

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ
:ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย



นายเจษฎา พรไชยา

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

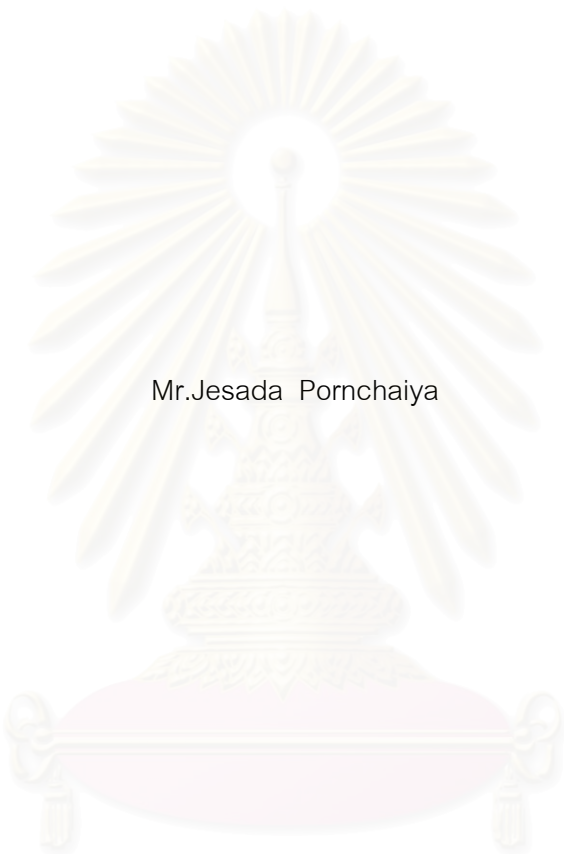
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-0538-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROYAL PREROGATIVE IN LAW AND CONSTITUTIONAL CONVENTIONS
: A COMPARATIVE STUDY OF GREAT BRITAIN AND THAILAND



Mr.Jesada Pornchaiya

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-0538-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติ
ทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย
โดย นายเจษฎา พรไชยา
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม (ถ้ามี) --

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ธานีรินทร์ ทรัพย์วิเชียร)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)

นายเชษฐา พรไชยา : พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ:ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย. (THE ROYAL PREROGATIVE IN LAW AND CONSTITUTIONAL CONVENTIONS : A COMPARATIVE STUDY OF GREAT BRITAIN AND THAILAND) อ. ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, จำนวนหน้า 391 หน้า. ISBN 974-13-0538-9.

แต่เดิมนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างกว้างขวางในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวผ่านทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายตุลาการ ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้เข้าใจว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีบทบาทใดๆหลงเหลืออยู่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

จากการศึกษาสามารถสรุปความเหมือนและแตกต่างของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย และอังกฤษได้เป็นสามส่วน คือ หนึ่งในส่วนของพระราชฐานะนั้น โดยทั่วไปแล้วไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ความแตกต่างกันที่เห็นได้ชัดก็คือ ในประเทศอังกฤษมีแนวคิดที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารแต่แนวคิดดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏในประเทศไทย สอง ในส่วนของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยทั่วไปแล้วจะมีลักษณะของการใช้พระราชอำนาจที่คล้ายคลึงกัน แต่จะมีส่วนที่แตกต่างกันในเนื้อหาที่คือในปัจจุบันมีแนวโน้มที่พระมหากษัตริย์อังกฤษจะทรงลงมายุ่งเกี่ยวกับการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากแนวโน้มของการที่หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้วไม่มีพรรคการเมืองใดได้ที่นั่งในสภาสามัญเกินกึ่งหนึ่ง ทำให้อำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีตกอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ในขณะที่พระมหากษัตริย์ไทยนั้นทรงดำรงพระองค์อยู่เหนือการเมืองอย่างแท้จริง โดยจะทรงลงมาแก้ไขสถานการณ์วิกฤติของประเทศก็ต่อเมื่อรัฐบาลที่มีหน้าที่บริหารประเทศ ไม่สามารถจะดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ได้แล้วเท่านั้น สาม ในส่วนของบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษเพิ่งจะเริ่มมีบทบาทในทางสังคมใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น ซึ่งบทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้ทรงถือปฏิบัติมายาวนานเกินกว่าครึ่งศตวรรษแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยทรงริเริ่มโครงการต่างๆเพื่อช่วยให้ราษฎรมีอยู่มีกิน ทรงปฏิบัติพระองค์เป็นแบบอย่างที่ดีต่อประชาชนทั้งในด้านคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้ง ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตที่ดีแก่ประชาชน การใช้พระราชอำนาจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนี้ ถือเป็นการใช้พระราชอำนาจที่โดดเด่นกว้างขวางเกินกว่าที่ทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชอำนาจใดๆจะสามารถเขียนถึงได้หมดสิ้น

ภาควิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติ.....
 สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ปีการศึกษา...2543..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

#4086067434 : MAJOR LAW

KEY WORD: LAW/ CONSTITUTION/ MONARCHY/ROYAL PREROGATIVE

JESADA PORNCCHAIYA : THE ROYAL PREROGATIVE IN LAW AND CONSTITUTIONAL CONVENTIONS : A COMPARATIVE STUDY OF GREATBRITAIN AND THAILAND .THESIS ADVISOR :ASSIST.PROF.KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT ,Ph.D. THESIS COADVISOR : -, 391 pp. ISBN 974-13 -0538 -9.

Previously, King has a broad authority to govern all the administration throughout the country. However, nowadays, King can only exercise such authority through the Executives Legislation and Judiciary according to the provisions provided by Constitution and uncodified Constitutional conventions. Thus, sometime, it is understood that King has no longer contribute any authority to administration country anymore.

From the research, the like and differentiate between the Institution of the King in Thailand and Great Britain can be identified as three parts. First, with respect to the royal positions, in general, there are no obvious differentiate. Nonetheless, the most distinguish issue is that in Great Britain, King is the head of the Executives. Such concept does not exist in Thailand. Secondly, with regard to the exercising of royal prerogative, in general are similar. The different is that recently there is a tendency that King in Great Britain may be involved in political affairs more than ever. This is because, after general election, there was no party can gain a seat in House of Common more than a half. Then a right to choose the Prime Minister, thus, goes to the King. However, the king in Thailand is always situated above the political issues. The King will only take a participation in the Executives decision only when the government, who responsible for an administration, is incapable to administrate and rectify the Kingdom's crisis. Finally, regarding the King's roles in modern state, the king of Great Britain just recently started to participate in the public welfare and take more closer to people. But the King in Thailand, especially King Bhumibol, has been acted as such for more than a half of century. King Bhumibol has exercise his royal charisma to create a well-being of his people by creating a various kind of projects to raise people economic, moral and ethic which is greater and wider beyond the scope of any theory.

Department.....Law..... Student's signature.....

Field of study.....Law..... Advisor's signature.....

Academic year...2000..... Co-advisor's.....

กิตติกรรมประกาศ

ในเบื้องต้นนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบคุณแห่งพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ตั้งแต่ครั้งบรรพกาลมาถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลปัจจุบัน ที่ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณแก่ปวงชนชาวไทยเป็นล้นพ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบคุณ ท่านศาสตราจารย์ ธานินทร์ กรัยวิเชียร อาจารย์ ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และรองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ที่ให้เกียรติรับเชิญมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอกราบขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ช่วยให้คำแนะนำและให้เกียรติเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

ขอขอบคุณ คุณอมรรัตน์ กุลสุขุจิต และ Professor Vernon Bogdanor ในการที่ผู้เขียนได้อาศัยวิทยานิพนธ์และตำราของท่านทั้งสองอ้างอิงในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ หากปราศจากงานเขียนชิ้นเยี่ยมดังกล่าว วิทยานิพนธ์เล่มนี้คงจะไม่สามารถสำเร็จลงได้ ขอขอบคุณ ท่านผู้เขียนตำราและเอกสารที่ผู้เขียนได้อาศัยอ้างอิงในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ทุกท่าน ท่านเหล่านี้เปรียบเสมือนครูของผู้เขียน

ขอขอบคุณ คุณวรรณวรรณ ประพัฒน์ทอง ที่ช่วยเหลือผู้เขียนทั้งในด้านกำลังใจและกำลังใจ ปราศจากพี่สาวที่แสนดีผู้นี้ วิทยานิพนธ์เล่มนี้คงจะพิมพ์ไม่เสร็จ ขอขอบคุณท่านผู้บังคับบัญชา พี่ เพื่อนและน้อง ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานศาลปกครองทุกท่านที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจ ขอขอบคุณ พี่ เพื่อนและน้องๆที่รักใคร่ทุกคน ที่คอยช่วยให้กำลังใจ

และสุดท้าย ขอกราบขอบคุณคุณยายพวงค์ คณาติยานนท์ ผู้เป็นบุพการีผู้ประเสริฐของหลาน ขอกราบขอบคุณ คุณพ่อใจเด็ด-คุณแม่ดวงฤดี พรไชยา ผู้เป็นทั้งกัลยาณมิตรและพระอรหันต์ของบุตร

ขอกราบขอบคุณพระศรีรัตนตรัย พระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายโปรดช่วยคุ้มครองบุคคลทั้งหลายเหล่านี้ให้เจริญด้วยอายุ วรรณะ สุข พละ ด้วยเทอญ

เจษฎา พรไชยา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่

1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	3

2 รากฐานความคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษและพระมหากษัตริย์ไทย

2.1 วิวัฒนาการของระบบกษัตริย์ในประเทศอังกฤษ.....	5
2.1.1 การก่อกำเนิดประเทศอังกฤษ.....	5
2.1.2 ยุคของการรวมตัวขึ้นเป็นอาณาจักร (Kingdoms).....	7
2.1.3 ลักษณะของความเป็นกษัตริย์ (Kingships).....	7
2.1.4 อิทธิพลของศาสนาคริสต์ต่อสถาบันกษัตริย์.....	8
2.1.4.1 คริสต์ศาสนากับแนวความคิดในเรื่องกฎหมาย.....	11
2.1.5 การเข้าสู่พระราชฐานะ หรือการเข้าสู่การเป็นกษัตริย์.....	12
2.1.6 การก่อเกิดสถาบันกษัตริย์ (Monarchy).....	13
2.1.7 ยุคแห่งจักรวรรดิ (The Age of Empires 1016-1216).....	14
2.1.8 กษัตริย์กับการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษ.....	28
2.1.9 วิวัฒนาการของระบอบการปกครองในตอนต้นศตวรรษที่ 18.....	29
2.1.10 สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคปัจจุบัน.....	30

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
2.2	แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย.....	32
2.2.1	แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในยุคโบราณ.....	32
2.2.1.1	ความสัมพันธ์ของชุมชนในยุคโบราณกับกษัตริย์.....	32
2.2.1.2	แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และสังคม ในช่วงก่อเกิดรัฐขึ้นในประเทศไทย.....	34
2.2.2	แนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ในสมัยสุโขทัย.....	37
2.2.2.1	แนวคิดแบบพ่อปกครองลูก.....	37
2.2.2.2	แนวคิดแบบธรรมราชา.....	39
	- ศาสนาพุทธกับแนวคิดแบบธรรมราชา และความแตกต่างของธรรมราชาใน พุทธศาสนากับศาสนาพราหมณ์.....	43
2.2.2.3	แนวคิดแบบสมมุติเทพ.....	46
2.2.3	แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา.....	48
2.2.3	แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์.....	57
2.2.4	รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกถึงพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	57
2.2.4.2	ช่วงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5	63
2.2.4.3	รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	75
2.2.4.4	รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475.....	80
2.2.4.5	ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ถึงปัจจุบัน.....	87
3	รัฐธรรมนูญ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ และแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย ของอังกฤษและไทย	
3.1	รัฐธรรมนูญ.....	102
3.1.1	รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ.....	104
3.1.1.1	ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญอังกฤษ.....	104

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1.1.2	ที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ.....106
3.1.2	รัฐธรรมนูญของประเทศไทย.....109
3.1.2.1	ที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย.....110
1.	การจัดเตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....111
2.	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....112
3.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475.....113
4.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....114
5.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....115
6.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.....116
7.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495.....118
8.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502.....118
9.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.....119
10.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515.....120
11.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.....121
12.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.....122
13.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520.....123
14.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.....124
15.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534.....126
16.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.....127
17.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....129
3.2	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ(Conventions of the Constitution)130
3.2.1	ที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ.....130
3.2.2	ผลของธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายและสถาบันการเมือง.....134

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2.3	การละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติอาจนำมาซึ่ง การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือ ระบบการเมืองในรูปแบบได้.....136
3.2.4	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษ.....137
3.2.4.1	วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญในอังกฤษ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18-19.....140
1.	การก่อกำเนิดหลักเรื่องความเป็นสูงสุดของรัฐสภา.....141
2.	ความเป็นเอกทางการเมืองของราชวงศ์ : ธรรมเนียมปฏิบัติของศตวรรษที่ 18 และสาเหตุ.....142
(1)	สาเหตุของระบบอุปถัมภ์.....142
(2)	ธรรมเนียมปฏิบัติในศตวรรษที่ 18.....145
(ก)	รัฐบาลมาจากการแต่งตั้ง ของพระมหากษัตริย์.....145
(ข)	การมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดของพระมหากษัตริย์ กับรัฐสภา.....146
(ค)	การลดบทบาทของพระมหากษัตริย์ และจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตย.....147
3.2.4.2	ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับธรรมเนียมปฏิบัติ.....148
3.2.4.3	ลักษณะเฉพาะของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ.....150
3.2.4.4	การแทนที่ธรรมเนียมปฏิบัติโดยบทบัญญัติ ลายลักษณ์อักษร.....153
3.2.5	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.....154
3.2.5.1	ธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการยับยั้ง ร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์.....154
3.2.5.2	ธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งรัฐบาล.....156
3.2.5.3	ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา.....157
3.3	แนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....159
3.3.1	แนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับ อำนาจอธิปไตยในอังกฤษ.....160

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3.2	แนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ในประเทศไทย.....162
4	พระราชสถานะและแนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
4.1	พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์อังกฤษและพระมหากษัตริย์ไทย.....172
4.1.1	พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์อังกฤษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....172
4.1.1.1	พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งรัฐ.....172
4.1.1.2	พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็น ประมุขฝ่ายบริหาร.....174
4.1.1.3	พระมหากษัตริย์ในฐานะ ประมุขแห่งศาสนจักรอังกฤษและสกอตแลนด์.....175
4.1.1.4	พระมหากษัตริย์ในฐานะ ทรงเป็นประมุขของกองทัพ.....177
4.1.1.5	พระมหากษัตริย์ในฐานะ ทรงเป็นประมุขของเครือจักรภพ.....177
4.1.1.6	พระมหากษัตริย์ในฐานะ ที่มาแห่งความยุติธรรม.....179
4.1.1.7	พระมหากษัตริย์ในฐานะ ที่มาแห่งเกียรติยศ.....181
4.1.1.8	พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ ตามกฎหมายของสหราชอาณาจักร.....182
4.1.1.9	พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ ตามกฎหมายของสหภาพยุโรป.....182
4.1.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์อังกฤษ
4.1.2.1	หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์ และการขึ้นครองราชย์.....183
4.1.2.2	พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์.....185
4.1.2.3	กรณีทรงเสด็จสวรรคต.....186

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.2.4.การเงินของพระมหากษัตริย์.....	186
4.1.2.5 การเสียภาษีของพระมหากษัตริย์.....	187
4.1.2.6.กฎหมายและวิธีปฏิบัติในกรณีที่พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นผู้เยาว์ ทรงใช้ความสามารถเป็นการถาวร ทรงใช้ความสามารถเป็นการชั่วคราว หรือทรงเสด็จนอกพระราชอาณาจักร.....	188
4.1.1.7 การอภิเษกสมรสของพระมหากษัตริย์.....	190
4.1.3 พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ไทย.....	192
4.1.3.1 ที่มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่ง.....	192
4.1.3.2 พระราชสถานะตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน.....	198
1 ประมุขของรัฐ.....	198
2 ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหา หรือฟ้องร้องมิได้.....	198
3 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และอัครศาสนูปถัมภก.....	202
4 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นจอมทัพไทย.....	203
4.1.3.2 กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับองค์. พระมหากษัตริย์ไทย.....	203
1 กรณีสิทธิการตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	203
2 กรณีเรื่องการจัดการทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ และเรื่องภาษี.....	205
3 การแบ่งแยกรัฐออกจากรัฐอธิปไตย ในประเทศไทย.....	214
4.2 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษและ พระมหากษัตริย์ไทย.....	217
4.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจ(Royal Prerogative) ในประเทศอังกฤษ.....	217

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.1.1	ความหมายของพระราชอำนาจ (Royal Prerogative).....220
4.2.1.2	ประวัติความเป็นมาของพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์อังกฤษ.....222
4.2.1.3	การจำแนกประเภทของพระราชอำนาจ.....223
4.2.1.4	ผลกระทบของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ต่อพระราชอำนาจ.....226
4.2.1.5	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในกิจการภายในประเทศ.....228
4.2.2	แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย.....231
4.2.2.1	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475.....232
4.2.2.2	ข้อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทย.....237
	(1) การมีอำนาจอันดั้นพันของเสนาบดี.....237
	(2) ปัญหาในเรื่องสถานภาพของพระมหากษัตริย์.....241
4.2.2.3	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475.....245
5	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ตามกฎหมายและ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ
5.1	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ.....246
5.1.1	พระราชอำนาจตามแบบพิธีการปกติ (usual's powers).....248
5.1.1.1	การลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบในร่างกฎหมาย (Assent to Legislation).....248
5.1.1.2	การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และการแต่งตั้งขุนนาง (Honours and Creation of Peers)252
5.1.1.3	การแต่งตั้งรัฐมนตรีและการปลดรัฐมนตรี (Appointment and Dismissal of Ministers).....258

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

5.1.1.4	การพระราชทานอภัยโทษ.....	262
5.1.2	พระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogatives or reserve's powers).....	265
5.1.2.1	การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี.....	265
	1. การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามแบบพิธีการปกติ.....	265
	2. การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในกรณีเหตุการณ์พิเศษ.....	265
	(1)กรณีนายกรัฐมนตรีลาออก จากตำแหน่งหัวหน้าพรรค.....	265
	(2) ในกรณีนายกรัฐมนตรีเสียชีวิต หรือไร้ความสามารถอย่างถาวร.....	266
	(3) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในช่วงสงคราม และช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ.....	267
	(4) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในสภาวะการชะงักงันของ สภาสามัญ (Hung Parliament).....	272
5.1.2.2	พระราชอำนาจปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรี ในการยุบสภา(Refusal of Advice)	277
5.2	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย.....	282
5.2.1	หลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ.....	282
5.2.2	พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ.....	288
5.2.2.1	พระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์.....	288
	1.พระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงริเริ่มใช้ได้โดย พระองค์เองและเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย.....	288
	(1) พระราชอำนาจเลือก แต่งตั้งหรือถอดถอนองคมนตรี.....	288
	(2) พระราชอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการ ในพระองค์และสมุหราชองครักษ์.....	290
	(3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน.....	291
	(4) พระราชอำนาจริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ บาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467.....	292

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

(5) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระราชทายาท ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467.....	293
2.พระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงริเริ่มใช้ได้โดย พระองค์เองแต่มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย(พระราช อำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย).....	295
5.2.2.2 พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริการ นิติบัญญัติ และตุลาการ.....	303
(1) พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล.....	304
(2) พระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ.....	308
(3) พระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม.....	308
1. ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.....	308
2. พระราชอำนาจในการพิจารณาคดี.....	308
3. ทรงแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมพ้นจาก ตำแหน่ง.....	308
4. ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง.....	308
5. ทรงแต่งตั้งประธานศาลปกครอง.....	308
6. พระราชอำนาจในการอภัยโทษ.....	309
7. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน ผู้พิพากษาและตุลาการ.....	316
5.2.3 พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ โดยพระบรมเดชานุภาพ.....	317
5.2.3.1 พระราชอำนาจในทางจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล...319	
(1) พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและ พระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (the right to be consulted)	319
(2) พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายและกิจการ ของรัฐบาล(the right to encourage).....	320

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
(3) พระราชอำนาจในการตักเตือนรัฐบาล (the right to warn).....	321
5.2.3.2 พระราชอำนาจดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับประชาชน.....	323
(1) การถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงต่อพระมหากษัตริย์.....	323
(2) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ.....	328
(3) การปฏิบัติพระองค์เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนใน ด้านคุณธรรมและจริยธรรม.....	332
(4) การพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่ประชาชนเพื่อเป็นแนว ทางการดำเนินกิจการงานและการดำเนินชีวิต.....	332
5.2.3.3 พระราชอำนาจดั้งเดิมที่ทรงใช้ในสภาวะวิกฤติ.....	338
(1) วิกฤตการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516.....	339
(2) วิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535.....	344
6 บทสรุป.....	355
รายการอ้างอิง.....	364
ภาคผนวก.....	372
ภาคผนวก ก.....	373
ภาคผนวก ข.....	384
ประวัติผู้วิจัย.....	391

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งนั้น รูปแบบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ เป็นรูปแบบที่นิยมอย่างแพร่หลายในทั่วโลก ในปี ค.ศ. 1914 ประเทศในทวีปยุโรปมีเพียงสามประเทศเท่านั้นที่มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส โปรตุเกส และสวิสเซอร์แลนด์ นอกนั้นมีการปกครองในรูปแบบที่มีกษัตริย์เป็นประมุข แต่ประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปที่มีการปกครองรูปแบบการปกครองในรูปแบบที่มีกษัตริย์เป็นประมุข ก็มีใช้ว่าทุกประเทศจะมีการปกครองรูปแบบที่เรียกว่า “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” (Constitutional Monarchy) รูปแบบดังกล่าวปรากฏจำกัดอยู่ในเพียงประเทศบางประเทศ อันได้แก่ อังกฤษ สเปน เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก และ เนเธอร์แลนด์ แต่ในปัจจุบันนี้ รูปแบบการปกครองดังกล่าว ได้ลดถอยความนิยมลงไปเป็นอย่างมาก ในยุโรปปัจจุบันมีเพียง 7 ประเทศเท่านั้นที่ยังคงมีการปกครองในรูปแบบที่มีกษัตริย์เป็นประมุข แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้ง 7 ประเทศนั้น เป็นประเทศที่ถือได้ว่ามีความมั่นคงในระบบการเมืองการปกครอง มีความเจริญและก้าวหน้าในระบบเศรษฐกิจไม่แพ้ประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ที่ถือว่าเป็นประเทศต้นแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็ยังคงยึดถือว่ากษัตริย์เป็นสถาบันหลักของประเทศอันไม่สามารถแยกออกได้จากระบบการเมืองการปกครอง แม้ว่าคนในสังคมปัจจุบันจะมองว่า สถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันที่ไม่มีบทบาทใดๆ ในทางการเมืองการปกครองหลงเหลืออยู่ แต่หากได้ศึกษาอย่างลึกซึ้งก็จะทำให้เข้าใจและตระหนักว่าสถาบันกษัตริย์ไม่เพียงแต่จะเป็นสัญลักษณ์และศูนย์รวมแห่งจิตวิญญาณของชาติ แต่ยังเป็นสถาบันที่คอยค้ำชูการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุดอีกด้วย

ประเทศไทยและประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ รวมทั้งมีการปกครองในระบบรัฐสภาเช่นเดียวกัน แต่ทั้งประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ต่างก็มีวิวัฒนาการของระบบการปกครองดังกล่าวซึ่งมีความแตกต่างกัน หากได้มีการศึกษาถึงวิวัฒนาการและบทบาทความสำคัญของสถาบันกษัตริย์อังกฤษ ก็จะเป็นประโยชน์ในการที่จะศึกษา และเข้าใจถึงระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขดียิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของพระราชอำนาจในทางบริหารของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณีที่เป็นรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบลักษณะ โครงสร้าง และขอบเขตของพระราชอำนาจที่ใช้ในทางบริหารทั้งที่ใช้ผ่านคณะรัฐมนตรีและที่ทรงสามารถใช้ได้โดยพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เอง
3. เพื่อศึกษาความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กับสถาบันการเมืองที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตของการใช้พระราชอำนาจในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

