Online]. 5 กรกฎาคม 2555. แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th>
- กัญญา นระรา. รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- เกษม ศิริสัมพันธ์. การสืบราชสมบัติ : ศึกษาจากกฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี. วารสารนิติศาสตร์ 17, 4, (2532).
- เจียน ธีระวิทย์. ระบบการปกครองของญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511.
- คณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550. ๖ ทรงเป็นร่มฉัตรรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “คอนสติตูชัน” และเรื่อง “โซเชี่ยลลิสม์”. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 51/2503
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2354/2531
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : เอส. ซี.พรีนซ์แอนด์แพค, 2546.
- เจษฎา พรไชยา. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. ปฏิวัติ 2475. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. ระบอบกึ่งประธานาธิบดี [Online]. 1 มีนาคม 2552. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net>
- ชำนาญ จันทร์เรือง. ระบอบประธานาธิบดี [Online]. 14 กุมภาพันธ์ 2552. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net>
- ฐานพงษ์ ทอนฮามแก้ว. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ณภัทรพร สิงห์ประเสริฐ. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- เดวิด แชนด์เลอร์. ประวัติศาสตร์กัมพูชา. แปลโดย พรรณงาม เก้าธรรมสาร และคณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2546.
- ธงทอง จันทรางศุ. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พริ้นท์แอนด์แพค, 2548.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2519.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก). นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ: เอกลักษณะประชาธิปไตยไทยในกระแสประชาธิปไตยโลก. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรทางการเมือง : อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ [Online]. 18 กรกฎาคม 2555. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. พลวัตของการเมืองไทย (Dynamics of Thai Politics) [Online]. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467 – มุมมองสองวัย. เดลินิวส์. 14 ธันวาคม 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467 – มุมมองสองวัย (ต่อ). เดลินิวส์. 21 ธันวาคม 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : พระมหากษัตริย์ไทยในสังคมโลก ตอน 1. เดลินิวส์. 23 พฤศจิกายน 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : พระมหากษัตริย์ไทยในสังคมโลก ตอน 2. เดลินิวส์. 30 พฤศจิกายน 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 1. เดลินิวส์. 22 กุมภาพันธ์ 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 2. เดลินิวส์. 29 กุมภาพันธ์ 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 3. เดลินิวส์. 21 มีนาคม 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 4. เดลินิวส์. 28 มีนาคม 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 5. เดลินิวส์. 4 เมษายน 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 6. เดลินิวส์. 11 เมษายน 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 7. เดลินิวส์. 18 เมษายน 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 8. เดลินิวส์. 25 เมษายน 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ จ.รักษา : ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของญี่ปุ่น ตอน 9. เดลินิวส์. 2 พฤษภาคม 2555.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ ๖ รักษา : พัฒนาการระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย (11). เดลินิวส์, 12 กันยายน 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. ผลพระคุณ ๖ รักษา : พัฒนาการระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย (12). เดลินิวส์, 19 กันยายน 2555.
- บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ. ชีวประวัติรัฐธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 - 2520. เอกสารวิชาการหมายเลข 607. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พฤษภาคม 2550.
- ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบยี่สิบสองปี (2475-2517). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. “กษัตริย์ไม่อาจครองราชย์” กรณีกษัตริย์เบลเยียมไม่ยอมลงนามประกาศใช้พระราชบัญญัติ [Online]. แหล่งที่มา <http://www.enlightened-jurists.com>
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. การลดพระราชอำนาจกษัตริย์ในสวีเดนฯ. หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ. 20 กันยายน 2550.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. เมื่อชวน คาร์ลอส ปกฤษ์รัฐประหาร. ประชาชาติธุรกิจ. 16 พฤศจิกายน 2549.
- ปรีดี พนมยงค์. จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2543.
- พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ประธานข้อปรีक्षा แก่ สิริ เปรมาจิตต์. ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน. พระนคร : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2511.