แต่เดิมนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างกว้างขวางในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวผ่านทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายตุลาการ ภายในกรอบของกฎหมายทั่วไป และรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ทั้งกฎหมาย รัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ นี้มักจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสภาพของสังคม จึงทำให้เข้าใจว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีบทบาทใดๆหลงเหลืออยู่ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่หากได้ศึกษากฎหมาย รัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ จะพบว่าพระมหากษัตริย์ไทยยังทรงมีบทบาทที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้พระราชอำนาจของพระองค์มีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่น ซึ่งแตกต่างจากพระมหากษัตริย์อังกฤษ ลักษณะเฉพาะและโดดเด่นดังกล่าวไม่เพียงแต่มีส่วนคอยค้ำชูการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังเป็นลักษณะเด่นที่สามารถนำพาประเทศไทยให้พ้นจากวิกฤติการณ์ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจเสมอมา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวความคิดที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยและอังกฤษตามจารีตประเพณีที่เป็นรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะพระราชอำนาจที่ทรงใช้ในทางบริหารทั้งในส่วนที่พระองค์ต้องทรงใช้โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และในส่วนที่ทรงสามารถใช้ดุลพินิจของพระองค์เองได้

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการดำเนินการศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์กฎหมาย (Historical Approach) โดยการดำเนินการวิจัยรวบรวมเอกสารต่างๆ (Documentary Research) โดยศึกษาถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญของไทยและของอังกฤษ กฎหมาย เอกสารทางวิชาการ รายงานการประชุมสภา บทความ วิทยานิพนธ์ ข่าวหนังสือพิมพ์ หนังสืออนุสรณ์ บันทึกของบุคคลสำคัญ ฯลฯ เพื่อนำมาประกอบการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- เพื่อทราบถึงลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นจารีตประเพณี
- เพื่อทราบถึงลักษณะและความมีอยู่ของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยและพระมหากษัตริย์อังกฤษเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้พระราชอำนาจ
- เพื่อทราบถึงวิวัฒนาการและโครงสร้างของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของไทยและอังกฤษ
- เพื่อทราบถึงแนวโน้มในอนาคตของรูปแบบการปกครองระบอบดังกล่าว

บทที่ 2

รากฐานความคิดเกี่ยวกับสถาบันและพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์อังกฤษ และพระมหากษัตริย์ไทย

การศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการศึกษาว่าสถาบันการเมืองในแง่ของนิติศาสตร์ รัฐธรรมนูญเป็นตัวบทที่มีความสำคัญและใหญ่ยิ่งที่ได้รวบรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์การการเมืองเป็นสาระสำคัญของรัฐ คือรัฐสภา รัฐบาล การเลือกตั้ง ฯลฯ นอกจากนั้นเรายังสามารถพบบทบัญญัติเหล่านี้ได้อีกในกฎหมายธรรมดา ในกฤษฎีกา กฎและข้อบังคับของรัฐบาล กฎกระทรวง ประกาศของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น มติของสภา จารัตประเพณี ตัวบทกฎหมายหรือในหลักกฎหมายทั่วไป การศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องศึกษาเรื่องเหล่านี้ทั้งหมด¹ แต่การศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษนั้นดูเหมือนจะแตกต่างจากการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศอื่นโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมิได้ปรากฏอยู่ในรูปลักษณะของเอกสารฉบับเดียว ดังเช่นรัฐธรรมนูญของไทยและ รัฐธรรมนูญอื่นของโลก รัฐธรรมนูญของอังกฤษนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบจารัตประเพณีหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

เอ.วี.ไดซี (A.V.Dicey) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ในการที่จะค้นหารัฐธรรมนูญของอังกฤษนั้นจำเป็นต้องอาศัยทั้งนักประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญ นักทฤษฎี และนักกฎหมาย เมื่อบุคคลดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ พวกเขาจำเป็นต้องศึกษาถึงประวัติศาสตร์ วิวัฒนาการประวัติทางการเมือง การก่อเกิดและการเปลี่ยนแปลงของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ รูปแบบและพฤติกรรมของชาวอังกฤษโดยทั่วไปและกลุ่มของการเมือง² รัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นผลพวงของประวัติศาสตร์ ไม่ได้เกิดจากการออกแบบ และในบรรดาสถาบันการเมืองของอังกฤษ สถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่ยิ่งลึกมากที่สุด การที่จะศึกษาถึงระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตยภายใต้ รัฐธรรมนูญ (Constitutional

¹ สนธิ เตชานันท์, พื้นฐานรัฐศาสตร์, (กรุงเทพ : โรงพิมพ์พันธ์ุ พับบลิชซิง 2540) หน้า 76-

² Jack Lively and Adam Lively, Democracy in Britain, (Oxford: Balckwell, 1994) ,

Monarchy) จึงจำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นศึกษาถึงพัฒนาการของสถาบันกษัตริย์ที่มีมาในแต่ละยุคสมัย³

2.1 วิวัฒนาการของระบบกษัตริย์ในประเทศอังกฤษ

2.1.1 การก่อกำเนิดประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ หรือ บริเตน (Britain) ตามคำเรียกที่เราใช้และเข้าใจกันในปัจจุบันมีชื่อทางการว่า สหราชอาณาจักร (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) ประกอบด้วยสองส่วนคือ เกาะอังกฤษ (Great Britain) และ ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ซึ่งเกาะอังกฤษประกอบด้วยอังกฤษ (England) เวลส์ (Wales) และ สกอตแลนด์ (Scotland) คำว่า Britain นั้นมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกและภาษาละติน ซึ่งเรียกขานโดยพวก Celtic ซึ่งเป็นกลุ่มชนพวกแรกที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในเกาะอังกฤษ โดยมีความหมายถึงดินแดนที่อยู่ทางด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือของฝรั่งเศส (Brittany) แม้พวกเซลติกจะเข้ามาตั้งรกรากบนเกาะอังกฤษเป็นพวกแรกๆก็ตาม แต่จุดเริ่มต้นของอารยธรรมบนเกาะอังกฤษนั้นเริ่มต้นเมื่อประมาณ 55-54 ปี ก่อนคริสตกาล พวกโรมันนำโดยจูเลียส ซีซาร์ (Julius Caesar) ได้เข้ามายึดครองเกาะอังกฤษและได้ครอบครองเกาะอังกฤษเป็นระยะเวลา 200-300 ปี จนถึงในช่วงศตวรรษที่ 5 โรมันได้ออกไปจากเกาะอังกฤษในช่วงนั้นได้มีกลุ่มชนจากตอนเหนือของทวีปยุโรปได้อพยพเข้ามาแทนที่ กลุ่มชนดังกล่าวได้แก่พวกแองเจิล (Angles) พวกแซกซอน (Saxon) และพวก จูซ (Jutes) และ 200 ปี ต่อมา กลุ่มชนต่างๆก็ได้ ก่อตั้งอาณาจักรต่างๆขึ้นมาบนเกาะอังกฤษมากมาย แต่ในจำนวนอาณาจักรเหล่านั้นอาณาจักรที่เข้มแข็งกว่าได้อำนาจครอบครองดินแดนทั้งหมดบนเกาะอังกฤษ กล่าวคือในตอนเหนือได้แก่อาณาจักร Northumbria ตอนกลางได้แก่อาณาจักร Mercia และตอนใต้ได้แก่อาณาจักร Wessex อย่างไรก็ตามเกาะอังกฤษก็ยังคงถูกรุกรานจากกลุ่มชนในแถบสแกนดิเนเวีย คือ ไวกิง และพวกเดนส์ (Danes) ในช่วงกลางของศตวรรษที่ 10 ดยุควิลเลียมแห่งนอร์ม็องดี (Duke William of Normandy) จากประเทศฝรั่งเศส ได้อ้างสิทธิในบัลลังก์ของอังกฤษ และได้ต่อสู้จนชนะพวกอังกฤษที่ Hastings ในปี ค.ศ. 1066 ตั้งแต่นั้นมาก็ถือว่า พวกนอร์มัน (Norman) ได้เข้ายึดครองเกาะอังกฤษอย่างเต็มตัว ฝรั่งเศสได้เข้ามามีอิทธิพลในเกาะอังกฤษอย่างมากทั้งในเรื่องของกฎหมาย ภาษา และการจัดสร้างทางสังคม ระบบกษัตริย์ในช่วงหลังจากการปกครองของกษัตริย์

³ Vernon Bogdanor, The Monarchy and the Constitution, (Oxford : Clarendon Press, 1995), p. vii

วิลเลียม เริ่มหยั่งรากลึกและมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้นกว่าช่วงก่อนหน้านี้อย่างมาก โดยอำนาจของกษัตริย์เริ่มแผ่ขยายกว้างขึ้นจนครอบคลุมทั่วทั้งเกาะอังกฤษ อย่างไรก็ตามในช่วงศตวรรษที่ 10-12 พวกเซลติกยังคงปกครองดินแดนเวลส์ (Wales) แม้ว่าอังกฤษจะพยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลครอบงำก็ตาม จนกระทั่ง ในปี ค.ศ. 1282 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 1 (Edward I) มีชัยเหนือเวลส์ในสงครามทำให้เวลส์เข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ รวมทั้งใช้กฎหมายเช่นเดียวกับอังกฤษนอกจากนั้น พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้สถาปนารัชทายาทของพระองค์ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าชายแห่งเวลส์ (Prince of Wales) ในปีค.ศ. 1301 ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่และจะตกอยู่กับโอรสองค์โตของกษัตริย์เท่านั้น ประเด็นนี้ทำให้เกิดการต่อต้านจากชาวเวลส์ ที่มีแนวคิดแบบชาตินิยม ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงต้นของศตวรรษที่ 15 ภายหลังจากการขึ้นครองราชย์ของพระเจ้าเฮนรีที่ 7 และต่อมาได้มีการประกาศกฎหมายให้อังกฤษและเวลส์ร่วมกันเป็นหนึ่งเดียวทั้งในด้านการเมือง การปกครอง และ กฎหมาย (The Acts of Union of 1536,1542)

ในส่วนของสกอตแลนด์ (Scotland) นั้นเดิมทีถูกครอบครองโดยพวกสกอต หรือ สกอตเทีย (Scotia) ซึ่งอพยพมาจากไอร์แลนด์ ในช่วงศตวรรษที่ 6 สกอตแลนด์กับอังกฤษได้ต่อสู้กันมาตลอด ช่วงยุคกลางจนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 16 เมื่อพระนางอลิซาเบธที่ 1 (Elizabeth I) สิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. 1603 โดยไม่มีทายาท ทำให้สายการสืบต่อราชสมบัติเปลี่ยนไป ตกแก่สายราชวงศ์สจวร์ต (Stuart) อันได้แก่พระเจ้าเจมส์ที่ 6 แห่งสกอตแลนด์ซึ่งต่อมาก็ได้ครองราชบัลลังก์อังกฤษเป็นพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา อังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ก็รวมตัวกันเรียกว่า Great Britain อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันดังกล่าวเป็นเพียงการรวมตัวกันเฉพาะระบบกษัตริย์เท่านั้น อังกฤษ และสกอตแลนด์ยังคงแยกจากกันในเรื่องของการเมืองและเศรษฐกิจ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1707 อังกฤษและสกอตแลนด์ก็ได้ตกลงกันที่จะมีระบบการออกกฎหมายร่วมกันโดยมีสภาร่วมกัน แต่สกอตแลนด์ยังคงรักษาระบบกฎหมายและศาสนาของตนไว้อยู่ การรวมตัวกันของอังกฤษ และสกอตแลนด์ เริ่มเกิดปัญหาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระนางแอนน์สิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. 1714 ราชวงศ์สจวร์ตก็ได้สิ้นสุดลงเนื่องจากพระเจ้า George ซึ่งสืบเชื้อสายจากธิดาของพระเจ้าเจมส์ ที่ 1 และเป็นกษัตริย์ต้นราชวงศ์ Hanover ได้ขึ้นครองราชย์แทน เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการกบฏขึ้นในปี ค.ศ. 1715 และ 1745 โดยกลุ่มกบฏที่เรียกว่าจาโกแบง (Jacobite) โดยมีเป้าหมายที่จะฟื้นฟูราชวงศ์สจวร์ตอีกครั้ง แต่การก่อกบฏดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ

การรวมตัวกันของอังกฤษและไอร์แลนด์ ได้เริ่มต้นในปี 1169 เมื่อพระเจ้าเฮนรีที่ 2 แห่งอังกฤษได้เริ่มบุกโจมตีไอร์แลนด์ โดยพระเจ้าเฮนรีที่ 2 ซึ่งรับการแต่งตั้งจากสันตะปาปาที่กรุงวาติกันให้เป็นผู้ครอบครองอาณาจักรทั้งหมดบนเกาะอังกฤษ (Over lordship)

ได้พยายามบุกยึดไอร์แลนด์ ทั้งนี้เพื่อให้ศาสนาจักรในไอร์แลนด์ (Church of Irish) หันมานับถือและเชื่อฟังสันตะปาปาที่กรุงโรม ในค.ศ. 1541 พระเจ้าเฮนรีที่ 8 (Henry VIII) ได้ประกาศว่าพระองค์ทรงเป็นกษัตริย์แห่งไอร์แลนด์ด้วย ทั้งนี้พระองค์ต้องการที่จะปฏิรูประบบศาสนาในไอร์แลนด์ การสร้างอำนาจฐานของกษัตริย์ในไอร์แลนด์เริ่มมีมากขึ้น ในช่วงสมัยของพระนางอลิซาเบธที่ 1 เนื่องจากความกลัวที่ว่ากษัตริย์ฟิลิปแห่งสเปน (Philip of Spain) จะใช้ไอร์แลนด์เป็นฐานที่ตั้งเพื่อยึดครองอังกฤษ ในปีค.ศ. 1782 อังกฤษได้ให้ อิสรภาพในทาง รัฐสภาคืนแก่รัฐสภาไอร์แลนด์ อังกฤษและไอร์แลนด์มีความผูกพันกันตามรัฐธรรมนูญก็เพียงแค่การมีฝ่ายบริหารและประมุขร่วมกัน ต่อมาในปีค.ศ. 1801 รัฐสภาไอร์แลนด์ได้ลงคะแนนเสียงให้รัฐสภาไอร์แลนด์ เข้าร่วมกับรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland)⁴

2.1.2 ยุคของการรวมตัวขึ้นเป็นอาณาจักร (Kingdoms)

เดิมทีนั้น ในยุคมีระหว่างศตวรรษที่ 5 และ 6 มีกษัตริย์หลายพระองค์ในเกาะอังกฤษ แต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังถือไม่ได้ว่ามีอาณาจักรเกิดขึ้นแล้ว ช่วงเวลานั้นมีกลุ่มสังคมหลายเผ่าอาศัยอยู่ในเกาะอังกฤษ แต่ละกลุ่มจะมีผู้นำซึ่งชื่อในภาษาสเปนเรียกว่า “reger” หรือ “King” ในภาษาอังกฤษ กลุ่มชนเหล่านี้จะอาศัยอยู่เป็นหลักแหล่งแต่ไม่มีอาณาเขตที่แน่นอน กลุ่มชนต่าง ๆ นั้นได้แก่อาณาจักร Northumbria อาณาจักร Mercia และ อาณาจักร Wessex⁵

2.1.3 ลักษณะของความเป็นกษัตริย์ (Kingships)

แม้ว่าในช่วงศตวรรษที่ 5 จะมีกษัตริย์ ในเกาะอังกฤษอยู่หลายพระองค์ แต่รูปแบบของกษัตริย์บนเกาะอังกฤษก็คงมีอยู่เพียงรูปแบบเดียว ดังที่นักปราชญ์ชาวแองโกลแซกซอนที่ชื่อ Abbot AElfric ได้กล่าวไว้เมื่อประมาณ 1000 ปี มาแล้วว่า

“ ไม่มีบุคคลใดสามารถตั้งตนเองเป็นกษัตริย์ได้เอง ประชาชนสามารถที่จะเลือกคนที่ตนพอใจ ให้เป็นกษัตริย์ได้ แต่หลังจากบุคคลนั้นได้รับการสถาปนาให้เป็นกษัตริย์แล้ว เขาก็จะมีอำนาจปกครองประชาชนทั้งหมด และ

⁴ HMSO, Britain 1993 An Official hand book, (London : HmsO, 1993), pp.1-4

⁵ John Cannon and Ralph Griffiths , The Oxford Illustrated History of The British Monarchy, (Oxford : Oxford, 1998), p.1

ประชาชนก็ไม่สามารถที่จะปลดพันธะเหล่านั้นลงจากคอ
ของเขาได้อีกต่อไป”⁶

แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นไปดังกล่าวข้างต้นเสมอไป เนื่องจากความ
ไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยในชีวิตของกลุ่มชน อันเนื่องมาจากการสลายตัวไปของอาณาจักร
โรมัน รวมทั้งการอพยพของชนจากฝั่งทวีปเข้ามาในเกาะอังกฤษอย่างมากทำให้เกิดกษัตริย์ใน
ช่วงนั้นเป็นกษัตริย์นักรบที่สามารถปกป้องกลุ่มชนและเอาชนะต่อศัตรูของเผ่าได้ บุคลิกภาพของ
กษัตริย์ในยุคนี้จะต้องเป็นนักรบที่เก่งกาจ สามารถนำทัพไปสู่ชัยชนะในสงครามได้ กลุ่มชนเผ่า
บอลติก(Baltic) หรือเยอรมานิก (Germanic) มีคำเรียกกษัตริย์ของตนอย่างเช่น ผู้ปกป้องทรัพย์
สิน (Treasure-guards) กษัตริย์ผู้ให้ (King-givens) หรือผู้ค้นพบทอง (gold-finds) กษัตริย์ในยุค
มีดินนั้นถูกคาดหวังว่าจะต้องครอบครองอาณาเขตให้มากที่สุดเพื่อขยายกลุ่มชนของเขาและจะต้อง
มีความสามารถที่จะมีชัยชนะต่อเพื่อนบ้าน และคอยปกป้องประชาชนของตนให้มีชีวิตที่ปลอดภัย
ได้ คุณลักษณะดังกล่าวปรากฏอยู่ในกษัตริย์ตั้งแต่ยุคมีดถึงยุคกลางของอังกฤษ กษัตริย์ในยุค
กลางของอังกฤษทุกพระองค์ยกเว้นพระเจ้าเฮนรี่ ที่ 6 (1422-1461) จะทรงนำทัพในสนามรบเอง
อย่างน้อย 1 ครั้ง หากพระองค์ได้นำทัพพ่ายแพ้ในสงคราม ก็จะทำให้เสถียรภาพของความเป็น
กษัตริย์ของพระองค์อยู่ในอันตราย ดังเช่นเคยเกิดขึ้นกับกษัตริย์ AEthelred II และพระเจ้า
จอห์น ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่ากษัตริย์ในยุคมีดของอังกฤษ จะได้รับอิทธิพลในรูปแบบการปกครอง
ของกษัตริย์โรมันที่เคยปกครองอังกฤษมาก่อนหน้านี้หรือไม่ แต่ก็มีความเป็นไปได้ว่ากษัตริย์
อังกฤษในยุคมีดจะนำรูปแบบการจัดการการปกครองของโรมัน ที่เคยใช้มาก่อนมาปรับปรุงกับ
อาณาจักรของตน ดังเช่นแนวคิดที่ว่ากษัตริย์เป็นผู้สร้างกฎหมายนั้น มีส่วนที่คล้ายคลึงกับรูป
แบบของอาณาจักรโรมัน ดังนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่ารูปแบบของกษัตริย์นักรบ และกษัตริย์นักรบ
ครองเป็นรูปแบบเก่าแก่และเป็นคุณลักษณะขั้นพื้นฐานของกษัตริย์ในยุคเริ่มแรกของอังกฤษ

2.1.4. อิทธิพลของศาสนาคริสต์ต่อสถาบันกษัตริย์

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า คุณลักษณะขั้นพื้นฐานประการที่สำคัญของ
กษัตริย์อังกฤษในยุคเริ่มแรกนั้น ได้แก่ ความเป็นกษัตริย์นักรบ และกษัตริย์นักรบครอง
คุณลักษณะที่สำคัญอย่างที่สามของกษัตริย์อังกฤษในยุคมีดได้แก่ คุณสมบัติ ที่กษัตริย์ต้องเป็น
คริสเตียน กล่าวคือมีการถือว่ากษัตริย์นั้นมีสถานะเหมือนนักบวชที่เป็นตัวแทนของ พระเจ้า
ตามพระคัมภีร์เก่า (Old Testament) ได้เน้นถึงฐานะของกษัตริย์มีฐานะเป็นนักรบครอง และมอบ

⁶ ibid, p.18

หมายหน้าที่กษัตริย์ให้เป็นนักรบผู้พิทักษ์ศาสนาคริสต์ หรือทำสงครามเพื่อให้เป็นไปตามประสงค์ของพระเจ้า การทำสงครามต่อคนนอกศาสนาที่ถือว่าเป็นศัตรูต่อศาสนาคริสต์นั้น เป็นหน้าที่ที่สำคัญของกษัตริย์ในยุคนั้น ดังเช่นกรณี กษัตริย์ Guthrum จำต้องเข้าพิธีเพื่อเป็นคริสต์ศาสนิกชน หลังจากพระองค์ชนะสงครามในสนามรบที่ Edington ในปีค.ศ. 878 อิทธิพลของคริสต์ศาสนาได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบของกษัตริย์ในประเทศอังกฤษ คริสต์ศาสนาได้นำอำนาจแก่กษัตริย์ในการที่จะขยายขอบเขตของการใช้พระราชอำนาจ ขณะเดียวกันก็ได้เน้นย้ำถึงพันธะของกษัตริย์ที่มีต่อศาสนจักร การก่อกำเนิดแนวคิดเกี่ยวกับการเป็นกษัตริย์คริสเตียนนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ต่อลักษณะความเป็นกษัตริย์ของอังกฤษ และได้ส่งผลกระทบต่อกษัตริย์อังกฤษในตลอดยุคกลาง

ดังปรากฏจากกฎหมายไอริชโบราณว่า แนวความคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ของไอริชแต่เดิม ก่อนศตวรรษที่ 5 นั้น มีลักษณะทางความเชื่อแตกต่างจากช่วงภายหลังศตวรรษที่ 5 ที่ศาสนาคริสต์ได้เริ่มแพร่ขยายเข้ามาในไอร์แลนด์อย่างเป็นทางการแล้ว ผู้ที่มีส่วนสำคัญในการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในอังกฤษ ได้แก่ โคลัมบา (Columba) ซึ่งเป็นหนึ่งในราชานิกุลของ Ui Neill จากไอร์แลนด์กลาง โคลัมบาได้ก่อตั้งโบสถ์ที่ ไอออนนา (Iona) ในราชอาณาจักร ดาลไรดาห์ (Dalraida) โคลัมบาได้ชักชวนให้กษัตริย์ AEdan เข้าเป็นคริสเตียน ซึ่งถือว่าเป็นกษัตริย์องค์แรกในเกาะอังกฤษที่เข้ารับเป็นคริสเตียน โคลัมบาได้ติดต่อกับกษัตริย์แห่ง Picts , Brides หรือ Bruide และได้ชักจูงให้พระองค์มานับถือศาสนาคริสต์ เหล่าบรรดานักบวชตระหนักว่าการชักจูงให้กษัตริย์มานับถือศาสนาคริสต์ให้ได้ก่อน เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะทำให้ประชาชนในอาณาจักรหันมานับถือศาสนาคริสต์ ในทัศนคติของกษัตริย์นั้นเห็นว่า ศาสนาคริสต์ได้ก่อให้เกิดทัศนคติความเชื่อเกี่ยวกับตัวพระองค์ และหน้าที่ของพระองค์บนโลกมนุษย์ กษัตริย์คริสเตียนนั้นถือว่าตนเป็นกษัตริย์แห่งสวรรค์ที่เหนือกว่าบรรดาเหล่ากษัตริย์อื่นๆ ภายใต้คริสต์ศาสนานั้น กษัตริย์จะได้รับความคุ้มครองและความชอบธรรมในการทำสงคราม นอกจากนั้นยังได้ให้ความมั่นใจต่อกษัตริย์ว่าในช่วงเวลาสงบนั้น อาณาจักรของพระองค์จะสมบูรณ์มั่นคง หลังจากภาระกิจของโคลัมบาเสร็จสิ้นลง นักบวชสอนศาสนา (Emissary) ได้เข้ามายังเกาะอังกฤษ เพื่อที่จะชักจูงให้กษัตริย์ของพวกเขาแองโกล-แซกซอน ซึ่งอยู่ทางด้านตอนใต้เข้านับถือศาสนาคริสต์ ออกัสตินได้ถูกส่งไปยังราชสำนักของกษัตริย์ Aethelbert และเดนส์ ในค.ศ. 597 ต่อมา Paulinus ได้ถูกส่งไปยังกษัตริย์ Edwin แห่ง Northumbria ในปี 627 จนกระทั่งช่วงกลางศตวรรษที่ 6 กษัตริย์ทุกพระองค์ในเกาะอังกฤษได้หันมานับถือศาสนาคริสต์จนหมดสิ้น กษัตริย์บนเกาะอังกฤษได้รักษาความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับศาสนจักรตลอดมา ผู้ทรงอำนาจทางศาสนาและผู้ทรงอำนาจในทางโลกได้แยกออกจากกัน โบสถ์ และรัฐ กลายเป็นเสาหินคู่ที่ค้ำยันสังคมบนเกาะอังกฤษ บรรดานักบวช

บิชอปทั้งหลายมักจะเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ ดังเช่นกษัตริย์แห่งแซกซอนตะวันตกเป็นต้น นักบวชเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริหารต่างๆ การออกกฎหมายเกี่ยวกับศาสนา รวมทั้งการปรับปรุงศาสนจักรด้วย ในสายตาของศาสนจักรแล้วการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากกษัตริย์นั้นเป็นกุญแจสำคัญ ในการที่จะทำให้ศาสนจักรมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ในช่วงศตวรรษที่ 10 มีการปรับปรุงศาสนจักรโดยการช่วยเหลือของกษัตริย์ โดยการให้ความรับรองคุ้มครองทรัพย์สิน รับรองสถานภาพทางกฎหมาย และให้อภิสิทธิ์ต่างๆ แก่โบสถ์แต่ละแห่ง ทั้งนี้กษัตริย์จะได้รับการสนับสนุนจากพระและบิชอปเป็นการต่างตอบแทน ความเป็นกษัตริย์คริสเตียนนี้ได้ปรากฏต่อสาธารณชนในรูปแบบของพิธีกรรม ในการขึ้นครองราชย์โดยเริ่มเป็นจุดสำคัญที่สุดของพิธีขึ้นครองราชย์ (CORONATION) ของกษัตริย์ นับแต่ต้นศตวรรษที่ 6 เป็นต้นมา เมื่อกษัตริย์แห่งอังกฤษขึ้นประทับยังราชบัลลังก์เพื่อประกอบพิธีขึ้นครองราชสมบัติ จะต้องมิผู้แทนแห่งศาสนจักรเข้าร่วมด้วยทุกครั้ง แม้ว่าเราจะทราบว่าเป็นผู้มีส่วนในการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์ AEDAN ในอาณาจักร DALRIADA หรือ SCOTLAND แต่รายละเอียดเกี่ยวกับการที่ศาสนจักรเข้ามามีส่วนร่วมในการสถาปนากษัตริย์ในอังกฤษก่อนค.ศ. 900 นั้น ยังไม่ปรากฏชัดแจ้ง อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ก้าวสำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการของศาสนจักรในการขึ้นสู่ราชบัลลังก์ของอังกฤษได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อ ค.ศ. 787 เมื่อกษัตริย์ออฟฟา (Offa) และเมอร์เซีย (Meria) ได้พยายามเชิญสันตะปาปา มาเยือนอังกฤษเพื่อที่จะทำพิธีเจิมโอรสของตน (Eugfrith) ให้ขึ้นเป็นกษัตริย์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการยืนยันสิทธิของ Eugfrith ในการที่จะขึ้นครองราชย์ กษัตริย์ Offa เชื่อว่าความเป็นกษัตริย์ของตนได้รับความรับรองจากพระเจ้า ('I ,Offa,by the divine controlling grace king of the Mercians')

จะเห็นได้ว่า จากพิธีกรรมที่จะต้องให้บิชอปหรือนักบวชคริสเตียนรับรองความเป็นกษัตริย์ซึ่งได้เริ่มต้นและกลายเป็นจารีตประเพณี นับแต่นั้นมากษัตริย์อังกฤษที่ขึ้นครองราชย์โดยผ่านพิธีขึ้นครองราชย์ที่มีบิชอปทำพิธีนั้นจะได้รับการคุ้มครองจากศาสนจักร โดยจะถือและรับรองว่าเป็นกษัตริย์ที่ถูกต้องเสมอ ดังเช่นในกรณีของกษัตริย์ Aethelred II แม้ว่าพระองค์จะลี้ภัยจากการรุกรานของกษัตริย์ Swayn แห่ง Dane ก็ตาม แต่ก็ยังถือว่าพระองค์เป็นกษัตริย์ที่ต้องขอขมกราบอยู่เช่นเดิม กรณีคล้ายกันดังกล่าวข้างต้น ก็เกิดกับพระเจ้าจอห์นเช่นเดียวกัน กษัตริย์ที่ผ่านพิธีอุทิศตนให้แก่พระเจ้านั้น ทรงมีภาระและหน้าที่อย่างใหญ่หลวงที่ต้องปฏิบัติภาระและหน้าที่ดังกล่าวเป็นที่รับรู้ของสาธารณชนในพิธีสาบานตน(oath) ซึ่งจะต้องสาบานตนในพิธีขึ้นครองราชย์ คำสาบานนี้จะทำอย่างรูปแบบเป็นทางการนับแต่สมัยศตวรรษที่ 10 และไม่มี การแก้ไขจนถึงศตวรรษที่ 12 การสาบานตนนี้เป็นจุดสำคัญที่สุดของพิธีบรมราชาภิเษกซึ่งมีอยู่จนถึงยุคปัจจุบัน กษัตริย์แองโกล-แซกซอนจะสาบานว่า จะทำนุบำรุงคริสต์ศาสนาและประชาชน

ชาวคริสเตียน และให้ความสำคัญยุทธธรรมในคำตัดสินคดีความ อาจกล่าวได้ว่า การเป็นกษัตริย์ของอังกฤษ นั้นถือเป็นกษัตริย์ในนามของพระเจ้า พระเจ้าถือเป็นผู้ปกครองสูงสุด (Theocracy)⁷

2.1.4.1 คริสต์ศาสนากับแนวความคิดในเรื่องกฎหมาย

ในช่วงสมัยของกษัตริย์ALFRED นั้นมีความพยายามที่จะปรับปรุง การศึกษามาตรฐานการเรียนรู้ของประชาชน รวมทั้งการอ่านออกเขียนได้ของประชาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้ประชาชนอ่านและเข้าใจประกาศของกษัตริย์ คำสั่งและกฎหมาย การตัดสินคดีความใน สมัยนั้นใช้กฎหมายไอร์ชที่มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 7 โดยหลักแล้วกษัตริย์มีหน้าที่ในการเป็นขุนศึก และทำสงครามเพื่อปกป้องอาณาจักร กษัตริย์แทบไม่มีหน้าที่ในการออกกฎหมายหรือตัดสินคดี ความแต่อย่างใด อำนาจในทางกฎหมายนั้นจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์การควบคุมความประพฤติ โดยสังคมนั้นๆเอง เมื่อศาสนาคริสต์ได้เข้ามามีอิทธิพลในอังกฤษแนวความคิดดังกล่าวจึงเปลี่ยน ไป คัมภีร์ไบเบิลและกฎหมายคริสเตียน ได้เข้ามามีส่วนในแนวความคิดเรื่องระบบกฎหมาย โดยค่อยๆเน้นย้ำถึงหน้าที่ของกษัตริย์ในการเป็นผู้ออกกฎหมาย และเป็นผู้พิพากษาตัดสินคดี ความ ในศตวรรษที่ 12 แนวความคิดเกี่ยวกับการออกกฎหมายของกษัตริย์ที่แต่เดิมถือว่ามีหน้าที่ ของกษัตริย์ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยอิทธิพลของคริสต์ศาสนาโดยสิ้นเชิง คำพิพากษาของผู้ พิพากษาระทำไปในนามของกษัตริย์ คำปรับสินไหมทดแทนต่างๆเป็นการปรับโดยกษัตริย์ ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในกฎหมายของพวกเวลส์ (Wales) แม้ว่ากษัตริย์อังกฤษในยุคภายหลังการ แพร่ขยายเข้ามาของคริสต์ศาสนาจะยึดถือแนวทางว่า กษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการออก กฎหมายบังคับใช้ก็ตาม แต่จารีตประเพณีดั้งเดิมก็ยังคงปรากฏให้เห็น ดังปรากฏในประมวล กฎหมายไอร์ชในยุคต้น ประเพณีที่ถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ออกกฎหมายนั้นปรากฏให้เห็นเด่นชัด ตั้งแต่ช่วงกษัตริย์ Aethelred II (1016) กษัตริย์ในยุคต่อมาก็ยังคงยึดถือปฏิบัติตามประกาศ กฎ เกณฑ์ ในการปกครอง รวมทั้งกฎหมายต่างๆที่กษัตริย์ในยุคก่อนออกบังคับใช้ ซึ่งส่งผลให้เกิดรูปแบบที่ชัดเจนของกฎหมายแองโกล-แซกซอน รากฐานของกฎหมายแองโกล-แซกซอนนี้ได้แก่ อิทธิพลของจารีตประเพณีดั้งเดิมซึ่งได้รับอิทธิพลจาก อาณาจักรโรมัน และโดยเฉพาะอิทธิพล ของคริสต์ศาสนา กฎหมายดังกล่าวได้ออกมาเพื่อเพิ่มอำนาจของกษัตริย์และในทางตรงกันข้าม ก็ออกมาเพื่อกำกับหรือจำกัดการกระทำของกษัตริย์เช่นเดียวกัน ในการออกกฎหมายของ กษัตริย์นั้น นักบวชเป็นผู้ที่เข้ามามีอิทธิพลอย่างมาก กฎหมายที่ออกมานั้นเสริมสร้างอำนาจให้ แก่กษัตริย์เป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าว ก็ได้สร้างความรับผิดชอบให้แก่ กษัตริย์เช่นกัน กล่าวคือ ทำให้กษัตริย์มีหน้าที่ที่ต้องรักษากฎหมาย และทำให้คนในสังคมปฏิบัติ ตามกฎหมาย กษัตริย์ต้องลงโทษผู้ที่ก่ออาชญากรรม หรือกระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะ

⁷ ibid, p.31

กษัตริย์จะต้องพยายามที่จะปรับเปลี่ยนแนวความเชื่อของสังคม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาความยุติธรรม โดยการใช้กำลังหรือความรุนแรงในการล้างแค้นตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมในยุคก่อนๆที่ยังคงเหลืออยู่⁸

2.1.5 .การเข้าสู่พระราชฐานะ หรือการเข้าสู่การเป็นกษัตริย์

ปัญหาขั้นพื้นฐานของการเข้าสู่ฐานะของกษัตริย์นั้น คือใครที่จะเป็นผู้ที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติในการที่จะเป็นกษัตริย์ ผู้นำของชนชาวเยอรมันนิกในสมัยโบราณนั้นต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการสงคราม และมีความสามารถที่ปกป้องประชาชนจากการรุกรานของข้าศึกศัตรูได้ จึงพอจะสรุปได้ว่าในช่วงเริ่มแรกของการมีกษัตริย์บนเกาะอังกฤษนั้นความสามารถในการรบเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ในการขึ้นเป็นกษัตริย์มากกว่าการขึ้นเป็นกษัตริย์โดยการสืบสายเลือดหรือสืบตระกูล ต่อมาในศตวรรษที่ 7 ซึ่งเป็นยุคที่กษัตริย์ชาวแองโกล-แซกซอนได้รับอิทธิพลของคริสต์ศาสนาแล้ว การเลือกกษัตริย์นั้น จะเลือกโดยบุคคลผู้ที่เป็นที่นับถือและมีอิทธิพล โดยจะเลือกจากสมาชิกภววงศ์หรือเครือญาติของกษัตริย์องค์ก่อน สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือคนที่จะเป็นกษัตริย์จะต้องเป็นเพศชายที่เป็นผู้ใหญ่แล้วเท่านั้น จะเป็นเด็กไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าบัลลังก์อาจจะตกไปยังพี่ชายหรือน้องชายหรือหลานของกษัตริย์องค์ก่อน แทนที่จะตกเป็นของบุตรชายของกษัตริย์องค์ก่อนก็ได้ หลักการเรื่องชายที่เป็นผู้ใหญ่แล้วนั้นได้กลายเป็นจารีตประเพณีในยุคนี้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้การที่จะก้าวขึ้นเป็นกษัตริย์มีลักษณะเป็นแบบเปิด เนื่องจากอาจจะมีบุคคลมากกว่า 1 คน ที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะสามารถสืบทอดราชบัลลังก์ได้ จารีตประเพณีดังกล่าวทำให้เกิดสงครามเพื่อแย่งชิงราชบัลลังก์ในระหว่างผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 956,975 และ 1035

ต่อมาในศตวรรษที่ 10 และ 11 ศาสนจักรได้เริ่มแพร่ขยายอิทธิพลเข้ามาครอบงำในเรื่องการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์ โดยผู้ที่จะขึ้นครองราชย์นั้นจะต้องเป็นโอรสที่ชอบด้วยกฎหมายคนโตของกษัตริย์คนก่อน ไม่ว่าเขาจะมีอายุเท่าใด ดังเช่นในปีค.ศ. 975 กษัตริย์เอ็ดการ์ (Edgar) ได้ขึ้นครองราชย์ขณะที่พระองค์มีอายุ 13 ปี และเมื่อทรงสิ้นพระชนม์ น้องชายของพระองค์ (กษัตริย์ Aethelred) ก็ได้ขึ้นครองราชย์ในขณะที่มีอายุเพียง 10 ปี หลักการเป็นลูกชายคนโตของกษัตริย์องค์ก่อน (primogeniture) นี้ไม่ได้มีอิทธิพลต่อการขึ้นครองราชย์ในช่วงศตวรรษที่ 10-11 มากนัก แต่เริ่มเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 13 กฎเกณฑ์นี้ทำให้

⁸ ibid , pp.18-39

อังกฤษต้องตกอยู่ในสภาพที่ล่อแหลมและอ่อนแอ เนื่องจากกษัตริย์อังกฤษหลายพระองค์ครองราชย์ขณะทรงเป็นผู้เยาว์⁹

2.1.6. การก่อเกิดสถาบันกษัตริย์ (Monarchy)

อาจจะกล่าวได้ว่า ความหมายของคำว่าสถาบันกษัตริย์ (Monarchy) นั้นก็คือคณะผู้ปกครอง สถาบันทางการเมือง และขอบเขตการบริหารราชการของกษัตริย์ ซึ่งหมายความว่ากษัตริย์เป็นผู้บัญชาชีวิตของประชาชนภายใต้การปกครอง ในยุคกลางนั้น กษัตริย์ทรงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงแต่เป็นผู้นำทางทหารเท่านั้น ความรับผิดชอบในกิจการต่างๆของสังคมของกษัตริย์นั้นมีอยู่เพียงจำกัด ในสังคมสมัยโบราณ ความซับซ้อนของระบบบริหารราชการ และสภาพสังคมยังไม่มี ความซับซ้อนมากนัก กษัตริย์สามารถที่จะปกครองบ้านเมืองและสังคมได้โดยการสั่งการด้วยพระองค์เอง กษัตริย์ในยุคโบราณนั้นจึงมักจะไม่ค่อยประสบกับปัญหายุ่งยากในทางการเมือง ในอาณาจักรเล็ก ๆ นั้น กษัตริย์ไม่จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการบริหารราชการที่ซับซ้อนมากมายนัก พระองค์สามารถปกครองอาณาจักรของพระองค์ได้โดยการออกคำสั่งจากพระโอรสของพระองค์เอง ในยุคนั้นกระบวนการและวิธีการในการบริหารนั้นจะถือว่าไม่มีความจำเป็น รูปแบบของการปกครองของกษัตริย์ยังไม่มีลักษณะที่เป็นโครงสร้างที่ซับซ้อน ยังคงเป็นแบบที่เรียบง่าย อำนาจและความรับผิดชอบของกษัตริย์นั้นมีขอบเขตที่จำกัด ในช่วงปี ค.ศ. 1000 รูปแบบของการปกครองระบอบกษัตริย์ในไอร์แลนด์ เวลส์ และสกอตแลนด์ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักนับแต่ยุคกลาง แต่ในอังกฤษรูปแบบของการปกครองระบอบกษัตริย์ได้มีการเปลี่ยนแปลงมีการเพิ่มอำนาจของกษัตริย์ให้มากขึ้น มีการจัดลำดับขององค์การและวิธีการในการบริหารราชการแบบใหม่ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในสถาบันกษัตริย์ในยุคปัจจุบัน ในศตวรรษที่ 7 รูปแบบการปกครองรัฐนั้นยังคงได้รับอิทธิพลจากอาณาจักรโรมันอยู่ การปกครองของกษัตริย์มักจะขึ้นอยู่กับจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมนั้นๆ มากกว่าจะขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจของกษัตริย์ ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่ากษัตริย์ในยุคนั้นเป็นผู้ทรงอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินหรือออกบังคับใช้กฎหมาย อำนาจและเกียรติยศของกษัตริย์นั้นจำกัดอยู่เพียงแค่อำนาจในทางทหาร กษัตริย์ในยุคนั้นมีหน้าที่แต่เพียงการปกป้องรัฐและศาสนาให้พ้นจากศัตรูเท่านั้น อำนาจของสถาบันกษัตริย์ในยุคเริ่มแรกจึงมักจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการสงครามของพระองค์ สถาบันกษัตริย์ในยุคแรกจึงเป็นเพียงปรากฏการณ์ในทาง

⁹ ibid, p.39

ทหารเท่านั้น กษัตริย์มีลักษณะเป็นกษัตริย์ของประชาชนและของสังคม (rex Merciorum and rex Anglorum) มากกว่าการเป็นกษัตริย์แห่งราชอาณาจักร (rex Angliae)¹⁰

2.1.7. ยุคแห่งจักรวรรดิ (The Age of Empires, 1016-1216)

ในช่วงศตวรรษที่ 11-13 อังกฤษได้แปรสภาพจากอาณาจักรเป็นจักรวรรดิ ทั้งนี้เนื่องจากมีผู้คนหลั่งไหลจากพื้นทวีปยุโรปเข้ามาในเกาะอังกฤษจำนวนมาก อิทธิพลของประเทศภาคพื้นยุโรปได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านภาษาและรูปแบบจักรวรรดิโดยเฉพาะประเทศแถบสแกนดิเนเวีย และฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1016 กษัตริย์คานูทแห่งเดนมาร์กได้ขึ้นครองบัลลังก์ กษัตริย์อังกฤษ

ดังกล่าวมาแล้วว่ารูปแบบของกษัตริย์บนเกาะอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 11-12 ยังคงยึดติดกับรูปแบบที่กษัตริย์จะต้องมีลักษณะ คือ

1. เป็นนักรบ
2. นับถือ และมีคุณสมบัติตามที่ศาสนาคริสต์กำหนด (Christian)¹¹

แต่หลังจากการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์คานูท (Canut) แล้ว รูปแบบการปกครองของกษัตริย์ในอังกฤษเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยจะเพิ่มเน้นถึงสถานะของกษัตริย์ อำนาจการจำกัดอำนาจ และการเพิ่มขึ้นของความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ในยุคนี้ ลักษณะการปกครองของกษัตริย์มุ่งเน้นไปที่การประกาศความชอบธรรมในการปกครอง และใช้อำนาจ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่มีลักษณะการปกครองโดยประชามติและการปกครองร่วมกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ก็เนื่องมาจากการขยายตัวของอาณาจักรทำให้การบริหารราชการของกษัตริย์ จำต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบโดยมีการขยายขอบเขตของการใช้อำนาจมากขึ้น มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้น¹² ลักษณะของรูปแบบกษัตริย์ดังกล่าวได้ปรากฏตลอดมาจนราชวงศ์เวสเซกซ์ ต้องพบจุดจบลงในปี ค.ศ. 1006 เมื่อวิลเลียม ดยุกแห่งนอร์มันดี (Duke of Normandy) ได้บุกเข้ายึดเกาะอังกฤษ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระเจ้าวิลเลียมได้ทรงให้พวกขุนนางและพระภิกษุคำสัตย์ปฏิญาณว่าจะจงรักภักดี และปฏิบัติตามคำสั่งของพระองค์อย่างเคร่งครัด และทรงบังคับใช้ระบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งอยู่ที่พระองค์เองนั้น แต่พระองค์ก็หาได้ทรงบริหารอังกฤษเยี่ยงกษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเต็มที่ไม่ กล่าวคือ พระองค์ยัง

¹⁰ ibid, p.12

¹¹ ibid, pp.15-17

¹² ibid, pp.18

ทรงปล่อยให้พสกนิกรใช้กฎหมาย และขนบธรรมเนียมดั้งเดิมของพวกตนในการปกครองตนเองอยู่เหมือนเดิม โดยมีผู้แทนส่วนพระองค์ที่เรียกว่า sheriff เป็นผู้บริหารมณฑลต่างๆ และควบคุมกำลังพลในท้องถิ่นต่างๆ อาศัยการแต่งตั้งเจ้าพนักงานมณฑลไว้บริหารแทนพระองค์เช่นนี้ก็เท่ากับว่า พระเจ้าวิลเลียมได้ทรงขยายอำนาจของกษัตริย์ไปทั่วราชอาณาจักร ซึ่งยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลโดยตรงของพระองค์อยู่นั่นเอง

เมื่อพระเจ้าจอห์นเสด็จขึ้นครองราชย์ในค.ศ. 1199 ภาวะแวดล้อมที่เป็นอยู่ในระหว่างรัชกาลของพระองค์ไม่เป็นผลดีต่อพระองค์ กล่าวคือหลังจากที่พระองค์ต้องทรงประสบความพราชัยในการสู้รบในฝรั่งเศส ในค.ศ. 1214 ทำให้พระองค์กลับต้องทรงเผชิญกับการแข็งข้อของเหล่าขุนนางอังกฤษเอง เมื่อพระองค์เสด็จกลับไปยังอังกฤษเพื่อรวบรวมเงินทองและกำลังคนไว้สำหรับต่อสู้กับกษัตริย์ฝรั่งเศสอีกครั้งหนึ่ง แต่บรรดาขุนนางได้ก่อการกบฏแต่ข่มขู่พระองค์ว่าหากพระองค์ทรงไม่ตอบสนองข้อเรียกร้องของพวกตนที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร ที่เรียกว่า Magna Carta (กฎบัตรใหญ่ หรือมหาบัตร) พวกตนจะประกาศสงครามกับพระองค์ และเข้ายึดปราสาทต่างๆของพระองค์ทันที ในที่สุด พระเจ้าจอห์นจำเป็นต้องทรงปฏิบัติตามข้อเรียกร้องทั้งหมดของพวกขุนนาง และลงพระนามในกฎบัตรที่รันนีย์มีด (Runnymede) ในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1215 ตามกฎบัตรฉบับนี้ ซึ่งมีอยู่ 63 มาตรา และมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดการกระทำที่ไม่ชอบทั้งปวงของพระเจ้าจอห์นให้หมดสิ้นไป กษัตริย์แห่งอังกฤษจะทรงสามารถเก็บภาษีจากพสกนิกรของพระองค์ได้ ก็ตามที่ขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมได้กำหนดไว้เท่านั้น หากพระองค์ทรงต้องการที่จะเรียกเก็บภาษีพิเศษเพิ่มเติม พระองค์จะต้องทรงขอความเห็นชอบล่วงหน้าจากสภาทั่วไปของราชอาณาจักร หรือสภาใหญ่ที่เรียกว่า Great Council เสียก่อน ซึ่งหลักการข้อนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การกำหนดเป็นกฎหมายว่า การเรียกเก็บภาษีใดๆจะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน นอกจากนี้ มาตราที่ 39 ในกฎบัตรฉบับนี้ ยังระบุไว้ว่า ไม่ให้มีการจับกุม จำคุก หรือเนรเทศบุคคลเสรีใดๆ โดยไม่ได้มีการพิพากษาตัดสินของผู้ที่มีสถานภาพหรือบรรดาศักดิ์ทัดเทียมเสมอกัน หรือตามกฎหมายของบ้านเมือง ซึ่งก็หมายความว่านับตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป กษัตริย์แห่งอังกฤษไม่ทรงสามารถใช้อำนาจของพระองค์ทำการใดๆที่รุนแรงกดขี่กับผู้ใดได้อีกต่อไป แม้ว่าพระเจ้าจอห์นได้ทรงยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎบัตรนี้ แต่พวกขุนนางก็ยังคงไม่ไว้วางใจในตัวพระองค์อยู่นั่นเอง ดังนั้นพวกขุนนางจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะ

หนึ่งประกอบด้วยขุนนาง 25 คน เพื่อคอยสอดส่องดูแลให้พระองค์ปฏิบัติตามกฎบัตรนี้อย่างเคร่งครัดต่อไป ในกรณีที่พระองค์ทรงบิดพลิ้ว พวกขุนนางมีสิทธิ์ที่จะใช้กำลังบังคับได้¹³

ในขณะนั้น กฎบัตรนี้ยังมีได้อำนวยผลที่สำคัญมากเท่าใดนัก เนื่องจากเป็นกฎบัตรที่จัดการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบศักดินาโดยเฉพาะ แต่ในระยะไกลกฎบัตรนี้ได้ถูกยืนยันประมาณ 40 ครั้ง ในรัชสมัยต่อมา นับตั้งแต่ ค.ศ. 1215 เป็นต้นไปทั้งกษัตริย์และขุนนางต่างต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้กันทั่วไปในราชอาณาจักร อีกทั้งการอ้างสิทธิในการมีเสรีภาพของพวกขุนนาง พลอยส่งผลครอบคลุมถึงพวกกลุ่มบุคคลเสรีทั้งปวงด้วย พวกบุคคลเสรีเหล่านี้ต่างได้รับคำสัญญาว่าจะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากการพิจารณาได้ส่วนที่ยุติธรรมและรวดเร็ว และจะไม่ถูกบังคับให้จ่ายภาษี โดยสภาทั่วไปของราชอาณาจักรไม่ได้ให้ความเห็นชอบเสียก่อน กฎบัตรฉบับนี้จึงเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การที่ชาวอังกฤษทั้งปวงมีโอกาสได้รับสิทธิต่างๆ ทัดเทียมกันหมด นอกจากนี้ในฐานะที่เป็นเสมือนหนึ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษ กฎบัตรฉบับนี้จะกลายเป็นรากฐานสำคัญการที่ว่า กษัตริย์แห่งอังกฤษไม่ทรงอยู่เหนือกฎหมาย และในกรณีที่พระองค์ทรงไม่ปฏิบัติตามภาระข้อผูกพันที่ได้สัญญากันไว้ พสกนิกรของพระองค์สงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะบังคับพระองค์ให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้

ต่อมาในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (ค.ศ. 1216-1272) สิทธิและเสรีภาพของชาวอังกฤษได้รับการส่งเสริมให้มีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีก พระองค์ได้ทรงยืนยันที่จะปฏิบัติตามกฎบัตรด้วยเช่นกัน แต่พระองค์ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีข้อบกพร่องอยู่มาก เช่น นอกจากไม่ทรงมีคุณสมบัติอะไรที่ดีเด่นแล้ว พระองค์ยังโปรดปรานการมีที่ปรึกษาชาวฝรั่งเศสเป็นผู้มาใกล้ชิดติดพระองค์และปล่อยให้บุคคลเหล่านั้นมีอิทธิพลและตำแหน่งสูงๆ ในสมัยนั้นชาวอังกฤษเริ่มมีความรู้สึกรักชาติมากขึ้น แต่พระองค์ก็ยังทรงสวามิภักดิ์ต่อองค์สันตะปาปาอย่างไม่คำนึงถึงความรู้สึกของพสกนิกรของพระองค์ และความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการชูดริตเงินจากวัดอังกฤษ โดยแบ่งให้องค์สันตะปาปาหนึ่งในห้าของรายได้ของวัดและการปล่อยให้องค์สันตะปาปาแต่งตั้งพระชาวอิตาลีมาดำรงตำแหน่งทางวัดที่ว่างลงในอังกฤษ ส่วนใหญ่พระเหล่านี้ไม่เคยปรากฏตัวเลย แต่ก็นำรายได้ตามตำแหน่งออกไปอยู่ตลอดเวลา อีกประการหนึ่ง พระเจ้าเฮนรีที่ 3 ทรงดำเนินนโยบายแบบเดียวกันกับกษัตริย์องค์ก่อนๆ เกี่ยวกับเรื่องการเก็บภาษีด้วย

¹³ เอี่ยม ฉายานาม , “ประวัติศาสตร์อังกฤษ”, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2521), หน้า 25-50

เหมือนกัน กล่าวคือ พระองค์ทรงสั่งเก็บภาษีโดยพลการ เพื่อนำเงินที่เก็บได้ไปใช้จ่ายในการทำสงครามกอบกู้ดินแดนในฝรั่งเศสที่พระเจ้าจอห์นได้ทรงสูญเสียไป ทั้งๆที่พวกขุนนางและสภาใหญ่ได้ทัดทานคัดค้านพระองค์ ในที่สุดก็ทำให้พวกขุนนาง ต้องลุกขึ้นต่อต้านพระองค์เช่นเดียวกันกับที่ได้กระทำมาแล้วในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น การต่อต้านของพวกขุนนาง ในค.ศ. 1258 นี้ก็ได้รับแรงสนับสนุนจากพวกพระและพวกชนชั้นกลางโดยในครั้งนี้ผู้นำก็คือ ซีมอง เดอ มงต์ฟอร์ด (Simon de Montfort) ซึ่งเป็นเอิร์ลแห่งเลสเตอร์ (Earl of Leicester) และมีศักดิ์เป็นน้องเขยของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ตามบทบัญญัติแห่งออกซฟอร์ด (Provisions of Oxford) ซึ่ง ซีมอง เดอ มงต์ฟอร์ดและพวกขุนนางร่วมกันร่างขึ้นที่ออกซฟอร์ด ในค.ศ. 1258 เพื่อให้พระเจ้าเฮนรีที่ 3 ทรงรับไว้ปฏิบัติตามนั้น พวกชาวต่างชาติที่ประจำอยู่ที่ราชสำนักและก้าวำหน้าหน้าที่ของข้าราชการจะต้องถูกขับไล่ออกไป และให้มีการยืนยันว่าจะปฏิบัติตามกฎบัตรใหญ่แล้ว กษัตริย์อังกฤษยังต้องทรงยอมรับเรื่องการให้มีสภาที่ประกอบด้วยขุนนาง 15 คน ซึ่งพวกขุนนางเป็นผู้เลือกเข้าไปเป็นเสมือนหนึ่งคณะรัฐมนตรีที่บริหารประเทศแทนพระองค์ สภาใหญ่ (Great Council) ซึ่งเรียกชื่อใหม่ว่า Parliament (รัฐสภา) จะต้องมีการประชุมกัน 3 ครั้งต่อปี ในตอนแรกพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ทรงตกลงยอมตอบสนองข้อเรียกร้องของพวกขุนนางทุกข้อแต่ก็ทรงพยายามหาเสียงสนับสนุนจากพวกอัศวินตามมณฑลต่างๆ และพวกผู้แทนของเมืองทั้งหลายเช่นเดียวกับพวกขุนนางด้วยเหมือนกัน ในที่สุด ในค.ศ. 1261 พระองค์ก็ทรงฉวยโอกาสที่พวกขุนนางเกิดความแตกแยกทะเลาะเบาะแว้งกันเอง ทำการติดต่อขอให้องค์สันตะปาปาประนามบทบัญญัติแห่งออกซฟอร์ดเหล่านั้น อีกทั้งได้ทรงขอร้องให้พระเจ้าหลุยส์ที่ 9 แห่งฝรั่งเศสเป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยเหตุที่พระเจ้าหลุยส์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับการลุกขึ้นเป็นกบฏของพวกขุนนาง เพราะเป็นการทำทางและบ่อนทำลายอำนาจของกษัตริย์โดยตรงนั่นเอง พระองค์จึงทรงพิพากษาให้พวกขุนนางเป็นฝ่ายผิด เมื่อปรากฏว่าทั้งองค์สันตะปาปาและกษัตริย์แห่งฝรั่งเศสต่างทรงเข้าข้างพระเจ้าเฮนรีที่ 3 อย่างเต็มที่ พวกขุนนางจึงรวมตัวกันกับพวกชนชั้นกลางในกรุงลอนดอนและตามเมืองใหญ่ๆอีกครั้งหนึ่งในค.ศ. 1264 โดยในครั้งนี้ ซีมอง เดอ มงต์ฟอร์ดสามารถมีชัยชนะต่อพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ในสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้น คราวนี้ ซีมอง เดอ มงต์ฟอร์ด สามารถจับกุมตัวพระองค์เป็นเชลยได้ ในการสู้รบที่ ลิวส์ (Lewes) ในวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1264 เมื่อได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดแล้ว ซีมอง เดอ มงต์ฟอร์ด ก็จัดการเรียกประชุมผู้ที่สนับสนุนตนขึ้น ณ กรุงลอนดอน ในค.ศ. 1265 โดยหวังว่าการประชุมที่มีขึ้นในรูปของรัฐสภานี้ จะทำหน้าที่บริหารประเทศแทนกษัตริย์และเพื่อว่าตนจะได้รับความสะดวกอย่างกว้างขวาง ซีมอง เดอ มงต์ฟอร์ด ได้ให้มณฑลต่างๆทำการส่งผู้แทนที่เป็นขุนนางไปร่วมประชุมมณฑลละ 2 คน และผู้แทนของชนชั้นกลางจากเมืองที่สนับสนุนตนอีกเมืองละ 2 คน ซึ่งการประชุมครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นการประชุมแบบรัฐสภาเป็นครั้งแรก และเป็นตัวอย่างที่นำมาใช้และพัฒนาในสมัยต่อๆมา อย่างไรก็ตาม

ความเป็นผู้ที่ชอบถืออำนาจเป็นใหญ่ ทำให้ซีมง เดอ มงต์ฟอร์ด ต้อง สูญเสียผู้ที่เคยสนับสนุนตนไปเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่อาจทนการกระทำที่รุนแรงได้อีกต่อไป พวกขุนนางที่เหลืออยู่ก็อดที่จะระแวงสงสัยซึ่งกันและกันไม่ได้ ในที่สุดในปี ค.ศ. 1265 ซีมง เดอ มงต์ฟอร์ด ก็ต้องปราศัยแก่กองทัพของเจ้าชายเอ็ดเวิร์ด(Prince Edward) โอรสของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ในการสู้รบที่อีฟวแชม (Evesham) และถูกฆ่าตายพร้อมด้วยขุนนางเป็นจำนวนมาก แม้ว่า ซีมง เดอ มงต์ฟอร์ดได้ถึงแก่กรรมไปแล้วก็ตาม แต่ผลงานของ ซีมง เดอ มงต์ฟอร์ด ที่เกี่ยวกับการให้มีการประชุมแบบรัฐสภา ก็ยังคงปรากฏอยู่ต่อมา ส่วน ซีมง เดอ มงต์ฟอร์ดเองก็กลายเป็นปูชนียบุคคลที่ชาวอังกฤษทั่วไปให้ความนับถือ

2.1.8. กษัตริย์กับการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษ

ในตอนต้นศตวรรษที่ 16 ชาวอังกฤษส่วนใหญ่ยังคงยึดมั่นอยู่กับศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก แต่ก็มีชาวอังกฤษอยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่พอใจการเรียกร้องขององค์สันตะปาปา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องทางการเงิน กล่าวคือ ในสมัยนั้นในฐานะที่ต้องขึ้นอยู่กับกรุงโรมทางการศาสนา อังกฤษต้องส่งเงินเป็นจำนวนมากให้แก่องค์สันตะปาปาทุกปี ซึ่งเมื่อมีการเพิ่มภาษีสูงขึ้นในสมัยที่องค์สันตะปาปาเป็นชาวฝรั่งเศสและประทับอยู่ที่ อาวิญญอง (Avignon) ชาวอังกฤษต้องมีภาระเรื่องการเงินส่งส่วยมากยิ่งขึ้นไปอีก ในขณะที่สำนักองค์สันตะปาปาประพฤติตนไม่เหมาะสม มัวแต่สนใจในเรื่องของทางโลกมากเกินไป ก็มีศาสตราจารย์ทางเทววิทยาแห่งมหาวิทยาลัยอ็อกซฟอร์ดผู้หนึ่ง ชื่อ จอห์น ไวคลิฟ (John Wyclif) ได้เป็นตัวตั้งตัวตีในการขอให้วัดอังกฤษปฏิรูปตนเองและทำการโจมตีการเรียกร้องต่างๆ ขององค์สันตะปาปา แต่ใน ค.ศ. 1381 เมื่อพวกคนงาน ชาวนา และพ่อค้าเล็กๆ ได้รวมตัวกันลุกขึ้นต่อต้านพระเจ้าริชาร์ดที่ 2 ซึ่งฝ่ายบริหารเห็นว่า การกระทำของไวคลิฟอาจเป็นภัยต่อรัฐบาลจึงประณามแนวความคิดของไวคลิฟว่าเป็นความคิดที่ผิดๆ ขัดแย้งกับความคิดที่ถูกต้องของวัด อีกทั้งได้มีการปราบปรามผู้ที่เชื่อถือและสนับสนุนไวคลิฟ ในที่สุดขบวนการต่อต้านอำนาจขององค์สันตะปาปาของไวคลิฟก็สลายตัวไป แต่ในอังกฤษก็ยังคงมีความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อลัทธิคาทอลิกคั่งค้างอยู่ตลอดเวลาจนถึงต้นรัชกาลของพระเจ้าเฮนรีที่ 8

สิ่งที่มาช่วยอังกฤษแยกตัวออกจากวัดคาทอลิกรวดเร็วยิ่งขึ้น คือ ชีวิตส่วนพระองค์ของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 เมื่อทรงเห็นว่าไม่มีทางใดที่จะแก้ปัญหารอภิเษกของพระองค์ได้ พระเจ้าเฮนรี ที่ 8 จึงทรงเป็นฝ่ายที่ริเริ่มการแยกอังกฤษออกจากกรุงโรม และพร้อมกันนั้นก็เริ่มมีการปฏิรูปทางศาสนาในอังกฤษ หรือที่เรียกว่า English Reformation

ในครั้งแรกนั้น พระเจ้าเฮนรีที่ 8 ได้ทรงทดลองใช้ความกดดันทางด้านการเงินก่อน ด้วยการเรียกประชุมรัฐสภา ในค.ศ. 1529 ให้ค่อยๆตัดเงินประจำปีที่จะต้องส่งให้แก่องค์สันตะปาปา ในการดำเนินการเพื่อทำลายอำนาจขององค์สันตะปาปาและแยกวัดอังกฤษออกจากกรุงโรมนี้ พระเจ้าเฮนรีที่ 8 ได้ทรงปฏิบัติตามตัวอย่างของกษัตริย์อังกฤษองค์อื่นๆ ที่ทรงมีเรื่องขัดแย้งกับองค์สันตะปาปา กล่าวคือ ขอให้รัฐสภาให้ความสนับสนุนในการนี้อย่างเป็นทางการด้วยการประชุมรัฐสภาที่เรียกว่ารัฐสภาการปฏิรูป (Reformation Parliament) ระหว่างช่วง ค.ศ. 1529-1536 ถือได้ว่าเป็นการประชุมรัฐสภาที่มีความสำคัญที่สุดในรอบศตวรรษที่ 16 แม้ว่าพวกสมาชิกรัฐสภาซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ถือว่าตนเป็นชาวคาทอลิกที่ดีพอสมควร ต่างก็ไม่พอใจความเกียจคร้าน ความโลภและความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขาเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว การที่จะให้สมาชิกรัฐสภาเหล่านั้น ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและอำนาจของพวกเขาและวัดในอังกฤษจึงไม่ใช่สิ่งที่ง่ายเย็น ดังจะเห็นได้ว่ารัฐสภาได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวัดถึง 32 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติที่เรียกว่า Act of Annates ซึ่งกำหนดให้ระบับการจ่ายเงินรายได้ปีแรกของผู้เพิ่งเข้ารับตำแหน่งทางวัดให้แก่องค์สันตะปาปา พระราชบัญญัติ Act of Appeals ซึ่งห้ามไม่ให้มีการยื่นอุทธรณ์ใดๆ ต่อองค์สันตะปาปา พระราชบัญญัติ Dispensations Act ซึ่งระบับการจ่ายเงินใดๆ ให้แก่องค์สันตะปาปา เป็นต้น

ส่วนพระราชบัญญัติที่ถือได้ว่า มีความสำคัญมากเป็นพิเศษ คือ พระราชบัญญัติที่เรียกว่า Act of Supremacy ที่ออกมา ในค.ศ. 1534 ซึ่งกำหนดให้กษัตริย์แห่งอังกฤษภายใต้พระผู้เป็นเจ้าทรงเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขสูงสุดของวัดอังกฤษ ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของอังกฤษบนโลกนี้ กษัตริย์แห่งอังกฤษทรงมีอำนาจเต็มที่ในการตรวจสอบ พิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดทั้งปวงโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ เอกภาพและความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร โดยไม่ต้องคำนึงถึงวิธีการปฏิบัติ ขนบธรรมเนียม ประเพณี กฎหมายและอำนาจใดๆของต่างแดนเลย พร้อมกับประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ พวกพระทั้งหลายในอังกฤษจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของกษัตริย์แห่งอังกฤษอย่างเต็มที่ทั้งทางโลกและทางธรรมอีกทั้งต้องจ่ายภาษีให้แก่พระองค์ แทนการจ่ายให้แก่องค์สันตะปาปาที่ได้เคยปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน ในขณะเดียวกันกษัตริย์แห่งอังกฤษจะทรงเป็นผู้แต่งตั้งสังฆราชต่างๆด้วยพระองค์เอง โดยไม่ต้องให้องค์สันตะปาปาเข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องใดๆอีกต่อไป ส่วนพระราชบัญญัติที่เรียกว่า Treason Act ก็ประกาศความเป็นเอกราชของวัดอังกฤษอย่างเป็นทางการและห้ามไม่ให้ชาวอังกฤษมีความจงรักภักดีทางศาสนาใดอื่นนอกจากที่ได้กำหนดไว้ให้เท่านั้น ผู้ที่มีส่วนช่วยให้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์แห่งอังกฤษฉบับนี้ คือ โทมัส แครนเมอร์

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของแนวความคิดเกี่ยวกับกษัตริย์อังกฤษ ที่มีมาแต่เดิม ในช่วงยุคกลางนั้น เริ่มเปลี่ยนแปลงไป จากแต่เดิมที่กษัตริย์จะต้องมีความสามารถในการรบ และออกต่อสู้ในสงครามด้วยพระองค์เอง แต่ในยุคหลังนี้ กษัตริย์ได้ลดบทบาทในเรื่องการออกรบ เองมาเป็นการควบคุมและวางแผนการรบแทน นอกจากนี้ศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกที่มี อิทธิพลอย่างมากในสมัยกลางก็เริ่มเสื่อมถอยลงไป โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนในยุคของพระเจ้า เฮนรีที่ 8 ที่ทรงปฏิเสธอำนาจของสันตะปาปาที่กรุงโรมและทรงถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ได้รับเทวสิทธิ์ จากพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของในการปกครอง และเปลี่ยนจากการนับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกมา เป็นนิกายโปรเตสแตนท์

อาจจะกล่าวได้ว่ากษัตริย์ในราชวงศ์ทิวดอร์ ทรงมีพระราชอำนาจมากพอ สมควรซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวนี้ก็มีทั้งที่มีข้อจำกัดและที่ไม่มีข้อจำกัด กษัตริย์ของอังกฤษในยุคนี้ยังถือว่าเป็นกษัตริย์ในยุคกลางซึ่งสามารถปกครองประเทศได้อย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพ แม้ว่ากษัตริย์อังกฤษจะกล่าวอ้างทฤษฎีในทางการเมือง เพื่อมาสนับสนุนพระราชอำนาจของพระองค์น้อยกว่าที่กษัตริย์ฝรั่งเศสกล่าวอ้าง เซอร์ โทมัส สมิท (Sir Thomas Smith) ได้วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างกษัตริย์อังกฤษกับกษัตริย์ฝรั่งเศสว่า กษัตริย์อังกฤษเป็นกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ แต่พระเจ้า หลุยส์ ที่ 11 กษัตริย์ฝรั่งเศสในขณะนั้นกลับเป็นผู้ที่ทำให้ฝรั่งเศสเข้าสู่ยุคแห่งการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยใช้อำนาจแบบเผด็จการในการปกครอง¹⁴

กษัตริย์อังกฤษในยุคทิวดอร์ ถือว่าเป็นที่มาและเป็นศูนย์กลางของกิจกรรม ทั้งในทางการเมืองและในทางสังคม กษัตริย์ในยุคทิวดอร์ยึดถือทฤษฎีในทางการเมืองว่ากษัตริย์ เป็นทั้งผู้รับอำนาจมาจากพระเจ้าและเป็นตัวแทนของประชาชนด้วย (semi-divine) ในทางทฤษฎีแล้วกษัตริย์อังกฤษเป็นกษัตริย์ที่ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังคงมีข้อจำกัดในการใช้พระราชอำนาจอยู่มาก ในทางทฤษฎีกษัตริย์ถือเป็นของขวัญของพระเจ้าที่ประทานมาสู่แผ่นดิน การใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์และถูกท้าทายหรือจำกัดมิได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วประชาชนจะเชื่องกษัตริย์ก็ต่อเมื่อกษัตริย์พระองค์นั้น เป็นกษัตริย์ที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเท่านั้น¹⁵ ในงานเขียนของ เซอร์ จอห์น โฟรตเศสคิว (Sir John Fortescue) เรื่อง

¹⁴ John Cannon and Ralph Griffiths , “The Oxford Illustrated History of The British Monarchy”, p.300

¹⁵ G.R.Elton , “The Tudor Constitution : Documents and commentary” , (Cambridge:Cambridge U. Press., 1968) , pp.12-13

On the Governmance of English ได้อธิบายถึงสถาบันกษัตริย์ของอังกฤษไว้ว่า กษัตริย์ของอังกฤษเป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ(Dominium politicum et regale,Constitutional monarchy) ไม่ใช่กษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Dominium regale,Absolute monarchy) โดยทั่วไปในยุคนี้กษัตริย์แม้จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการบริหารประเทศแต่ด้วยหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภานั้น ทำให้อำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายบังคับใช้ เป็นของกษัตริย์ในรัฐสภา (King-in-Parliament) กษัตริย์จะมีพระราชสูงสุดอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อได้รับคามสนับสนุนจากรัฐสภาเท่านั้น¹⁶

อิทธิพลของศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์นี้ จะส่งผลต่อการเมืองภายในอังกฤษเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษ หรือพระเจ้าเจมส์ที่ 6 แห่งสกอตแลนด์ ผู้ซึ่งเป็นกษัตริย์พระองค์แรกในราชวงศ์สจวร์ต พระองค์ทรงเป็นกษัตริย์แห่งสกอตแลนด์ ก่อนที่จะมาครองบัลลังก์กษัตริย์อังกฤษอีกตำแหน่งหนึ่ง พระองค์ทรงนับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ สาขาเพรสไบทีเรียน (Presbyterian) อันเป็นนิกายประจำชาติของสกอตแลนด์ พระองค์ทอดพุนอำนาจและสิทธิของการเป็นกษัตริย์อย่างมาก พระองค์กล่าวว่าก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้นมานั้น ได้มีกษัตริย์องค์ต่างๆมาทำหน้าที่บริหารประเทศอยู่แล้ว ดังนั้นกษัตริย์คือผู้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาหาใช้กฎหมายเหล่านั้นเป็นฝ่ายสร้างกษัตริย์ขึ้นมาไม่ ระบบการศาสนาของวัดต่างๆที่มีการลดหลั่นลงมาเป็นทอดๆนั้นเป็นแรงสนับสนุนที่ดีที่สุดสำหรับกษัตริย์ พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ทรงยึดมั่นกับทฤษฎีการเป็นกษัตริย์ตามแบบเทวสิทธิ์ (Divine rights of the king) ดังจะเห็นได้จากบทประพันธ์ของพระองค์หลายเล่ม โดยเฉพาะประกาศที่พระองค์ประกาศต่อรัฐสภา ในวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ.1610¹⁷ ว่า กษัตริย์ทรงเป็นผู้ที่พระเจ้าแต่งตั้งขึ้นมา ดังนั้นกษัตริย์จึงทรงรับผิดชอบในการกระทำต่างๆต่อพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของพระองค์เดียว โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อพลกนิกรของพระองค์¹⁸

ทฤษฎีในทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ ในช่วงตอนต้นศตวรรษที่ 17 นั้นมีหลักการที่ค่อนข้างจะเรียบง่าย โดยยึดถือหลักการดั้งเดิมที่ผู้ปกครองเป็นบุคคลที่มี

¹⁶ ibid , p.14

¹⁷ "The state of monarchy is the supremest thing upon earth ; for kings are not only God's lieutenants upon earth, and sit upon God's throne, but even by God himself they are called gods..." โปรดดู J.P. Kenyon , "The Stuart Constitution 1603-1688 : Documents and commentary" , (Cambridge : Cambridge U. Press., 1973) , p.12

¹⁸ Jack Lively and Adam Lively, "Democracy in Britain", p.39

ความสามารถและเป็นที่ยอมรับของสังคม(Patriarchal) อีกทั้งในทางปฏิบัติในทางการเมืองอังกฤษ ก็ยังคงไม่ได้รับอิทธิพลจากนักคิดนักเขียนในยุโรปอย่างเช่น โบแดง (Bodin) มากเท่าใดนัก ทฤษฎีเดิมที่ผู้ปกครองเป็นบุคคลที่มีความสามารถและเป็นที่ยอมรับของสังคมนั้น เห็นว่าแต่เดิมนั้น หลังจากการเกิดของอดัมแล้ว ผู้ที่สืบเชื้อสายจากอดัมก็ได้สร้างครอบครัวขึ้นและก็มีหัวหน้าครอบครัว ต่อจากนั้นก็เกิดหัวหน้าเผ่า และจึงเกิดกษัตริย์ขึ้นในเวลาต่อมา แม้ว่าในยุคนั้นจะมีทฤษฎีทางการเมืองที่เห็นว่า กษัตริย์หรือผู้ปกครองนั้นมาจากการที่ประชาชนเป็นผู้เลือกขึ้นมา แต่แนวคิดอันหลังนี้ก็ไม่ใช่ที่ยอมรับแต่อย่างใด

แม้ว่า กษัตริย์ในราชวงศ์สจวร์ตจะทรงมีพระราชอำนาจและอภิสิทธิ์ต่างๆที่ทรงได้รับจากคอมมอนลอว์ก็ตาม แต่การใช้พระราชอำนาจก็มีข้อจำกัดอยู่มากเช่นกัน ดังนั้นจึงปรากฏอยู่หลายครั้งในสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 และพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ที่ทรงพยายามกล่าวอ้างว่าพระองค์ควรมีพระราชอำนาจอย่างสมบูรณ์ และได้ขาดในการบริหารประเทศเหมือนดังเช่น กษัตริย์องค์อื่นๆในยุโรป รวมทั้งสุลต่านแห่งอาณาจักรออตโตมาน (Ottoman)¹⁹

จุดเริ่มต้นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ซึ่งเริ่มขึ้น ตั้งแต่การลงนามในแมกนา คาร์ตา ของพระเจ้าจอห์น ในค.ศ. 1215 แมกนา คาร์ตา ได้สร้างหลักการพื้นฐาน 2 ประการคือ กษัตริย์จะต้องปกครองโดยหลักการของกฎหมายและต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นด้วย อย่างที่สองก็คือหลักการที่ว่า สิทธิของประชาชนจะต้องมาก่อนความปรารถนาส่วนตัวของกษัตริย์²⁰ แมกนา คาร์ตา มีลักษณะคล้ายกับพันธะสัญญา ซึ่งกษัตริย์จะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม เพื่อที่จะได้รับความจงรักภักดีจากเหล่าบรรดาขุนนาง

ในปี ค.ศ. 1689 พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้ลี้ภัยไปยังประเทศฝรั่งเศสหลังจากพระองค์ทรงพ่ายแพ้สงครามต่อบรรดาขุนนาง รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาสามัญและสภาขุนนางได้ประชุมร่วมกัน เพื่อประกาศว่า พระองค์ได้สละราชสมบัติ การประกาศดังกล่าวของรัฐสภา ถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่รัฐสภาได้ทำลายหลักการที่ยึดถือมานานที่ว่า กษัตริย์ไม่มีวันตาย (The sovereign never dies) และประกาศว่าราชบัลลังก์ได้ว่างลงจึงเชิญ เจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์ (William of Orange) และเจ้าหญิงแมรี (Mary) มาครองบัลลังก์กษัตริย์แห่งอังกฤษ เจ้าหญิงแมรี ทรงเป็นพระธิดาของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 แต่ทั้งนี้เนื่องจากพระนางทรงนับถือ นิกายโปร

¹⁹ J.P. Kenyon, "The Stuart Constitution 1603-1688 : Documents and commentary", (Cambridge : Cambridge U. Press., 1973) , pp.7-8

²⁰ เอี่ยม ฉายานาม , "ประวัติศาสตร์อังกฤษ", หน้า 50-65

เทศแทนท์ และรัฐสภาไม่ต้องการที่จะให้กษัตริย์อังกฤษนับถือคาทอลิกอีกต่อไป จึงได้เชิญพระนางและพระสวามีขึ้นเป็นกษัตริย์อังกฤษ โดยทั่วไปแล้วการขึ้นครองราชย์จะต้องสืบเนื่องมาจากหลักการการสืบสายโลหิตโดยต้องเป็นบุตรชายคนโต หรือไม่ก็ต้องขึ้นครองราชย์จากการปราบดาภิเษกตนขึ้นเป็นกษัตริย์ แต่ในกรณีนี้กษัตริย์อังกฤษขึ้นครองราชบัลลังก์โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (Act of Parliament) แต่การกระทำที่ผิดจารีตประเพณีของรัฐสภาดังกล่าว ถือเป็นการทำให้สถาบันกษัตริย์กลับเข้ามาอยู่ภายใต้หลักการแห่งกฎหมาย(rule of law) อีกครั้งหนึ่ง

รัฐสภาของอังกฤษในช่วงนี้มีชื่อเรียกว่า Convention Parliament ซึ่งเป็นสภาที่มีการตั้งขึ้น โดยการเลือกตั้งภายหลังจากการล่มสลายของระบบสาธารณรัฐในอังกฤษ และสภา Convention นี้ได้ลงมติให้กราบวุฒิสภาเชิญพระเจ้าชาร์ลที่ 2 กลับมาขึ้นครองราชย์ เป็นครั้งแรกที่ไม่ได้เป็นสภาที่กษัตริย์ทรงเรียกประชุม รัฐสภาได้หาทางป้องกันมิให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยด้วยการบังคับสิทธิของชาวอังกฤษลงไปอย่างชัดเจน และให้กษัตริย์องค์ต่อไปในอนาคตสัญญาว่าจะเคารพสิทธิเหล่านั้น สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือใน ค.ศ. 1689 รัฐสภาได้ออกประกาศว่าด้วยสิทธิต่างๆ(Declaration of Rights) ขอให้เจ้าชาย วิลเลียมและเจ้าหญิงแมรี สัญญาว่าปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้เสียก่อนแล้วทั้งสองพระองค์จึงจะได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นกษัตริย์และราชินีแห่งอังกฤษต่อไป

ตามประกาศว่าด้วยสิทธิต่างๆฉบับนี้ ได้มีการกล่าวถึงการกระทำทุกอย่างของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ที่เป็นการละเมิดกฎหมายและเสรีภาพของชาวอังกฤษ หลังจากนั้นก็ได้มีการแจกแจงสิทธิที่ชาวอังกฤษได้รับตั้งแต่สมัยที่มีกฎบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ไปจนถึงสมัยที่มีการยื่นฎีกาเรียกร้องสิทธิ(Petition of Rights) ใน ค.ศ. 1628 สิทธิข้อที่สำคัญมากที่สุดข้อหนึ่ง คือเรื่องที่ว่า กษัตริย์แห่งอังกฤษไม่ทรงมีอำนาจที่จะยับยั้งการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาแล้วหรือยกเลิกกฎหมายใดๆ โดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐสภา ไม่ทรงมีอำนาจที่จะเรียกเก็บภาษีหรือกู้เงินแบบบังคับ และมีกองทัพไว้ในยามสงบโดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน เมื่อมีการอ่านประกาศฉบับนี้อย่างเป็นทางการในรัฐสภา ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1689 ต่อหน้าเจ้าหญิงแมรีและเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์ เจ้าชายวิลเลียมทรงกล่าวยืนยันในนามของเจ้าหญิงแมรีและในนามของพระองค์เองว่าจะทรงยอมรับหลักการดังที่ปรากฏอยู่ในประกาศฉบับนี้ หลังจากนั้นรัฐสภาก็ประกาศสถาปนาเจ้าชายวิลเลียมขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งอังกฤษ ทรงพระนามว่า พระเจ้าวิลเลียมที่ 3 และสถาปนาเจ้าหญิงแมรีเป็นพระราชินีแห่งอังกฤษ ทรงพระนามว่า พระนางแมรีที่ 2

การออกประกาศว่าด้วยสิทธิฉบับนี้ ที่เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ในเวลาต่อมา มิได้มีอะไรแปลกใหม่ที่เปลี่ยนแปลงลักษณะระบอบการปกครองไปจากเดิมมากนัก เพราะประกาศฉบับนี้เป็นเสมือนหนึ่งสิ่งที่เตือนและย้ำถึงสิทธิและเสรีภาพที่ชาวอังกฤษได้รับมาแต่ดั้งเดิมเท่านั้น แต่สิ่งที่เป็นเรื่องใหม่คือเรื่องการที่พระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีทรงได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นกษัตริย์ และราชินีแห่งอังกฤษก็ต่อเมื่อทรงยืนยันว่าจะรับรองไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ เหล่านั้น และทรงเป็นกษัตริย์และราชินีต่อเมื่อรัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบให้ครองราชย์ได้ อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดที่ว่าอำนาจของกษัตริย์นั้นถือกำเนิดมาจากการทำสัญญากับประชาชนชาวอังกฤษซึ่งกลายเป็นเสมือนหนึ่งผู้ที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นหลักการที่ถูกนำมาใช้แทนที่หลักการเรื่องการเป็นกษัตริย์ โดยเทวสิทธิ์ที่ใช้กันมาเป็นเวลานาน

การปฏิวัติใน ค.ศ. 1688 นั้นได้ก่อให้เกิดผลสืบเนื่องที่สำคัญในเวลาต่อมา ในรัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 และพระนางแอนน์อย่างที่เคยกล่าวได้ว่า ระยะเวลา 25 ปีหลังจากปฏิวัติไปจนถึง ค.ศ. 1714 นี้ เป็นระยะเวลาที่มีความสำคัญมากในประวัติศาสตร์อังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการเสริมสร้างอำนาจของรัฐสภา ความเจริญใหม่ๆ ทางด้านสิทธิและเสรีภาพของปวงชนการวางระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์โดยรัชทายาทที่นับถือนิกายโปรเตสแตนต์ โดยออกมาในรูปของกฎหมายที่เรียกว่า Act of Settlement พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังสะท้อนให้เห็นความไม่พอใจของรัฐสภา ในการดำเนินการนโยบายต่างประเทศของพระเจ้าวิลเลียม ที่ทำให้อังกฤษต้องพัวพันกับการทำสงครามกับฝรั่งเศส กล่าวคือนอกจากกำหนดให้กษัตริย์แห่งอังกฤษในอนาคตต้องนับถือนิกายแองกลิคัน และไม่ให้ข้าราชการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง โดยไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กษัตริย์แห่งอังกฤษจะเสด็จพระราชดำเนินออกนอกประเทศไป หรือนำอังกฤษเข้าพัวพันในสงครามใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบเท่านั้น

รัฐสภาในช่วงหลัง ค.ศ. 1689 เป็นต้นไป ก็สามารถจำกัดขอบเขตอำนาจของกษัตริย์ให้ลดน้อยลงไปอีกได้สำเร็จ เริ่มต้นด้วยการเปลี่ยนแปลงประกาศว่าด้วยสิทธิต่างๆ ให้เป็นกฎหมายขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ประกาศฉบับนี้ถูกเพิกถอนหรือถูกทอดทิ้งไป สิ่งที่รัฐสภากระทำเพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์เป็นอันดับต่อมาคือ เรื่องเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับกษัตริย์ ก็ให้มีการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบอนุมัติเป็นปีๆ ไป เช่นเดียวกันกับงบประมาณที่ให้กับกองทัพ จากการออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือทุกๆ ปี กษัตริย์อังกฤษแห่งอังกฤษจำเป็นต้องทรงเรียกประชุมรัฐสภาอยู่เป็นประจำ ทั้งพระเจ้าวิลเลียมที่ 3

และแม้กระทั่งพระนางแอนน์ ต่างก็ทรงสงวนอธิปไตยที่ยังคงได้รับตามประกาศว่าด้วยสิทธิฉบับต่าง ๆ เหมือนเดิมและมีทรงยอมปล่อยให้อธิปไตยเหล่านั้นถูกรื้อถอน

ในส่วนของเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มีการรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ใน ค.ศ. 1689 ประมุขทั้งสองพระองค์ หาได้ทรงกระทำสิ่งใดที่เป็นการละเมิดหรือไม่ นอกจากนี้ใน ค.ศ. 1695 ยังได้มีการยอมไปรับเสรีภาพอีกประเภทหนึ่งขึ้นมา นั่นคือ เสรีภาพทางการหนังสือพิมพ์ ซึ่งการมีเสรีภาพใหม่นี้จะทำให้วิถีทางการเมืองของอังกฤษมีความคึกคักยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ที่เรียกว่า Triennial Act ใน ค.ศ. 1694 ซึ่งระบุว่านับตั้งแต่ ค.ศ. 1694 เป็นต้นไป การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีขึ้นทุก ๆ 3 ปี

ทางการสืบสันตติวงศ์ โดยรัชทายาทเป็นผู้สืบถือนิกายโปรเตสแตนต์นั้น การออกพระราชบัญญัติ Act of Settlement เป็นสิ่งที่เสริมสร้างผลของการปฏิวัติใน ค.ศ. 1688 ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นไปอีก นับตั้งแต่ปีที่มีการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ การสืบราชบัลลังก์อังกฤษจะไม่เปิดโอกาสให้มีโอกาสให้มิชชันนารี ที่นับถือนิกายคาทอลิกอีกต่อไป ซึ่งก็หมายความว่าราชวงศ์สจวร์ตจะไม่มีทางกลับไปครองราชย์ได้อีก หลังจากที่พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้เสด็จหลบหนีไป รัฐสภาได้ประกาศว่าจากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าราชอาณาจักรที่นับถือนิกายโปรเตสแตนต์นั้น จะไม่มีทางเข้ากันได้กับการบริหารของมิชชันนารีที่นับถือนิกายคาทอลิก ดังนั้นพร้อมๆ กับการถวายราชบัลลังก์อังกฤษให้แก่พระเจ้าวิลเลียมและ พระนางแมรี รัฐสภาก็ได้ตัดสินใจไว้แล้วว่าหากพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 และพระนางแมรีสวรรคตโดยไม่มีโอรสหรือธิดา ก็ให้พระธิดาองค์ที่ 2 ของพระเจ้าเจมส์คือ พระนางแอนน์เป็นผู้สืบราชบัลลังก์ต่อไป โดยที่พระนางแมรีเกิดสวรรคตใน ค.ศ. 1694 โดยที่ไม่มีรัชทายาทและพระนางแอนน์เองก็ได้ทรงมีรัชทายาทมาสืบต่อพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ที่ออกประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1701 จึงระบุไว้ด้วยว่าหลังการสวรรคตของพระนางแอนน์ ให้ราชบัลลังก์อังกฤษตกเป็นของพระนัดดาของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหญิงชาวเยอรมันที่มีพระนามว่า เจ้าหญิงโซเฟียแห่งแฮนโนเวอร์ (Sophia of Hanover) ซึ่งเป็น Electress แห่งแฮนโนเวอร์หรือยกให้แก่โอรสหรือธิดาของเจ้าหญิงโซเฟีย ในกรณีที่เจ้าหญิงโซเฟียสวรรคตไปแล้วก่อน การที่รัฐสภาตกลงใจเลือกเจ้าหญิงโซเฟียเช่นนี้ก็เนื่องจากเห็นว่าเจ้าหญิงโซเฟียเป็นผู้ที่นับถือนิกายโปรเตสแตนต์ ความต้องการของรัฐสภาที่จะไม่ให้มิชชันนารีที่นับถือนิกายคาทอลิกอีกในอนาคต ถือได้ว่าเป็นการป้องกันไม่ให้อังกฤษตกอยู่ในภาวะยุ่งเหยิงได้อีกทั้งรัฐสภาก็สามารถเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศมากขึ้นเช่นนี้ ก็ยากที่รัฐสภาจะยอมปล่อยให้มิชชันนารีองค์ต่อไปเป็นผู้ที่นับถือนิกายคาทอลิก ซึ่งเป็นนิกายที่บุคคลส่วนใหญ่เห็นว่ามักไปควบคู่กันกับระบอบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างที่ปรากฏอยู่ใน ฝรั่งเศสในรัชสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14

ในรัชสมัยของพระนางแอนน์ ได้มีการรวบรวมราชอาณาจักรสกอตแลนด์เข้ามาอยู่กับอังกฤษได้สำเร็จจนกลายเป็นสหราชอาณาจักรดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญมากอย่างหนึ่ง อันที่จริงเรื่องการรวมสกอตแลนด์นี้ได้มีการเตรียมการมาแล้วตั้งแต่ตอนต้นศตวรรษที่ 17 เมื่อราชวงศ์สจวร์ตซึ่งเป็นกษัตริย์แห่งสกอตแลนด์ได้เสด็จขึ้นครองอังกฤษ ในค.ศ. 1603 แต่ในรัชสมัยของราชวงศ์สจวร์ตนี้ยังไม่ถือว่าเป็นการรวมกันอย่างเป็นทางการ เพราะแม้ว่าราชอาณาจักรทั้งสองมีประมุขเป็นบุคคลเดียวกัน แต่ก็ยังรักษาลักษณะการเป็นรัฐที่แยกกันอยู่ต่างหาก

ครั้นมาถึงรัชสมัยของพระนางแอนน์ ชาวอังกฤษเกรงว่าเมื่อพระนางแอนน์สวรรคตไปแล้วชาวสกอตอาจอัญเชิญเจ้าชายเจมส์สจวร์ตหรืออีกนัยหนึ่ง James the Old Pretender กลับไปเป็นกษัตริย์ของพวกเขาต่อไป ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ราชวงศ์สจวร์ตได้กลับไปมีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง ฝ่ายอังกฤษจึงได้เสนอให้มีการรวมราชอาณาจักรทั้งสองเข้าด้วยกันโดยตกลงกันว่า ให้สกอตแลนด์ยังคงรักษานิกายเพรสไบทีเรียนไว้เป็นนิกายประจำชาติของตนพร้อมด้วยกฎหมายและระบบศาลต่างๆที่ใช้อยู่ไว้เหมือนเดิม ในขณะที่เดียวกันชาวสกอตจะมีสิทธิทัดเทียมกันกับชาวอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการเมืองสิทธิ์ทางการเมืองที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือฉบับต่างๆอีกประการหนึ่ง นับตั้งแต่ปีที่มีการรวมกันนี้ จะให้มีรัฐสภาแต่เพียงรัฐสภาเดียวอยู่ ณ กรุงลอนดอนเท่านั้น โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาขุนนางชาวสกอตเข้าร่วมประชุมกับการรวมราชอาณาจักรใน ค.ศ. 1707 ที่เรียกว่า Act of Union อาจกล่าวได้ว่าอังกฤษได้เริ่มมีสภาพเป็น สหราชอาณาจักรนับตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นมา

2.1.9.วิวัฒนาการของระบอบการปกครองในตอนต้นศตวรรษที่ 18

สิ่งที่การปฏิวัติใน ค.ศ. 1688 ได้ทิ้งไว้ให้เป็นมรดกทางการเมืองอย่างถาวรคือการมีระบอบการปกครองแบบมีกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้ระบอบราชาธิปไตยมีอำนาจจำกัดลง ดังนั้น กษัตริย์แห่งอังกฤษนับตั้งแต่ ค.ศ. 1688 เป็นต้นมา จึงจำเป็นต้องทรงบริหารประเทศตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในสหราชอาณาจักร ในตอนต้นศตวรรษที่ 18 การบริหารประเทศยังหาได้เป็นแบบมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ แต่อาศัยขนบธรรมเนียมประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน โดยมีกฎหมายฉบับต่างๆซึ่งฉบับล่าสุด คือ ประกาศว่าด้วยสิทธิต่างๆที่ออกมาใน ค.ศ. 1689 เป็นสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างการปกครองแบบมีรัฐสภาให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น

ในทางทฤษฎี กษัตริย์แห่งอังกฤษในสมัยราชวงศ์แฮนโนเวอร์ยังทรงมีฐานะเป็นประมุขสูงสุดในการบริหารประเทศอยู่ แต่ในทางปฏิบัติ พระองค์หาได้ทรงมีอำนาจ

อย่างกว้างขวางแบบเดียวกันกับกษัตริย์องค์อื่นๆในยุโรปไม่ ในอังกฤษสมัยราชวงศ์แฮนโนเวอร์ กษัตริย์ทรงมีอำนาจในการบริหารประเทศร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย กล่าวคือ ทางฝ่ายกษัตริย์ทรงมีอำนาจในการคัดเลือกและแต่งตั้งเสนาบดีและข้าราชการต่างๆได้ อีกทั้งนอกจากทรงมีอำนาจในการแต่งตั้งสังฆราชและนายทหารแล้ว พระองค์ยังทรงเป็นผู้ที่ทำให้พระราชบัญญัติต่างๆที่รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว มีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมายด้วยการใช้ข้อความภาษาฝรั่งเศสที่ใช้กันอยู่ภายใต้กษัตริย์นอร์มัน ที่ว่า “กษัตริย์ทรงปรารถนาให้เป็นเช่นนั้น” ส่วนรัฐสภาเป็นฝ่ายพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบต่อกฎหมาย งบประมาณ และเงินอุดหนุนต่างๆเช่น เงิน ค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์และเงินที่ใช้ในการบริหารประเทศเป็นต้น

โดยที่กษัตริย์ ไม่ทรงมีอำนาจในการเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และ ต้องทรงพึงเงินงบประมาณและเงินอุดหนุนต่างๆที่รัฐสภานุมัติให้เพียงที่ละปีเดียวเท่านั้น พระองค์จึงต้องทรงเรียกประชุมรัฐสภาทุกปีอยู่เป็นประจำ อีกทั้งทรงปรับนโยบายในการบริหารประเทศ และตัวบุคคลในคณะเสนาบดีให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ มิฉะนั้นพระองค์อาจทรงไม่ได้รับความสะดวกเกี่ยวกับเรื่องเงินงบประมาณต่างๆ อย่างไรก็ตามโดยที่พระองค์ทรงมีสิทธิที่จะใช้เงินงบประมาณประจำปีจำนวน 7 แสนปอนด์ในการบริหารประเทศได้ตามพระราชอัธยาศัย พระองค์จะพระราชทานเงินนี้ให้แก่ผู้ใดก็ได้ เมื่อนำมาบวกกับการมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งต่างๆแล้ว กษัตริย์แห่งอังกฤษจึงยังทรงอยู่ในฐานะที่มีอิทธิพลในทางการเมืองอยู่อย่างมาก