- พุทธชาติ ทองเอน. ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ [Online]. 7 ตุลาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th>
- เพ็ญจันทร์ โชติบาล. พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี. กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2529.
- ภททธี นิลสนิท. ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์. ดุลพาห 58, 1, (มกราคม - เมษายน 2554).
- โกศิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.
- มานพ ถนอมศรี. เจาะลึก 27 ราชนวงศ์ของโลก. นนทบุรี : บ้านรัก, 2554.

- มุกดา อเนกกลาภากิจ. รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- ราม วชิราวุธ. ประวัติต้นรัชกาลที่ 6. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2555.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2476 วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 33/2491 วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2491.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2491 วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2491.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2491 วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2491.
- วรชาติ มีชูบท. เกร็ดพงศาวดารรัชกาลที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2553.
- วรรณวรรณ ประพัฒน์ทอง. พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- วิชัย ต้นศิริ. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- วิชัย ศรีรัตน์. ศาลอาญาระหว่างประเทศกับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย คณะทำงานศาลอาญาระหว่างประเทศและศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา, 2546.
- วิชา มหาคุณ. สถาบันพระมหากษัตริย์กับศาลยุติธรรม. วารสารศาลยุติธรรม 4, 1, (ธันวาคม 2546 - มกราคม 2547).
- วิมลพรรณ ปิโตรวัชชัย. เอกกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ เล่ม 1-3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงเทพ (1984), 2553.
- วิชณุ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- วิชณุ เครื่องงาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ. พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 3, 2, (2520).
- สถิตย์ ไพเราะ. ท่านสถิตย์ ไพเราะ โต้บทความ “ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ของท่านภคฤทธิ์ นิลสินทิ [Online]. 29 กุมภาพันธ์ 2555. แหล่งที่มา <http://www.enlightened-jurists.com>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วารสารสถาบันพระปกเกล้า 5, 3, (กันยายน - ธันวาคม 2550).

- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. สาส์นสมเด็จพระ เล่ม 12. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้าของคุรุสภา, 2505.
- สุภาศิริ อมาตยกุล. โมร็อกโก: ดินแดนแห่งศิลปะและวัฒนธรรมอันหลากหลาย ตอนที่ 2 : เมื่ออาหารับและต่างชาติเข้ามาในโมร็อกโก. หนังสือวิทยุสาราณรมย์. กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. ฉบับที่ 34, มกราคม – มีนาคม 2550.
- สุภางค์ จันทวานิช และวิมาลา ศิริพงษ์. ระบบการเมืองการปกครองของชนชาติไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สหพันธรัฐมาเลเซีย : การเมือง การปกครอง และระบบรัฐสภา [Online]. กันยายน 2555. แหล่งที่มา <http://www.thai-senate.com>
- ศุภกาญจน์ ตันตราภรณ์. รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495. พระนคร : ชูสิน, 2495.
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551.
- อดุล วิเชียรเจริญ. รอยต่างในทฤษฎีรัฐชาติปไตยของไทย. รัฐสภาสาร 39, 6, (มิถุนายน 2534).
- อภิญา ดิสสะมาน. การเมืองการปกครองราชอาณาจักรเดนมาร์ก. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- อภิญา ดิสสะมาน. การเมืองการปกครองราชอาณาจักรนอร์เวย์. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- อภิญา ดิสสะมาน. การเมืองการปกครองราชอาณาจักรสวีเดน. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- อมร จันทรสมบูรณ์. สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย. วารสารกฎหมายสุโขทัย-ธรรมาธิราช ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, ธันวาคม 2534.