ส่วนทางด้านรัฐสภา ในศตวรรษที่ 18 ก็ยังคงเป็นรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาขุนนางและสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกรวมกันทั้งหมด 538 คน แบ่งออกเป็นสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมณฑล (county) 106 คน สมาชิกที่เป็นผู้แทนของตัวเมืองหรือที่เรียกว่า (borough) 432 คน ดังที่ได้เคยเป็นมาตั้งแต่สมัยกลาง แม้ว่าตามหลักการ รัฐสภาเป็นเสมือนหนึ่งตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศในการเป็นสื่อกลางติดต่อกับกษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐสภาเป็นผู้แทนของชาวอังกฤษเป็นส่วนน้อยส่วนหนึ่งเท่านั้น การที่เป็นเช่นนี้สืบเนื่องจากระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในสมัยนั้น ที่ให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งในมณฑลต่างๆ เฉพาะแก่ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินเท่านั้น เมืองที่มีสิทธิที่จะส่งผู้แทนได้นั้นต้องเป็นเมืองที่มีชื่อปรากฏอยู่ในรายนามชื่อเมือง ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่ในสมัยพระนาง อลิซาเบธว่าเป็นเมืองที่มีสิทธิที่จะส่งผู้แทนได้ ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่คือพวกชนชั้นกลาง ซึ่งจำนวนของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงก็ยังมีอยู่ค่อนข้างน้อยมาก แม้กระทั่งใน ค.ศ. 1750 เมืองที่มีผู้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่า 500 คนขึ้นไปนั้น มีอยู่เพียงประมาณ 40 เมืองเท่านั้น

ส่วนเรื่องพรรคการเมืองในศตวรรษที่ 18 นั้น อังกฤษยังคงมีพรรคทอรีและพรรควิก ซึ่งเป็นพรรคที่เกิดขึ้นตั้งแต่ตอนปลายรัชกาลพระเจ้าชาลส์ที่ 2 พรรคทอรีก็ยังคงเป็นพรรคที่สนับสนุนเรื่องอำนาจและสิทธิของกษัตริย์ให้มีอำนาจบริหารที่เข้มแข็ง และเหนือกว่ารัฐสภา ส่วนพรรควิกก็ต้องการให้ลดอำนาจของกษัตริย์ลงให้เหลือน้อยที่สุด โดยให้รัฐสภามีอำนาจมากที่สุดแทน สิ่งที่น่าสังเกตเป็นพิเศษเกี่ยวกับพรรคการเมืองทั้งสองนี้คือราวในปี ค.ศ. 1714 มีพวกทอรีเป็นจำนวนมากยังต้องการให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ Act of Settlement ที่ออกมาใน ค.ศ. 1701 เพื่อที่จะได้เปิดโอกาสให้ราชวงศ์สจวร์ตได้กลับเข้าไปครองราชบัลลังก์อังกฤษอีกครั้งหนึ่ง แต่โดยที่พวกวิก(wig)ต้องการลดอำนาจของกษัตริย์ให้น้อยลงอยู่แล้ว และไม่ต้องการมีประมุขที่นับถือในกายคาทอลิกอีกต่อไป พวกวิกจึงต่อต้านการให้พระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างแข็งขัน

ในช่วงของตอนต้นศตวรรษที่ 18 นี้ กษัตริย์และรัฐสภาสามารถร่วมกันบริหารประเทศได้ ค่อนข้างราบรื่น ความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างสถาบันทั้งสองนี้เคยทำให้กษัตริย์แห่งราชวงศ์สจวร์ตต้องขัดแย้ง และปะทะกับรัฐสภาอย่างรุนแรงได้สูญสิ้นไปแล้วตั้งแต่ ค.ศ. 1688 เป็นต้นมา แต่ทั้งที่กษัตริย์ยังคงต้องเคารพอำนาจและสิทธิของรัฐสภาอยู่ พระองค์ก็ยังคงทรงพอที่จะมีลู่ทางควบคุมรัฐสภาได้บ้างเหมือนกัน เพราะพระองค์ยังทรงสามารถใช้ระบบการพระราชทานราชูปถัมภ์เป็นสิ่งต่อรองอยู่กล่าวคือ โดยที่กษัตริย์ทรงเป็นผู้ที่พระราชทานตำแหน่งสูงๆที่ทรงเกียรติ หรือตำแหน่งที่มีลู่ทางหารายได้เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากตำแหน่งราชการต่างๆ พระองค์จึงทรงสามารถมีอิทธิพลเหนือสมาชิกสภาขุนนาง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนได้ ด้วยการสัญญาว่า จะพระราชทานตำแหน่งนั้นๆให้ หากให้ความร่วมมือกับพระองค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นอย่างดี พระเจ้าจอร์จที่ 1 และพระเจ้าจอร์จที่ 2 มิได้เข้าประชุมพิจารณาเรื่องราวต่างๆร่วมกับเสนาบดีของพระองค์เมื่อเป็นเช่นนี้พวกเสนาบดี จึงเท่ากับเป็นผู้บริหารประเทศด้วยตนเอง ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการทหารและนโยบายการต่างประเทศเท่านั้น โดยที่พระองค์ทรงปล่อยให้เสนาบดีเป็นผู้รับภาระในการติดต่อจัดการกับรัฐสภา อีกทั้งดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆที่อยู่ในข่ายของการพิจารณาให้ราชูปถัมภ์ และทรงปล่อยให้รัฐสภามีอำนาจมากขึ้น นอกเหนือจากการปล่อยให้เสนาบดีมีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นไปด้วย

แม้ว่าพวกเสนาบดียังคงมีสภาพเป็นเสมือนหนึ่งผู้แทนของกษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้ที่พระองค์ทรงแต่งตั้ง และอาจถูกพระองค์ถอดถอนตามพระราชประสงค์ได้ทุกเมื่อ แต่ในรัชสมัยของพระเจ้าจอร์จทั้งสองพระองค์นี้ พวกเสนาบดีต่างมีอำนาจมากกว่าที่เคยมีมาในอดีต นอกจากนี้ยังมีสิ่งแปลกใหม่ที่เริ่มก่อตัวเป็นรูปร่างในสมัยนั้น กล่าวคือเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบของอัศวินเสนาบดีและคณะเสนาบดี ตามหลักการ พวกเสนาบดีต่างมีความสำคัญ

ทัดเทียมกัน แต่ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติมีอยู่หลายครั้งที่มีเสนาบดีผู้หนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องต่างๆ เมื่อองค์กษัตริย์มิได้ทรงเข้าเป็นประธานในที่ประชุมคณะเสนาบดี เสนาบดีผู้หนึ่งจะเป็นผู้รายงานผลการประชุมให้กษัตริย์ทรงทราบเรื่องราวต่างๆ ที่ได้มีการพิจารณาและลงมติในนามของเสนาบดีทั้งหลาย อาศัยการทำหน้าที่นี้ เสนาบดีผู้หนึ่งจึงมีสถานภาพเหนือเสนาบดีผู้อื่น หรืออีกนัยหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ในอนาคตได้รับการขนานนามว่า นายกรัฐมนตรีนั่นเอง ในขณะที่เสนาบดีซึ่งต่างมีความอิสระไม่ขึ้นอยู่แก่กันและกัน ก็ได้แสดงความเป็นปึกแผ่นอย่างเห็นได้ชัดในบางครั้ง แต่ยังไม่ถึงกับมีการลาออกพร้อมกันทั้งคณะ เมื่อมีเสนาบดีคนใดคนหนึ่งจำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งไป

พวกขุนนางใหญ่ๆ ซึ่งเป็นผู้คุมรัฐสภาไว้กลายเป็นผู้มีอิทธิพลเพิ่มขึ้นในประเทศโดยอาศัยวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นอำนาจของพวกขุนนางเหล่านี้ยังมีมากขึ้นไปอีก เมื่ออำนาจบริหารผ่านพระหัตถ์ของกษัตริย์ไปยังพวกเสนาบดี ซึ่งหมายความว่า นับตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าจอร์จเป็นต้นไป รัฐสภาจะมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าในกรณีที่เสนาบดีผู้ใดเกิดขัดแย้งกับพวกผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ขึ้นมา เสนาบดีผู้หนึ่งอาจเสี่ยงต่อการหลุดพ้นจากตำแหน่ง การเปลี่ยนแปลงในเรื่องบทบาทเสนาบดี และมีอำนาจเพิ่มขึ้นของรัฐสภาเอง เป็นสิ่งนำไปสู่การมีระบอบการปกครองที่มีรัฐสภาเป็นหลักที่สำคัญที่สุดในศตวรรษที่ 19 อย่างไรก็ตามอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีต่อรัฐสภาหาได้น้อยลงจนหมดสิ้นไม่ ในเมื่อพวกเสนาบดีเป็นฝ่ายดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการพระราชทานราชูปถัมภ์แทนกษัตริย์พวกเสนาบดีจึงพยายามใช้หน้าที่นี้เป็นสิ่งต่อรองเพื่อที่จะได้อยู่ในตำแหน่งให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้

อย่างไรก็ดี แนวความคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ในยุคใหม่อย่างแท้จริงนั้นได้เริ่มต้นขึ้น ในช่วงปลายของสมัยพระนางวิกตอเรีย การใช้ระบบของกษัตริย์เริ่มเปลี่ยนรูปแบบจากการใช้อำนาจหรือการสนับสนุนนักการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มาทรงอยู่เหนือการต่อสู้ในทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามกษัตริย์ยังคงมีอิทธิพล (Influence) ในทางการเมืองอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาของระบบพรรคการเมืองในอังกฤษ ทำให้โอกาสที่กษัตริย์จะสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ของพระองค์ด้วยพระราชวินิจฉัยของพระองค์เองนั้น เกิดขึ้นน้อยครั้งมาก ในสมัยของพระนางวิกตอเรีย พระนางทรงพยายามวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมืองนอกจากนั้น ยังทรงวางพระองค์เป็นเสมือนสื่อกลาง (Mediated) ระหว่างพรรคการเมือง หรือระหว่างสภาสามัญกับสภาสูง ดังเช่นใน ค.ศ. 1867 พระนางทรงพยายามชักจูงใจให้พรรคอนุรักษนิยมไม่ต่อต้านคัดค้านร่างพระราชบัญญัติของพรรคเสรีนิยม และชักจูงใจให้พรรคเสรีนิยมสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติของพรรค

อนุรักษ์นิยมเป็นต้น การใช้พระราชอำนาจในลักษณะดังกล่าวของกษัตริย์อังกฤษ เป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบกษัตริย์ที่ทรงวางพระองค์อยู่เหนือและเป็นกลางในทางการเมือง

รูปแบบของพระมหากษัตริย์ที่วางพระองค์เป็นกลางในทางการเมืองนี้ เป็นรูปแบบที่พระองค์จะทรงใช้พระราชอิทธิพล (Influence) มากกว่าจะเป็นการใช้อำนาจ (Power)²¹ ซึ่ง ก็ขึ้นอยู่กับว่า พระองค์จะทรงทราบและให้ความวางใจในคณะรัฐบาลของพระองค์มากน้อยเท่าใด ในสมัยพระนางวิกตอเรียพระนางได้ประกาศว่าจะไม่ทรงลงพระนามในเอกสารใดๆจนกว่าพระสวามีของพระนาง(Prince Albert of Saxe-Coburg) จะได้อ่านและมีบันทึกรับรอง²² การกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นจารีตประเพณี ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องส่งรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรีไปยังกษัตริย์เพื่อทรงทราบ จากบทบาทดังกล่าวของกษัตริย์ทำให้กษัตริย์อังกฤษในยุคใหม่นี้ถูกมองว่าทรงเป็นทั้งประมุขของชาติและประมุขของรัฐ²³

2.1.10 สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงสถานภาพ ของสถาบันพระมหากษัตริย์เกิดขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระนางวิกตอเรีย (Queen Victoria) ซึ่งครองราชย์ตั้งแต่ทรงพระเยาว์ ซึ่งในระยะต้นพระนางได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากและในตอนปลายทศวรรษที่ 1870 ได้มีความคิดอย่างกว้างขวางที่จะเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบสาธารณรัฐ อย่างไรก็ตามในยุคของจักรวรรดินิยม (Imperialism) ได้ส่งเสริมให้พระนางวิกตอเรีย กลายเป็นผู้นำของจักรวรรดิที่ยิ่งใหญ่ของอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระนางวิกตอเรียทรงครองราชย์อยู่เป็นระยะเวลานาน ทำให้คนรุ่นหลังที่เติบโตขึ้นนี้ได้มีความทรงจำเกี่ยวกับความอื้อฉาวของสถาบันพระมหากษัตริย์ในอดีต ความศรัทธายกย่องในพระจริยวัตรส่วนพระองค์ทำให้พระองค์มีอิทธิพลในหมู่นักการเมือง และชนชั้นกลางเป็นอย่างยิ่ง การที่พระนางวิกตอเรียพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างเปิดเผย ทำให้พระนางยังมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงมากขึ้น โดยได้รับการคุ้มครองจากการโจมตีหรือการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง

²¹ Vernon Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution" , p.35

²² W.L. Arnstein, " The Queen Opens Parliament: The Disinvention of Tradition", "Historical Research", 63 1990,192 อ้างใน Bogdanor, Vernon , "The Monarchy and the Constitution", (Oxford :Clarendon Press,1995) , p. 35

²³ Vernon Bogdanor, " The Monarchy and the Constitution" , p.37

พระราชโอรสและผู้สืบราชบัลลังก์ของพระนางวิกตอเรีย คือพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 7 (Edward VII) ได้มีบทบาทที่เป็นประโยชน์ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์แต่ไม่โดดเด่นมากนัก แต่พระราชนัดดาของพระนางคือ พระเจ้าจอร์จที่ 5 (George V) ได้สร้างความประทับใจแก่ชาวอังกฤษมากทั้งในเรื่องพระจริยวัตรส่วนพระองค์ และผลงานเกี่ยวกับการชำระภาษีของสำนักพระราชวังทำให้พระองค์ได้รับการยกย่อง และเป็นแบบแผนของการปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน และตั้งแต่นั้นมาก็ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับความคุ้มครองจากการวิพากษ์วิจารณ์ ในกรณีนี้ จะเห็นได้จากการที่พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 (Edward VIII) จะทรงตัดสินพระทัยแต่งงานกับนางซิมสัน (Simson) หญิงชาวอเมริกันที่เคยหย่ามาแล้ว 2 ครั้ง ปรากฏว่าไม่มีหนังสือพิมพ์ใดกล้าวิพากษ์วิจารณ์เลย แม้กระทั่งหนังสือพิมพ์ที่ทรงอิทธิพล อย่างเดลีเวิร์คเกอร์ (Daily Worker) ก็ไม่กล้าที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ของพระองค์กับนางซิมสัน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะกฎหมายหมิ่นประมาท(Law of Libel) แต่ประเด็นสำคัญเป็นเพราะความกลัวว่าปฏิกิริยาจากประชาชนผู้อ่านที่ได้รับการปลูกฝังมาจนเชื่อว่า พระมหากษัตริย์อยู่นเหนือการวิพากษ์วิจารณ์ และตัวบรรณาธิการเองก็ได้พัฒนาความคิดของตนให้เข้าใจถึงขอบเขตและความรับผิดชอบที่มีต่อสังคม อีกส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะพระเจ้าจอร์จที่ 6 ได้สร้างชื่อเสียงให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ไว้มาก จนเป็นที่เคารพศรัทธาของประชาชนอย่างกว้างขวาง และในรัชสมัยของสมเด็จพระนางอลิซาเบธที่ 2 (Queen Elizabeth II) ซึ่งเป็นพระธิดาของพระเจ้าจอร์จที่ 6 ขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. 1952 ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ยังได้รับความนิยม ยกย่องและศรัทธาจากประชาชนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีกเพราะพระนางได้ครองราชบัลลังก์มาเป็นเวลานาน และได้ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ยังมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยพระนางได้ดำเนินกุศโลบายที่ได้รับการยอมรับทั้งจากฝ่ายการเมืองและจากประชาชนรวมทั้งจากประชาคมโลกอีกด้วย²⁴

แม้ว่า ในปัจจุบันนี้สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษได้ลดบทบาททางการเมืองลงไปเป็นอย่างมาก แต่จากผลการสำรวจประชามติเกี่ยวกับราชวงศ์อังกฤษ ของโมริ โพล (Mori Poll) เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2543 ²⁵ ปรากฏว่า ร้อยละ 73 ของประชาชนชาวอังกฤษยังคงเห็นว่าระบบกษัตริย์ยังเป็นระบบที่เหมาะสมกับประเทศมากกว่า ระบบสาธารณรัฐ อีกทั้งยังเห็นว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นสถาบันที่ทรงคุณค่าและทรงไว้ซึ่งเกียรติยศ²⁶

²⁴ สมบัติ อัจฉริยะวงศ์, "การเมืองอังกฤษ", (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543), หน้า 92-93

²⁵ <http://www.mori.com/>

²⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก

2.2 แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทยในยุคโบราณ

2.2.1.1 ความสัมพันธ์ของชุมชนในยุคโบราณกับกษัตริย์

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเก่าแก่ และมีประวัติศาสตร์มาช้านานนับได้ไปจนถึงยุคก่อนประวัติศาสตร์ ในดินแดนประเทศไทยที่มีพัฒนาการของชุมชนหมู่บ้านในระยะเริ่มแรกมารวม 3,000 ปี ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและบริเวณชีกตะวันออกเฉียงภาคกลาง ชุมชนหมู่บ้านในสมัยเริ่มแรกนี้ไม่ได้อยู่โดดๆเพียงแห่งเดียวหรือสองแห่งหากจะอยู่กระจายกันในพื้นที่เรียกว่าท้องถิ่นเดียวกัน อย่างเช่นชุมชนสังคมหมู่บ้านเชียงเป็นต้น แต่ชุมชนในระยะเริ่มแรกในประเทศไทยนี้ยังมีได้มีลักษณะรวมตัวกันเป็นเมือง ระบบความเชื่อของชุมชนในระยะเริ่มก่อตั้งเมืองนั้นระบบความเชื่อยังมีความสำคัญในการประสานประชาชนที่อยู่ ในชุมชนต่างๆให้มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น ผู้นำทางสังคมของชุมชนเหล่านี้จะเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้นำทางศาสนา²⁵ ศาสนาที่ชุมชนไทยในยุคก่อนนับถือโดยมากต้องเป็นลัทธิพื้นเมือง นับถือผี หรือนับถือธรรมชาติ

พัฒนาการของเมืองในบริเวณประเทศไทย เริ่มต้นอย่างจริงจังในพุทธศตวรรษที่ 6-7 อันเป็นเวลาชุมชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้มีการติดต่อกับบ้านเมืองทางตะวันตกอันมีอินเดียเป็นแหล่งสำคัญ การเข้ามาของชาวอินเดียนั้นเข้ามาในลักษณะติดต่อค้าขาย และบางพวกก็เข้ามารับใช้เป็นที่ปรึกษาและให้ความรู้ในเรื่องศาสนา การปกครอง และอักษรศาสตร์แก่พวกชนชั้นหัวหน้า บรรดาผู้นำท้องถิ่นจะพิจารณาเลือกเฟ้นว่าอะไรเหมาะสมและควรแก่สภาพสังคมและวัฒนธรรมของตน เป็นการเลือกเฟ้นแต่สิ่งที่เห็นว่าเป็นประโยชน์และจำเป็นมาผสมผสานกับสิ่งที่มีมาแล้วแต่เดิม

²⁵ ศรีศักร วัลลิโภดม, "สยามประเทศ", (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2539), หน้า

ความจำเป็นอันดับแรกที่ต้องรับอิทธิพลอารยธรรมอินเดีย คือการที่กลุ่มชนท้องถิ่นในภูมิภาคนี้มีความหลากหลายในเรื่องเผ่าพันธุ์และวัฒนธรรม ทำให้กระจุกกันอยู่อย่างอิสระในแต่ละท้องถิ่น จากบรรดาเอกสารของชาวต่างประเทศล้วนกล่าวถึงบ้านเมืองในภูมิภาคนี้ในลักษณะ ที่เป็นเมืองและรัฐหรืออาณาจักร แต่ละแห่งมีเมืองที่สำคัญที่มีกษัตริย์ปกครอง ประเพณีในราชสำนักเป็นแบบอย่างที่ได้รับอิทธิพลอินเดียโดยมีพรหมณ์ บุโรหิต และราชครูเป็นที่ปรึกษา ศาสนาสำคัญของบ้านเมืองก็เป็นศาสนาฮินดูหรือไม่ก็เป็นพุทธศาสนา

สภาพการณ์ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 7 เป็นต้นมา มีบ้านเมืองเกิดขึ้นแล้ว โดยมีเจ้าเมืองหรือผู้ครองรัฐมีฐานะเป็นกษัตริย์ และมีพวกชาวอินเดียหรือเชื้อสายชาวอินเดียทำหน้าที่เป็นพรหมณ์บุโรหิตประจำราชสำนัก มีหน้าที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา โดยเฉพาะศาสนานี้ไม่ว่าจะเป็นศาสนาฮินดูหรือพุทธศาสนาล้วนมีพลังที่จะช่วยให้มีการรวมตัวของกลุ่มชนที่มีความแตกต่างกัน ในด้านระบบความเชื่อได้ อีกทั้งการแพร่หลายของศาสนาดังกล่าวก็หาได้เป็นไปในลักษณะที่เป็นการลิดรอน หรือทำลายระบบความเชื่อและประเพณีดั้งเดิมที่ผู้คนยังคงศรัทธาอยู่ไม่ หากเป็นการนำมาผสมผสานกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียว โดยบุคคลที่เป็นผู้นำอุปถัมภ์ทั้งระบบความเชื่อดั้งเดิมและนำลัทธิทางศาสนาใหม่เข้ามาผสมผสาน ความสำคัญของศาสนาฮินดูและพุทธศาสนานั้นอยู่ที่มีระดับสูงกว่าระบบความเชื่อพื้นเมือง จึงมีพลังทำให้คนหลายพวกหลายเหล่าที่มีความแตกต่างกันเผ่าพันธุ์และวัฒนธรรมยอมรับให้เป็นสิ่งที่เป็นอย่างกลางร่วมกัน²⁶

ทั้งหมดนี้เป็นช่องทางที่นำไปสู่บูรณาการทางวัฒนธรรม ในขณะที่เดียวกันก็เชื้ออำนาจให้พวกผู้นำเป็นผู้อุปถัมภ์ได้รับการยอมรับในสังคมใหม่ที่เกิดขึ้น มีพลังและอำนาจที่จะทำให้เกิดบูรณาการทางการเมืองขึ้นในเวลาต่อมา เมื่อเกิดบูรณาการทางการเมืองขึ้นก็มีพัฒนาการทางการเมืองเกิดแหล่งที่เป็นศูนย์กลางในรูปของเมือง ที่มีเจ้าปกครองและมีชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็นบริวาร

ลักษณะของรัฐไทย ที่เกิดขึ้นในระยะแรกเป็นรัฐที่มีผู้นำ เป็นเพียงหัวหน้าที่เรียกว่า “ขุน” ปกครองเมือง ประชาชนอยู่ในรัฐประกอบด้วยชาติพันธุ์ทั้งที่เป็นไทและคน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

กลุ่มจีน จนถึงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 12-14 คือช่วงที่รัฐไทเดบโตจากเมืองที่มีผู้ปกครองระดับหัวหน้าหรือเจ้าเมือง(Chiefdom) ไม่เป็นรัฐอาณาจักรที่มีผู้ปกครองระดับกษัตริย์ (Kingdom)²⁷

จากหลักฐานทางเอกสารก็ดี และทางโบราณคดีก็ดีตามที่กล่าวมาแล้วนี้ พอประมวลให้เห็นภาพพจน์ของชุมชนบ้านเมืองตั้งแต่สมัยแรกเริ่มยุคประวัติศาสตร์ ประมาณพุทธศตวรรษที่ 7 เป็นต้นมาจนถึงราวพุทธศตวรรษที่ 11 ได้ว่า เกิดสังคมเมืองที่มีคนหลายกลุ่มหลายเหล่าและหลายเผ่าพันธุ์อยู่ร่วมกัน มีระบบความเชื่อและขนบธรรมเนียมประเพณีพิธีกรรม ที่ได้รับอิทธิพลวัฒนธรรมอินเดียเป็นของร่วมกัน มีชนสองชั้นอยู่ร่วมกัน คือ ชนชั้นปกครอง อันมีกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด มีพวกพราหมณ์และพระสงฆ์เป็นผู้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของบ้านเมือง และชนชั้นที่ถูกปกครอง²⁸

ลักษณะการรวมตัวทางการเมืองเช่นนี้คงพอจะเรียกได้ว่าเป็นเมืองรัฐ หรือนครรัฐก็ได้ เพราะมีลักษณะเป็นรัฐขนาดเล็กที่เจ้าผู้ครองเมืองสามารถดูแลสอดส่องได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าในจดหมายเหตุจีนจะกล่าวถึงกษัตริย์และราชสำนักที่ได้รับอิทธิพลทางศาสนาและการปกครองจากอินเดียและฐานะของกษัตริย์และชนชั้นสูงถูกยกไว้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่การที่กษัตริย์ต้องออกขุนนางและประกอบพิธีกรรมตามที่ต่าง ๆ นั้น ก็ยังทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเฝ้าเห็นในลักษณะที่เห็นหน้าค่าตากันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในแต่ละปี

2.2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และสังคมในช่วงก่อเกิดรัฐขึ้น

ในประเทศไทย

ในสังคมชุมชนบริเวณประเทศไทย ช่วงของการก่อเกิดรัฐในยุคเริ่มแรกนั้นประกอบด้วยชนชั้นปกครองอันได้แก่ กษัตริย์ ขุนนาง ข้าราชการ และพวกพราหมณ์บุโรหิตที่อาจเป็นชาวอินเดีย หรือไม่ก็เป็นเชื้อสายของชาวอินเดีย กับบรรดาประชาชนที่อยู่ภายใต้การปก

²⁷ สุภางค์ จันทวานิช, วิมาลา ศิริพงษ์, "ระบบการเมืองการปกครองของชนชาติไท", (กรุงเทพมหานคร:สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 115.

²⁸ ศรีศักร วัลลิโภดม, "สยามประเทศ", (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มติชน, 2539), หน้า 89.

ครอง นอกจากนั้นก็ยังมีบุคคลที่มีหน้าที่เฉพาะคือ พวกพระภิกษุสงฆ์ นักพรต นักบวชในศาสนาลัทธิ นิกายต่างๆ ความแตกต่างกันระหว่างชนชั้นปกครองกับผู้อยู่ภายในปกครองดูมีอยู่มาก เพราะ เวลาที่มีการกล่าวมาถึงประชาชนทั่วไปนั้นยังแสดงให้เห็นว่ามีชีวิตอยู่อย่างง่ายๆ ทั้งในลักษณะที่อยู่อาศัยและการแต่งกายและรวมทั้งมีขนบธรรมเนียม ประเพณีและพิธีกรรมที่แตกต่างไปจากของ ชนชั้นปกครอง ผิดกันกับบริเวณที่อยู่ของกษัตริย์และศาสนสถานที่มีลักษณะโอ่อ่าแวดล้อมไปด้วย พิธีตรองสมณชีพราหมณ์ และข้าราชการบริพารที่ล้วนส่งเสริมเปลี่ยนแปลงฐานะของกษัตริย์ ให้แตกต่างไปจากการเป็นคนธรรมดาสามัญ ทำให้กษัตริย์กลายเป็นสัญลักษณ์ของการเป็นเอกภาพ ท่ามกลางความหลากหลายทางเผ่าพันธุ์และชนชาติของผู้คนที่อยู่ภายใต้รัฐหรือแว่นแคว้นเดียวกัน นั่นก็คือ ผู้ที่เป็นกษัตริย์ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นคนที่เป็นเชื้อสายของคนเผ่าหนึ่งเผ่านี้อีก หากเป็นตัว แทนของทุกๆคนในรัฐเดียวกัน²⁹

ความนิยมในเรื่องระบบกษัตริย์ ศาสนา ลัทธิประเพณี และวัฒนธรรมอินเดีย ดังกล่าวนี้น่าจะได้เกิดขึ้นแต่เพียงรัฐเดียวหรือแคว้นเดียวก่อน หากเกิดในหลายๆ แห่งพร้อมๆกันหรือในเวลาใกล้เคียงกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ผู้ที่ทำการติดต่อค้าขายกับพ่อค้า และชาว อินเดีย หรือชาวต่างชาติอื่นๆนั้นมักเป็นบุคคลที่เป็นหัวหน้าผู้ปกครองของบ้านเมืองนั่นเอง เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจที่จะจัดหาสินค้าจากภายในมาตอบสนองความต้องการของชาวต่างชาติได้

การที่ระบบกษัตริย์อาจเกิดขึ้นพร้อมๆกัน หรือในเวลาใกล้เคียงกันนั้น เห็นได้จากการที่บางแห่งก็นับถือพุทธศาสนาเป็นหลัก แต่บางแห่งก็นับถือศาสนาฮินดู ทั้งนี้ สุดแท้แต่ผู้นำของแต่ละเมืองแต่ละท้องถิ่นจะให้ความสำคัญแก่ศาสนาไหนหรือลัทธิไหนก่อน

ไม่ว่าจะเป็นระบบกษัตริย์ ศาสนา วรรณกรรม อักษรศาสตร์ ศิลป ศาสตร์ ที่รับมาจากของอินเดียนั้น ล้วนมีผลไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดการบูรณาการทางวัฒนธรรม และการเมืองขึ้น ภายในบ้านเมืองหนึ่งหรือรัฐหนึ่งเท่านั้น ยังก่อให้เกิดความสัมพันธ์กันกับบรรดา รัฐอื่นๆร่วมสมัยที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน หรืออยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันด้วย ทั้งนี้เพราะอารยธรรม อินเดียที่รับเข้ามานั้นทำหน้าที่เป็นสื่อให้เกิดการคมนาคมระหว่างกัน อีกทั้งกระตุ้นให้เกิดรูปแบบ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

ทางวัฒนธรรมใหม่ที่เป็นของร่วมกันในบรรดารัฐใหญ่ในภูมิภาคเดียวกันได้ลัทธิ และศาสนา ตลอดจนพิธีกรรมของอินเดียที่รับเข้ามา จึงได้รับการปรุงแต่งให้ผู้นำหรือผู้ปกครองมีฐานะเป็นผู้อยู่นอกเหนือธรรมชาติที่สามารถประกอบพิธีกรรมที่ทำให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ได้ หรือไม่ก็เป็นผู้อุปถัมภ์หรือผู้จัดการให้มีพิธีกรรมเกิดขึ้นจึงกลายเป็นผู้มีอำนาจ มีบุญญาบารมีในตัวเองและในที่สุดก็เป็นการสถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์ตามแบบอย่างของทางอินเดีย

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ในยุคแรกนั้น กษัตริย์ก็คือผู้ที่ทำให้เกิดพิธีกรรมเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ในยามที่บ้านเมืองเดือดร้อน แต่ในขณะเดียวกันก็ยังดำรงฐานะการเป็นผู้นำในการรบพุ่งป้องกันข้าศึกศัตรูอยู่ ทั้งนี้ ก็เพราะในยามที่เกิดความอดอยากอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือความเดือดร้อนด้านอื่น ๆ นั้น มักมีการรุกรานจากชนกลุ่มอื่นที่เข้ามาปล้นเสบียงอาหาร หรือการที่กลุ่มของตนไปรุกรานกลุ่มอื่นเพื่อปล้นเสบียงอาหารเข้ามาแจกจ่ายในหมู่ตนเองเป็นประจำ

ความจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดบูรณาการทางวัฒนธรรม และการเมืองขึ้นระหว่างรัฐที่อยู่ใกล้ทะเลกับบรรดาบ้านเมืองที่อยู่ภายในนี้ กระตุ้นให้เกิดคติและแนวคิดเกี่ยวกับการเป็นพระจักรพรรดิราชหรือจักรวาทีขึ้นในบรรดากษัตริย์ที่เป็นผู้นำของรัฐใหญ่³⁰ นั่นคือการเป็นมหाराชาที่เป็นใหญ่เหนือราชาทั้งหลาย เป็นผู้ปกครอง และอำนวยความสมบูรณ์พูนสุขและความสงบสุขให้แก่โลก คติการเป็นพระจักรพรรดิดังกล่าวนี้เป็นวัฒนธรรมอินเดียที่ร่วมกันทั้งในคติทางศาสนาพุทธและพราหมณ์ เพียงแต่แตกต่างกันในแนวคิดและวิธีการบางอย่างเท่านั้น นั่นก็คือ ทางพุทธศาสนาถือว่ากษัตริย์คือพระสมมุติราช เป็นผู้มีบุญบารมีที่ได้กระทำมาแต่ชาติปางก่อน หรือไม่ก็เป็นพระโพธิสัตว์ที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้คนให้พ้นทุกข์ การแสดงออกของการเป็นพระจักรพรรดิราชในทางศาสนานี้ก็คือนเป็นผู้ยึดมั่นตามหลักธรรมในพระศาสนา และเป็นผู้อุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนา รวมทั้งเผยแผ่พระศาสนาให้เป็นที่พึ่งแก่ประชาชนด้วย โดยหลักการและแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้มีผลทำให้กษัตริย์ทางพุทธศาสนามีลักษณะที่เป็น พระธรรมราชา ดังเช่นพระเจ้าอโศกมหาราชของอินเดีย และบรรดาพระมหากษัตริย์ที่นับถือพระพุทธศาสนาในรัฐทวาราวดี พุกาม สุโขทัย ล้านนา และหงสาวดี เป็นต้น

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

ส่วนทางศาสนาอินดูนั้นก็ถือว่ากษัตริย์เป็นอวตารภาคหนึ่งของพระเป็นเจ้า อาจจะเป็นพระอิศวรหรือพระนารายณ์ลงมาปราบยุคเข็ญและสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่มนุษย์ซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนต้องเคารพบูชา ลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งทำให้เกิดลัทธิและประเพณีที่เกี่ยวกับเทวราชาในรัฐเจนละ และอาณาจักรกัมพูชาในสมัยหลังๆลงมา เพราะฉะนั้นคติในเรื่องพระจักรพรรดิราชนี้ จึงเป็นสิ่งที่สร้างความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกระหว่างสถาบันกษัตริย์กับศาสนาในสังคมโบราณในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ที่ได้รับอิทธิพลอารยธรรมอินเดียในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้เกิดการขยายตัวของรัฐเล็กๆขึ้นเป็นรัฐใหญ่และอาณาจักรตามลำดับ³¹

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ในสมัยสุโขทัย

พระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัย ทรงเป็นศูนย์รวมของอำนาจในฐานะผู้นำของกลุ่มชนในขณะนั้น แนวคิดของผู้นำในสมัยสุโขทัย อาจพิจารณาได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1. แนวคิดแบบพ่อปกครองลูก 2. แนวคิดแบบธรรมราชา และ 3. แนวคิดแบบสมมุติเทพ³²

2.2.2.1 แนวคิดแบบพ่อปกครองลูก

เกี่ยวกับเรื่องแนวคิดแบบพ่อปกครองลูกนั้น ปรากฏหลักฐานว่าในสมัยสุโขทัยตอนต้นที่ไทยต้องทำสงครามกับเขมรเพื่อความเป็นอิสระของตนเองนั้น คนไทยเรียกพระมหากษัตริย์ของตนเองว่า “พ่อขุน” เช่น พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ พ่อขุนรามคำแหง เป็นต้น แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง กับผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นไปในลักษณะพ่อกับลูก³³ พระมหากษัตริย์ของไทยในสมัยสุโขทัยตอนต้น ได้ทรงมีพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความใกล้ชิดกับราษฎร บางครั้งในวันธรรมสวนะพ่อขุนรามคำแหงจะทรงประทับบนพระแท่น “มั่งคศิลาบาตร”

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

³² ณรงค์ พ่วงพิศ , “ การเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย”, สุโขทัยศึกษารวมบทความทางวิชาการ (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,2537), หน้า 36.

³³ พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภฤทธิยากร , ชุมนุมพระนิพนธ์ , (กรุงเทพฯ มหา นคร:สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,2507) หน้า 84.

เพื่อทรงอบรมสั่งสอนเหล่าพสกนิกรของพระองค์อย่างใกล้ชิด ย่อมแสดงให้เห็นแนวคิดทางการเมืองของผู้นำสุโขทัยในยุคนั้นว่า ต้องการปกครองไพร่บ้านพลเมืองประดุจดั่งพ่อปกครองลูก

ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนสุโขทัยยังมีสิทธิที่จะเข้าถึงตัวผู้ปกครองแผ่นดิน (Right of access) ดังปรากฏข้อความในจารึกว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ ทั้งไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองมีถ้อยความเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าขุนปู้ไร้ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไดยินเรียก เมื่อถามสวนความแค้นด้วยชื่อ ‘ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม’ คนที่มีสิทธิในกรุงสุโขทัยได้แก่ประชาชนทั้งปวงไม่เลือกชั้น ผู้ใดมีความเดือดร้อนหรือมีปัญหาใดๆ ก็มีสิทธิไปสั่นกระดิ่งที่แขวนไว้หน้าพระราชวังได้ และเมื่อพ่อขุนรามคำแหงไดยิน ก็จะได้คำตอบตามตรัสถามถึงความเดือดร้อนนั้นโดยตรง³⁴

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสันนิษฐานว่าลักษณะของการปกครองแบบบิดาปกครองบุตร (Paternal) ต่างจากการปกครองแบบนายปกครองบ่าว (Autocratic) ดังเช่น พระเจ้าอโศกมหาราช กล่าวคือ ปกครองบ้านเมืองให้ร่มเย็นเป็นสุข ทำนุบำรุงให้เกิดประโยชน์ทางโลกชักจูงประชาชนให้ประพฤติธรรมเป็นพลเมืองดี “ทรงพระราชดำริเห็นว่าคติธรรมในพระพุทธศาสนาล้ำเลิศกว่าอื่นๆ จึงยกขึ้นประกาศสั่งสอนเป็นศีลธรรมแก่ประชาชน³⁵ ในที่นี้ท่านผู้เขียนได้เชื่อมโยงวิธีการปกครองและควบคุมสังคมโดยธรรม เข้ากับลักษณะความสัมพันธ์อันเป็นพื้นฐานของสังคม ไม่ว่าจะแบบนายปกครองบ่าว หรือบิดาปกครองบุตรก็ตาม ที่จริงแล้วความสัมพันธ์และการปกครองเป็นคนละเรื่องกัน การจัดระบบปกครองของพระเจ้าอโศก การอุปถัมภ์และเผยแพร่ศาสนามีความเกี่ยวเนื่องกัน แต่ทั้งหมดนี้มิได้แสดงว่าการปกครองโดยธรรม จะต้องมึลักษณะความสัมพันธ์แบบบิดาปกครองบุตรเสมอไป ลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกของสังคมสุโขทัย จึงเป็นเพียงแนวทางการควบคุมสังคมตั้งแต่ระยะเริ่มแรก ปรากฏแนวต่อเนื่องมาจนสมัยสุโขทัย รวมตัวกันเป็นแวนแคว้น และวิธีปกครองตอนต้นสมัยยังมีได้แยก

³⁴ ธงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 10.

³⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “ตำนานพุทธเจดีย์”, (กรุงเทพมหานคร:แพร่พิทยา, 2514), หน้า 35

จากการควบคุมสังคมแบบครอบครัวชัดเจนแน่นอน จึงมีพ่อเมือง-ลูกเมือง พร้อมไปกับการขยายอาณาเขตของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งย่อมหมายถึงจะต้องมีเมืองต่างๆทั้งใหญ่และเล็กเข้ามารวมกัน สมเด็จพระเจ้าอภัยมณีฯ จึงทรงมีความเห็นว่า การปกครองในราชธานีนี้นั้นเป็นแบบพ่อกับลูก มิได้หมายความว่าพ่อกับลูกคือลักษณะการปกครองของสุโขทัย ยิ่งกว่านั้นยังอาจเป็นไปได้ว่าลักษณะแบบพ่อลูกนี้ น่าจะมีอยู่ในเมืองของขุนอื่นๆด้วย ซึ่งเป็นลักษณะธรรมชาติของชุมชนที่มาก่อนตั้งเป็นบ้านเมืองแถบนี้ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ครอบครัวพ่อ-ลูกเป็นพื้นฐานสำหรับการปกครอง มิใช่เป็นระบบการปกครองเสียเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนซึ่งก่อตั้งบ้านเมืองเป็นแคว้นเป็นรัฐต่างขึ้นกับการควบคุมครอบครัวแบบพ่อ-ลูกมาแล้ว ลักษณะนี้จึงประสมอยู่กับการปกครอง³⁶

การที่สมัยสุโขทัยตอนต้น พระมหากษัตริย์ทรงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎรประดุจดังพ่อกับลูกเช่นนี้ อาจสืบเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกสุโขทัยเพิ่งประกาศอิสรภาพจากเขมร จำเป็นต้องรวบรวมผู้คนให้เป็นปึกแผ่นโดยเร็ว การที่ผู้นำมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎรเปรียบดังพ่อกับลูกดังกล่าว จะทำให้ผู้คนที่ได้ทราบกิตติศัพท์พากันอพยพมาพึ่งพิงและอยู่ใต้บารมีของผู้นำสุโขทัยมากขึ้น อันจะส่งผลดีต่อความมั่นคงของสุโขทัยในอนาคตต่อไป ประการที่สอง เนื่องจากชุมชนสุโขทัยยังเป็นชุมชนเล็ก พระราชาอาณาจักรยังไม่กว้างใหญ่มากนัก ผู้คนยังมีจำนวนน้อย สังคมยังไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากนัก ดังนั้น ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรจึงเกิดขึ้นได้ง่าย³⁷

2.2.2.2. แนวคิดแบบธรรมราชา

แถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มี พุทธศาสนาแผ่เข้ามาตั้งแต่เป็นหินยานและมหายาน บวสเชลลีย์บันทึกไว้ว่าปรากฏอิทธิพลของพุทธศาสนามหายานแถบนี้ตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 14-15 จากนั้นรับนับถือหินยานแล้วกลับมานับถือพุทธศาสนาแบบมหายานอีกครั้งหนึ่ง แต่พุทธศาสนาแบบหินยานยังได้รับการปฏิบัติอยู่ทั่วไป จนกระทั่งพุทธ

³⁶ ธิดา สาระยา, "รัฐโบราณ ในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กำเนิดและพัฒนาการ", (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2537), หน้า 22-23.

³⁷ ณรงค์ พ่วงพิศ, "การเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย", ใน สุโขทัยศึกษา รวบรวมบทความทางวิชาการ, หน้า 37.

ศตวรรษที่ 19 พุทธศาสนาแบบเถรวาทจากลังกาก็แผ่เข้ามาสู่อาณาบริเวณ นี้³⁸ นับเป็นจุดเริ่มต้นของพุทธศาสนาแบบลังกาวงศ์แห่งแคว้นสุโขทัย สังคมสุโขทัยก่อนที่จะรับลัทธิลังกาวงศ์เป็นศาสนาประจำรัฐ คติความเชื่อในแถบนี้แบบดั้งเดิมเป็นพราหมณ์และพุทธอยู่ก่อนแล้ว เชื่อกันว่าคนในดินแดนที่ปัจจุบันนี้คือ พม่า ไทย และ กัมพูชา รับอิทธิพลของพุทธศาสนาแบบหินยานผ่านมอญ ประมาณพุทธศตวรรษที่ 18 ปรากฏอิทธิพลความเชื่อทั้งของพราหมณ์มหายานและหินยาน ในบริเวณประเทศไทยในปัจจุบันช่วงเวลาเดียวกันนั้น

ทฤษฎีเกี่ยวกับกษัตริย์และรัฐ ตามคติของพุทธศาสนา ที่ปรากฏในคัมภีร์ที่เก่าที่สุดได้แก่ อัคคัญญสูตรในทีฆนิกาย เป็นพุทธาธิบายเกี่ยวกับกำเนิดของโลก จักรวาล และมนุษย์ซึ่งเดิมเป็นเทวดาชั้นพรหม แต่จุติมาเป็นสัตว์ในโลกที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ ความประพฤติของสัตว์เหล่านี้เสื่อมทรามลงเป็นลำดับแต่ละชั้นที่เสื่อมลง ความเป็นอยู่ก็ลำบากมากขึ้น เพราะธรรมชาติจะเปลี่ยนแปลงไม่เอื้ออำนวยให้อยู่ได้สะดวกสบาย เป็นต้นว่าต้องเริ่มหาอาหารกินเอง จนเกิดเป็นเพศหญิงชายและกำเนิดคำถุขณาขึ้น แต่กระนั้นมนุษย์ก็ยังไม่หยุดทำชั่ว เกิดการโจรกรรมและการวิวาท ในที่สุดก็ผู้มีความคิดในหมู่คนเหล่านั้นพากันไปหาคนอื่นผู้หนึ่ง “ซึ่งเป็นผู้มีรูปงามที่สุด เป็นที่รักที่สุด มีเสน่ห์ที่สุด สามารถที่สุด...”³⁹ ตกลงกันว่าจะให้ผู้นั้นเป็นผู้บังคับว่ากล่าวอรรถคดีต่างๆและปกครอง เพื่อแลกกับอาหารและเครื่องยังชีพนานาที่บุคคลทั้งหลายจะเอามาให้เป็นค่าตอบแทน บุคคลผู้นั้นจึงได้ชื่อว่าเป็นมหาสมมติหรือกษัตริย์องค์แรกของโลก สิ่งที่น่าตั้งข้อสังเกตไว้เกี่ยวกับทฤษฎีนี้ก็คือ

1. ทรัพย์สินส่วนบุคคล รัฐ และสังคม เกิดขึ้นจากความเสื่อมของมนุษย์นั่นเอง นั้นหมายความว่าถ้าจิตใจยังสะอาดบริสุทธิ์เหมือนเมื่อจุติลงมาแรกๆ สิ่งเหล่านี้ก็ไม่จำเป็น
2. สถาบันกษัตริย์นั้นตั้งอยู่บนข้อตกลงหรือสัญญาประชาคมระหว่างรัฐบาลและประชาชนว่าต่างมีหน้าที่ต่อกัน แนวคิดเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นการส่งเสริมความคิดแบบ

³⁸ Dorothy M.Fackle, "Crowned Buddha Images : a Southeast Asia", ใน ศิลปะและโบราณคดีในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร,2517), หน้า 94-104.

³⁹Rhys Davids, C.A.F. and T.W., "Dialogues of Buddha Part III" ,(London : The Pali Text Society, 1965) ,p. 88 อ้างใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ , "ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ ในพงศาวดารอยุธยา". (กรุงเทพฯ : พิมพ์พรินทร์ตั้งเซ็นเตอร์ ,2543) , หน้า 71.

ประชาธิปไตยเสมอไปเพราะอาจพัฒนาไปสู่การจำกัดหน้าที่ของกษัตริย์ ให้เหลือเพียงการรักษาความมีระเบียบในสังคม และประชาชนเป็นผู้ต้องทำงานเลี้ยงดูกษัตริย์โดยไม่มีสิทธิอย่างใดเลยก็ได้

3. ตามข้อตกลงระหว่างกษัตริย์และประชาชนนั้น กษัตริย์จะทำหน้าที่ของตนได้ก็โดยการลงทัณฑ์ผู้กระทำผิด

จากต้นเรื่องในอัครคัมภีร์นี้ นักเขียนชาวพุทธได้อ้างอิงถึง หรืออาศัยเป็นทฤษฎีต่อมาอีกนาน จึงปรากฏในคัมภีร์ศาสนารุ่นหลังๆ ด้วย เช่นในชาดกบางเรื่อง ในอภิธรรมโกศของวสุพัณฑุ และในวิสุทธิมรรค ของพระพุทโธมหาราช เป็นต้น⁴⁰ จากทฤษฎีนี้ รัฐพุทธศาสนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้พัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์เพิ่มเติมเข้าไปอีกคือ

1. การจำลองรัฐในลักษณะของมหาจักรวาล ตามทฤษฎีโลกภูมิของพุทธศาสนาผสมฮินดู

2. ความเชื่อที่ว่าคนที่เป็นกษัตริย์นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้สั่งสมบารมีมาไว้มาก ที่สุดแสดงออกถึงสถานะของชีวิตที่ดีกว่าผู้อื่นในชาตินี้ เช่นเป็นผู้ครอบครองเครื่องราชูปโภค พระราชวัง และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่ามั่งคั่ง การพิสูจน์บารมีว่าใครจะมีมากที่สุดก็ทำได้โดยการขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติ เพราะการทำเช่นนั้นได้ย่อมแสดงอยู่ในตัวแล้วว่าเป็นผู้มีบารมีสูงสุด ในขณะที่มีผู้อื่นที่มีบารมีสูงกว่าก็จะสามารถแย่งราชบัลลังก์ได้สำเร็จ⁴¹

3. เนื่องจากการเทียบกษัตริย์ดังเช่นพระอินทร์ เทพผู้ค้ำจุนพระศาสนา นอกจากการสร้างวังและการแบ่งหัวเมืองแล้ว กษัตริย์ยังมีหน้าที่เทียบกับพระอินทร์ในอนุจักรวาลด้วย

⁴⁰ Ghoshal,U.N.,” A History of Indian Political Ideas”, (Madras:Oxford U.