- อังกร จิรกิตยงกูร. รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ภาษาต่างประเทศ

- Anne Twomey. Changing the Rules of Succession to the Throne [Online]. October 2011. Legal Studies Research Paper No. 11/71. Sydney Law School. Available from <http://ssrn.com>
- BBC News. Brunei profile [Online]. 10 November 2011. Available from <http://www.bbc.co.uk>
- BBC News. Morocco approves King Mohammed's constitutional reforms [Online]. 2 July 2011. Available from <http://www.bbc.co.uk>
- Caroline Copley. Liechtenstein votes to keep prince's veto [Online]. 1 July 2012. Available from <http://www.reuters.com>.
- David C. King. Monaco. 2nd edition. New York: Marshall Cavendish, 2008.
- Douglas Harper. Emperor [Online]. Available from <http://www.etymonline.com>
- El Mundo. Don Juan Carlos, sobre el matrimonio gay: 'Soy el Rey de España y no el de Bélgica' [Online]. 13 May 2005. Available from <http://www.elmundo.es>
- Federal Research Division. Bahrain. Montana: Kessinger Publishing, 2004.
- Information and Press Service. The Grand-Ducal Family [Online]. 7 October 2000. Available from <http://www.gouvernement.lu>
- Iwai Katsumi. Japan's Imperial Family in Crisis [Online]. 19 November 2012. Available from <http://www.nippon.com>
- Jan Baltzersen. The re-unification of North Schleswig with Denmark in 1920 [Online]. 2005. Available from <http://byhistorie.inet-designer.dk/>
- Jeroen Zonneveld. Henk Kamp & Wouter Bos worden informateur [Online]. 18 September 2012. Available from <http://politiek365.com>
- John J. Conley, S.J. Remembering King Baudouin, Witness to Life. In *Life and Learning XIV*. Washington, D.C. : Georgetown University, 2005, p. 113-119.
- Kris Deschouwer. The Politics of Belgium: Governing a Divided Society. 2nd edition. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2012.
- Kuwait Amir Succession Law, 1964.
- La Constitution de la République française, 1958.

- Luc Frieden. Luxembourg: Parliament abolishes royal confirmation of laws. International Journal of Constitutional Law. Volume 7, 3, 2009, p. 539-543.
- Mark R. Gillen. The Malay Rulers' Loss of Immunity - The Gomez Incident [Online]. 26 May 2010. Available from <http://malaysianunplug.blogspot.com>
- Matthew Soberg Shugart & John M. Carey. Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Ministry of Justice of Sweden. The Swedish judicial system - a brief presentation [Online]. 15 October 2012. Available from <http://www.government.se>
- Nasos Mihalakas. Constitutional Reforms in Morocco and Jordan [Online]. 1 September 2011. Available from <http://foreignpolicyblogs.com>
- National Assembly of Kuwait. THE PROGRESS OF DEMOCRACY IN THE STATE OF KUWAIT [Online]. October 2011. Available from <http://www.kna.kw>
- Nicholas Watt. Royal succession gender equality approved by Commonwealth [Online]. 28 October 2011. The Guardian. Available from <http://www.guardian.co.uk>
- Official website of The Prime Minister's Office of Brunei Darussalam. Organization Chart [Online]. 27 June 2012. Available from <http://www.pmo.gov.bn/>
- Robert Elgie. Difficult cases – Bosnia and Herzegovina [Online]. 4 February 2009. Available from <http://www.semipresidentialism.com>
- Robert Elgie. Definitions of regime types [Online]. 8 October 2010. Available from <http://www.semipresidentialism.com>
- Robert Elgie. List of president-parliamentary and premier-presidential countries with dates [Online]. 18 August 2011. Available from <http://www.semipresidentialism.com>
- Robert Elgie. List of presidential, parliamentary and other countries [Online]. 23 September 2011. Available from <http://www.semipresidentialism.com>
- Robert Elgie. The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. In European Journal of Political Research, Volume 33, 2. Netherlands : 1998 Kluwer Academic Publishers, 1998.
- Robert Elgie. Ukraine - Return to 1996 constitution [Online]. 4 October 2010. Available from <http://www.semipresidentialism.com>

- Royal Decree No. 1/2008 on the Appointment of the Deputy Supreme Commander. 6 January 2008. Official Gazette of the Kingdom of Bahrain.
- Royal Decree NO. 86/97 on the Formation of the Council of Oman.
- Rudy B. Andeweg & Galen A. Irwin. Governance and Politics of the Netherlands. 3rd edition. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2009.
- Stephen E. Young & Alison Shea. Separating State from Church: A Research Guide to the Law of the Vatican City State. CUA Columbus School of Law Legal Studies Research Paper No. 2007-1. Law Library Journal Vol. 99, 3, 2007.
- The Act of Succession of Kingdom of Sweden, 1810 (as Amended 1980).
- The Apostolic Constitution Pastor Bonus.
- The Australian Electoral Commission (AEC). 1999 Referendum Reports and Statistics [Online]. 20 January 2011. Available from <http://www.aec.gov.au/>
- The Basic Law of Saudi Arabia.
- The Basic Law of the Sultanate of Oman (Royal Decree No. 101/96), 1996.
- The Code of Canon Law. 1983.
- The Constitution of Brunei Darussalam, 1959 (last Amended 2008).
- The Constitution of Canada, 1982.
- The Constitution of Japan, 1947.
- The Constitution of the Commonwealth of Australia, 1900.
- The Constitution of the Grand-Duchy of Luxembourg, 1868 (as Amended 2009).
- The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, 1952 (as Amended 2011).
- The Constitution of the Independent State of Papua New Guinea, 1975.
- The Constitution of the Italian Republic.
- The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 1973.
- The Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002.
- The Constitution of the Kingdom of Belgium, 1994 (as Amended 2007).
- The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 2008.
- The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993 (As amended 1999).
- The Constitution of the Kingdom of Denmark, 1953.
- The Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011.
- The Constitution of the Kingdom of Netherlands, 1815 (last Amended 2002).

- The Constitution of the Kingdom of Norway, 1814 (last Amended 2012).
- The Constitution of the Kingdom of Spain, 1978.
- The Constitution of the Kingdom of Swaziland, 2005.
- The constitution of the Principality of Andorra, 1993.
- The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 1921 (as Amended 2003).
- The Constitution of the Principality of Monaco, 1962 (as Amended 2002).
- The Constitution of the State of Kuwait, 1962.
- The Constitution of the State of Qatar, 2005.
- The Constitution of the Ukrainian National Republic, 1996.
- The Constitution of the Ukrainian National Republic, 1996 (as Amended 2004).
- The Constitution of the United Arab Emirates.
- The Constitution of the United States.
- The Constitution of Tuvalu, 1986.
- The Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 20-rp/2010 dated September 30, 2010.
- The Federal Armed Forces Act of Malaysia, 1972.
- The Federal Constitution of Malaysia, 1957.
- The Fundamental Law of Vatican City State.
- The Judicial Authority Law of Oman (Royal Decree No. 90/99).
- The Imperial Household Law of Japan, 1947.
- The Instrument of Government of Sweden, 1974.
- The Lateran Treaty.
- The Law of the Judiciary of Saudi Arabia (Royal Decree No. M/64)
- The Royal Style and Titles Act of Australia, 1973.
- The Succession to the Throne Act of Denmark, 1953 (as Amended 2009).
- The Shura Council law of Saudi Arabia, 1992.
- The Statute of Westminster 1931
- Thierry Mathou. The Politics of Bhutan: Change in Continuity. Journal of Bhutan Studies Volume 2 Number 2, 2000.
- Vernon Bogdanor. The Monarchy and the Constitution. Oxford: Clarendon Press, 1995.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวิษณุ วุฒานุรักษ์ เกิดเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2530 ที่จังหวัดอุบลราชธานี สำเร็จ การศึกษานิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2552 และเนติ บัณฑิตไทยจากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อปี พ.ศ. 2553 ได้เข้าศึกษาต่อใน หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2552