Press,1969) , pp. 64-65,68,377-378 อ้างใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ , “ประวัติศาสตร์วัฒนธรรมโกสินทร์ ในพงศาวดารอยุธยา” (กรุงเทพฯ : พิมพ์ครั้งที่ตั้งเซ็นเตอร์ ,2543) ,หน้า 71.

⁴¹ Heine Geldren,Robert, “Conceptions of State and Kingships in Southeast Asia”, (Ithaca: Cornell University , 1956) อ้างใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ , “ประวัติศาสตร์วัฒนธรรมโกสินทร์ ใน พงศาวดารอยุธยา” (กรุงเทพฯ : พิมพ์ครั้งที่ตั้งเซ็นเตอร์ ,2543) ,หน้า 73.

กล่าวคือเป็นเอกอัครพุทธศาสนาอุปถัมภ์ทรงกระทำโดยการสร้างปูชนียวัตถุสถานปกครอง และบำรุงคณะสงฆ์

4 พระพุทธศาสนาเชื่อว่า จุดหมายในชีวิตคือพระนิพพานชีวิตในปัจจุบันจึงเป็นเพียงทางผ่านจุดหนึ่งไปสู่จุดหมายปลายทางคือพระนิพพานเท่านั้น ในแต่ละชาติมนุษย์ก็ควรสั่งสมบารมีให้ยิ่งๆขึ้นไป เพื่อเป็นปัจจัยไปสู่พระนิพพานในวันหน้า กษัตริย์ในฐานะผู้บำรุงพระพุทธศาสนาจึงมีหน้าที่ดูแลให้ประชาชนอยู่ในศีลธรรม เพื่อไม่ตกไปอยู่ในโลกที่ชั่วมีนรกเป็นที่สุด และสั่งสมบารมีไปตามวาสนาของตนๆ ในแง่รัฐจึงเป็นเครื่องมือไปสู่พระนิพพาน และกษัตริย์เปรียบเสมือนพระโพธิสัตว์ที่จะนำมนุษย์ไปสู่สุคติ เราได้กล่าวแล้วว่าทฤษฎีการเมืองของพุทธศาสนาเห็นรัฐเป็นผลจากความเลื่อมของมนุษย์เอง แต่รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเพิ่มเติมให้รัฐเป็นเหตุแห่งการฟื้นฟูความดีของมนุษย์ด้วย

แนวความคิดทั้งหมดปรากฏมีมาในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว หลักฐานชิ้นแรกมีมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าลิไทแห่งกรุงสุโขทัย คือไตรภูมิพระร่วง และเพื่อจะเน้นในหลักการข้อที่เกี่ยวกับบารมีสูงสุดที่กษัตริย์พึงมี ไตรภูมิภคานบ้นั้นก็ได้แก้ไขให้พระมหาสมมติราชเป็นพระโพธิสัตว์ ความคิดที่ว่าพระมหาสมมติราชเป็นพระโพธิสัตว์นั้นจะดำรงอยู่สืบมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ดังจะเห็นได้จากงานที่เขียนในสมัยนี้คือ ไตรโลกวินิจฉัย ซึ่งยังระบุว่าพระมหาสมมติราชเป็นพระโพธิสัตว์ ทั้งนี้ เพราะเพียงคำอธิบายคำเดียวว่าทรงเป็นพระโพธิสัตว์นั้นก็กระจ่างแจ้งอย่างสมบูรณ์แล้วถึงทฤษฎีที่เกี่ยวกับบารมีอันสูงสุดของกษัตริย์⁴²

โดยทั่วไป ปราชญ์ทางพุทธศาสนาในประเทศไทยเมื่อกล่าวถึงธรรมราชามักจะกล่าวถึงธรรมซึ่งเป็นขัตติยราชประเพณีในการปกครองอันได้ ทศพิธราชธรรมจักรวรรดิวัตร ราชสังคหวัตถุ ซึ่งปรากฏอยู่ในพระไตรปิฎก ทศพิธราชธรรม หรือราชธรรม 10 ประการ ของกษัตริย์ ในคัมภีร์ชาดก คือ ทาน การให้ , สิล การตั้งสังวรรักษากายวาจาให้สะอาดปราศจากโทษ, บริจาค การบริจาคสละ , อาชชว ความซื่อตรง , มททว ความอ่อนโยน , ตบ การกำจัดความเกียจคร้าน และความชั่ว , อกโกธ การไม่โกรธ , อวิหิสญจ การไม่เบียดเบียนผู้อื่น

⁴² นิธิ เอียวศรีวงศ์, "ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ ใน พงศาวดารอยุธยา". (กรุงเทพฯ : พิมพ์ครั้งที่ตั้งเซ็นเตอร์, 2543) หน้า 72-74

ตลอดถึงสัตว์ให้ได้ทุกซอก , ขณติณจ ความอดทนต่อสิ่งที่ควรอดทนเป็นเบื้องต้น, อวิโรจน์ การปฏิบัติไม่ให้ผิดจากการที่ถูกต้องตรง และดำรงอาการคงที่ ไม่ให้วิการด้วยอำนาจยินดีในร้าย

สังคหัตถุ คือ พระราชจรรยาวัตร มีที่มาทั้งจากพุทธศาสนา และพราหมณ์ จำแนกออก ๕ ประการ ได้แก่ สสสข มธั ความที่ทรงพระปรีชาในการบำรุง ัญญาหาร ผลาหาร ,ปุริสเมธั ความที่ทรงพระปรีชาในการสงเคราะห์บุรุษ, สมมาปาสั ทรง บำบัดความทุกข์เดือดร้อน , วาจา เปยยั ตรัสพระวาจาอ่อนหวาน ทำความเป็นที่รักให้เกิด , นิรคคพี สี่สังคหัตถุก่อให้เกิดรัฐมณฑลราบคาบปราศจากโจรภัย

จักรวรรดิวัตร คือ พระราชจรรยาวัตรสำหรับพระเจ้าจักรพรรดิ

10 ประการ

1. พระราชทานโอวาท และอนุเคราะห์ราษฎร
2. ผู้กพระราชไมตรีกับประเทศอื่น
3. ทรงสงเคราะห์พระราชวงศานุวงศ์ตามควร
4. ทรงเกื้อกูลพราหมณ์ คฤหัสถ์ คฤหบดี ชน
5. ทรงอนุเคราะห์ประชาชนในชนบท
6. ทรงอุปการะสมณพราหมณ์ผู้ถือศีล
7. ทรงจัดรักษาฝูงเนื้อและนก ไม่ให้สูญพันธุ์
8. ทรงห้ามชนทั้งหลายไม่ให้ทำกิจการที่ไม่ประกอบด้วยธรรม
9. พระราชทานพระราชทรัพย์เจือจานคนขัดสน
10. เสด็จเข้าใกล้สมณพราหมณ์ ตรัสตามบุญบาป กุศล อกุศล⁴³

- ศาสนาพุทธกับแนวคิดแบบธรรมราชา และความแตกต่างของ ธรรมราชาในพุทธศาสนากับศาสนาพราหมณ์

⁴³ สมเด็จพระญาณสังวร , “ทศพิธราชธรรม และหลักพระพุทธานุศาสตร์” , (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 1-20

คำว่า ธรรมราชา โดยความหมายทั่วไปแล้วก็คือ พระราชผู้ทรง ธรรมหากจะแยกคำดังกล่าวออกมาแล้ว จะได้คำว่าราชา และ ธรรม ความคิดในเรื่องธรรมใน ทางพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์มีความแตกต่างกัน แม้เราจะยึดถือทางพุทธมากกว่าแต่ แนวคิดฝ่ายพราหมณ์ก็เข้ามาปะปนอยู่ด้วย ในทางพราหมณ์นั้นปรากฏในคัมภีร์มานวธรรม ศาสตร์ว่า

“ป้องกันประชาชน บริจาคทาน บูชาয়ัญ ศึกษาและความ ผูก พันจากวัตถุแห่งผัสสะ เป็นต้น คือหน้าที่ของกษัตริย์”⁴⁴

“ปกป้องกันราชอาณาจักรโดยความเที่ยงธรรม เป็นหน้าที่ของกษัตริย์ ผู้ซึ่งศึกษาพระเวท”⁴⁵

หน้าที่หลักของกษัตริย์ที่แตกต่างหน้าที่ของวรรณะอื่นๆ ได้แก่การ ป้องกันประชาชน นอกจากนั้น ในคัมภีร์ภควัดคีตาได้เน้น หน้าที่สำคัญของกษัตริย์คือ การทำ สงครามที่เป็นธรรม ดังปรากฏในตอนที่พระกฤษณะได้สอนท้าวอรชุน ดังนี้

“... พิจารณาหน้าที่โดยตรงของท่านซี ท่านไม่ควรจะ หวั่นไหว เพราะในนามกษัตริย์ ไม่มีอะไรจะดีกว่า สงครามที่เป็นธรรม

ปารถ กษัตริย์ผู้มีความสุข ย่อมได้สงครามอัน เฝอญมาถึงโดยลำพังเช่นนั้น และซึ่งนับว่าเป็นการเปิด ประตุสวรค์

ถ้าและว่า ท่านจักไม่ทำสงครามอันเป็นธรรมเช่นนี้ ไชรี ท่านก็จะละหน้าที่โดยตรงของท่านและเกียรติยศของ ท่าน ได้รับแต่ความชั่วช้าอยู่ถ้อยเดียว”

⁴⁴ Burnell, “The Ordinances of Manu”, (London:Kegan Paul, Trench Trubner&Co.Ltd,1991),1/87-97, อ้างถึงใน ปรีชา ช่างขวัญยืน , “ธรรมรัฐ-ธรรม ราชา”,(กรุงเทพมหานคร:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542) หน้า 3.

⁴⁵ Authur Coke Burnell, ” The Ordinances of Manu ” , (London:Kegan Paul, Trench, Trubner&Co.Ltd,1991),p 148.

ธรรมของกษัตริย์ตามที่กล่าวถึงในภควัตคีตานี้ เนื่องจากกล่าวใน เหตุการณ์สงคราม และความไม่ครั้นคร้ามในสงครามเป็นคุณสมบัติของกษัตริย์ จึงได้เน้นว่า หน้าที่โดยตรงของกษัตริย์คือการทำสงคราม แต่ถึงกระนั้นก็เน้นการทำสงครามที่เป็นธรรม และ ได้พูดถึงสงครามที่เผชิญมาถึง มิใช่สงครามที่เป็นการรุกราน ดังนั้น คำสอนในภควัตคีตาจึงมิได้ มุ่งให้กษัตริย์ทั้งหลายรุกรานกัน โดยความมักใหญ่ใฝ่สูงหรือด้วยความกระหายสงคราม เพราะ สงครามเช่นนั้นไม่เป็นธรรม มิใช่สงครามที่ “ปกป้องประชาชน” ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญอีกประการ หนึ่งของกษัตริย์⁴⁶

หน้าที่ของกษัตริย์เช่นการชนะโดยศาสตราวุธ และการทำสงคราม ที่นำไปสู่ความหลุดพ้น เช่นที่กล่าวถึงในคัมภีร์ภควัตคีตาเป็นสิ่งที่พระพุทธรศาสนาไม่ยอมรับและ นับถือว่าธรรมราชาคือพระราชารู้ชนะโดยธรรม และเมื่อพูดถึงธรรมราชา พระพุทธรศาสนา แพบจะไม่พูดถึงการทำสงครามเลย ดังจะเห็นได้จากการอธิบายที่มาของคำว่ากษัตริย์และราชา ดังนี้

“ . . . พวกเราจักสมมติสัตว์ผู้หนึ่งให้เป็นผู้ว่ากล่าวผู้ที่ควรว่ากล่าว ได้โดยชอบ ให้เป็นผู้ตีเตียนได้โดยชอบ ให้เป็นผู้ที่ควรขับไล่ได้โดยชอบ ส่วนพวกเราจักแบ่งส่วน ข้าวสาลีให้แก่ผู้นั้น ดังนี้ดูกรวาเสฏฐะและภารทวาชะ ครั้นแล้วสัตว์เหล่านั้นพากันเข้าไปหาสัตว์ ที่สวयงามกว่า น่าดูน่าชมกว่า น่าเลื่อมใสกว่า และน่าเกรงขามมากกว่าสัตว์ทุกคน แล้วจึงแจ้ง เรื่องนี้ว่าข้าแต่สัตว์ผู้เจริญ มาเถิดพ่อ ขอพ่อจงว่ากล่าวผู้ที่ควรว่ากล่าวได้โดยชอบ จงตีเตียนผู้ที่ ควรตีเตียนได้โดยชอบ จงขับไล่ผู้ที่ควรขับไล่ได้โดยชอบเถิด

ดูกรวาเสฏฐะและภารทวาชะ เพราะเหตุผู้ที่เป็นหัวหน้าอัน มหาชนสมมติดังนี้แล อีกขระว่า มหาชนสมมติจึงอุปบัติขึ้นเป็นอันดับแรก เพราะเหตุผู้ที่เป็นหัว หน้าที่เป็นใหญ่ยิ่งแห่งเขตทั้งหลาย ดังนี้แล อีกขระว่า กษัตริย์ กษัตริย์ จึงอุปบัติขึ้นเป็นอันดับที่ สอง เพราะเหตุผู้ที่เป็นหัวหน้ายังชนเหล่าอื่นให้สุขใจได้โดยธรรม ดังนี้แล อีกขระว่า ราชา ราชา จึงอุปบัติขึ้นเป็นอันดับสาม...”

⁴⁶ ปรีชา ช้างขวัญยืน, “ธรรมรัฐ-ธรรมราชา” (กรุงเทพมหานคร:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2542) , หน้า 5.

ในข้อความที่กล่าวข้างต้น พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ที่ประชาชนไว้วางใจให้ทำหน้าที่ว่ากล่าวและลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นหัวหน้าของประชาชน และเป็นผู้ที่ทำให้ประชาชนเกิดความพอใจ คำว่ากษัตริย์และราชาจึงเกิดขึ้น กษัตริย์มิได้มีฐานะตามวรรณะ มิได้เป็นผู้รับมอบอำนาจจากพระผู้เป็นเจ้า แต่รับอำนาจมาจากประชาชน และปกครองเพื่อให้ประชาชนพอใจ มีสัญญาไว้กับประชาชน มิใช่กับพระผู้เป็นเจ้า⁴⁷

2.2.2.3 แนวคิดแบบสมมติเทพ

สำหรับแนวคิดทางการเมือง ที่ยกย่องพระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพนั้น เข้าใจว่าสุโขทัยอาจได้รับอิทธิพลของแนวคิดเทวราชาจากเขมร แนวคิดเทวราชาของเขมรเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่ถือว่า พระมหากษัตริย์คือพระผู้เป็นเจ้าตามคติความเชื่อของชาวอินเดียนับถือศาสนาพราหมณ์หรือฮินดู พระผู้เป็นเจ้าในที่นี้คือ พระศิวะ (พระอิศวร) หรือ พระวิษณุ (พระนารายณ์) องค์ใดองค์หนึ่ง ลัทธิเทวราชาเริ่มปรากฏตัวในเขมรในสมัยพระเจ้าชัยวรมันที่ 2 (พ.ศ. 1345–1393) สุโขทัยอาจได้รับอิทธิพลคติความเชื่อที่ว่าพระมหากษัตริย์คือพระผู้เป็นเจ้ามาจากเขมร และต่อมาไทยมาเรียกว่าเป็นสมมติเทพ เพราะของไทยจะไม่มีการบูชาศิวลึงค์ประจำรัชกาลเหมือนลัทธิเทวราชาของเขมร แต่เนื่องด้วยพระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเป็นสมมติเทพ ดังนั้น ประเพณีเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์จึงแตกต่างจากคนธรรมดาสามัญ เช่น ถ้อยคำที่ใช้เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์จะแตกต่างกับคนธรรมดาสามัญ ดังเห็นได้จากศิลาจารึกวัดป่ามะม่วง(หลักที่ 4) ตอนหนึ่งกล่าวถึงพระมหาธรรมราชาลิไทได้ทรงยกพลจากศรีสัชนาลัยไปปราบ และประหารศัตรูในสุโขทัยเมื่อ พ.ศ.1890 ว่า “เสด็จนำพลเสนาทั้งหลายออกจากเมืองศรีสัชนาลัยมา...ให้พลเสนาทั้งหลายล้อมประตู (เอา) ขวานประหารศัตรูทั้งหลาย บัดนั้นจึงเสด็จพระราชดำเนินเข้าเสวยราชย์ไศศุรยาธิปัตย์ ในเมืองสุโขทัยแทนพระบิดา...”⁴⁸ ถ้อยคำเหล่านี้เป็นคำที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องเทวราชาทั้งสิ้น การปรากฏถ้อยคำเหล่านี้ในศิลาจารึกและเกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์สุโขทัย จึงอาจพิจารณาได้ว่า อิทธิพลของแนวคิดแบบเทวราชา

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁴⁸ กรมศิลปากร, “ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย”, (กรมศิลปากรจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระราชประสิทธิ์คุณ 8 เมษายน 2515), หน้า 56

จากเขมรเริ่มปรากฏตัวขึ้นในสังคมไทยซึ่งเราเรียกว่า “สมมติเทพ” ตั้งแต่แผ่นดินพระมหาธรรมราชาลิไทแล้ว แต่ยังไม่เป็นรูปธรรมเท่ากับอุดมการณ์แบบธรรมราชา⁴⁹

มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่งคือ นักวิชาการมักถือกันว่า พระเจ้าแผ่นดินสุโขทัยทรงเป็นธรรมราชา ส่วนพระเจ้าแผ่นดินอยุธยาเป็นทวารราชา แต่ในจารึกพ่อขุนรามคำแหงนั้นมีข้อความให้คิดว่า ความเป็นทวารราชากับธรรมราชาอาจไม่ใช่เรื่องที่ขัดแย้งหรือแตกต่างกัน กล่าวคือเมื่อพ่อขุนรามคำแหงทำยุทธหัตถีชนะขุนสามชนนั้น ทรงเล่าในจารึกว่า

“พ่อกูจึ่งขึ้นชื่อกู ชื่อพระรามคำแหงเพื่อกูฟุ้งซำง ขุนสามชน”

จารึกด้านที่ 2 และ 3 ใช้ว่า “พ่อขุนรามคำแหง” ส่วนด้านที่ 4 ใช้ ว่า “พ่อขุนพระรามคำแหง” บ้าง “พ่อขุนรามคำแหง” บ้าง ข้อที่น่าคิดก็คือชื่อ “พระรามคำแหง” นั้นจะหมายถึง “พระราม” เช่นเดียวกับคำว่า “รามายธิบตี” ในสมัยอยุธยาหรือไม่ “ราม” แปลว่า กลาง ภาษาอีสานแปลว่าใหญ่ “ราม” ในพระนามพ่อขุนรามคำแหงอาจแปลว่า กลางได้ เพราะทรงเป็นลูกคนกลาง แต่พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ทรงตั้งพระนามว่า “พระรามคำแหง” อย่างยกย่องอาจมีความหมายที่ยิ่งกว่าลูกคนกลาง คืออาจจะยกย่องเป็น “พระราม” ซึ่งทำศึกชนะทศกัณฐ์ก็ได้ ดังนั้น ในด้านที่สี่ จึงใช้คำว่า “พ่อขุนพระรามคำแหง” เช่น

“พ่อขุนพระรามคำแหง ลูกพ่อขุนศรีอินทราทิตย์”

คำว่าพ่อขุนพระรามคำแหง เทียบกับ พ่อขุนศรีอินทราทิตย์แล้ว คำว่า พระรามน่าจะหมายถึง พระรามในมหากาพย์เรื่องรามายณะมากกว่า เพราะพ่อขุนศรีอินทราทิตย์นั้น นำหน้าด้วยพ่อขุน ไม่มีคำว่าพระ หากความหมายเป็นเช่นนั้นจริง ความรู้สึกเป็นทวารราชา หรือธรรมราชาอย่างแยกจากกันไม่น่าจะมีอยู่ ชื่อ “พระราม” ก็เป็นการยกย่อง เหมือนชื่อ “รามายธิบตี” ในสมัยอยุธยา การปกครองของกรุงศรีอยุธยาอาจจะมีการจัดการปกครองเป็นระเบียบแบบแผนว่า ซึ่งอาจเน้นส่วนที่เป็นเรื่องตำแหน่งและรูปแบบการปกครองที่กล่าวถึงในอรรถศาสตร์ หรือธรรมศาสตร์พร้อมไปกับส่วนที่เป็นธรรมในการปกครอง ส่วนสุโขทัยอาจเน้นที่ธรรมในการปกครอง

⁴⁹ ณรงค์ พ่วงพิศ , “การเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย” , ใน สุโขทัยศึกษา รวมบทความทางวิชาการ, หน้า 45

รูปแบบอาจจะสนใจน้อยกว่า ความแตกต่างในส่วนรูปแบบนั้นไม่เกี่ยวกับความเป็นหรือไม่เป็น
ธรรมราชา แม้การปกครองของอยุธยาที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นแบบธรรมราชาอยู่⁵⁰

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา

กรุงศรีอยุธยาเกิดขึ้นประมาณปี พ.ศ. 1893 ตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 19
จะเข้าพุทธศตวรรษที่ 20 กรุงศรีอยุธยาเป็นจุดเริ่มต้นที่เห็นเป็นรูปธรรมในการรวมตัวของรัฐ
สำคัญในประเทศไทยขึ้นเป็นราชอาณาจักร นั่นก็คือ

ประการแรก กรุงศรีอยุธยากลายเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทั้งกับภายใน
นอกทางทะเลกับบรรดาบ้านเมืองภายในภาคกลางและบริเวณชายทะเลในอ่าวไทย

ประการที่สอง เป็นการรวมกันระหว่างสุพรรณภูมิและอโยธยาที่กษัตริย์
และเจ้านายทั้งสองฝ่ายยอมรับความเป็นศูนย์กลางทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งความเป็นราชธานี
ของเมืองพระนครศรีอยุธยา เพราะเป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์ต้องประกอบพิธีบรมราชาภิเษก
และประทับอยู่เป็นหลักในการปกครองบ้านเมือง แต่กระนั้นก็ดีกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่สมัยรัชกาล
ของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ลงมาถึงรัชกาลของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2
(เจ้าสามพระยา) ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นราชอาณาจักร เพราะยังไม่มีโครงสร้างทางการเมือง
การปกครองที่แสดงให้เห็นชัดว่าแตกต่างไปจากรัฐอิสระอื่นๆ เช่น ล้านนาและสุโขทัยแต่อย่างใด
ดังเช่นยังไม่มีการแยกตำแหน่งหน้าที่ในการบริหารและการปกครองระหว่างทหาร และพลเรือน
ตำแหน่งเสนาบดีที่สำคัญก็มีแต่เพียงจตุสดมภ์ เช่น เวียง วัง คลัง นา ในการปกครองส่วนภูมิภาค
ก็มีการแบ่งกันระหว่างเมืองหลวงอันเป็นที่พระมหากษัตริย์ประทับกับพวกเมืองลูกหลวง ซึ่งมีพระ
ราชโอรส พระราชธิดา หรือพระญาติของกษัตริย์ทางการปกครอง ซึ่งดูเหมือนมีอำนาจมากขึ้น
กับทางเมืองหลวงแต่เพียงการยอมรับความสำคัญของพระมหากษัตริย์เท่านั้น⁵¹

⁵⁰ ปรีชา ช้างขวัญยืน , “ธรรมรัฐ-ธรรมราชา” , หน้า 180-181.

⁵¹ ศรีศักร วัลลิโภดม , “ สยามประเทศ “ , หน้า 279-280

การรวมแคว้นสุพรรณภูมิ สุโขทัย และอยุธยาเข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแท้จริงเกิดขึ้นเมื่อการขึ้นครองราชย์ ณ พระนครศรีอยุธยาของสมเด็จพระนครินทราชาธิราช กรุงศรีอยุธยาก็กลายเป็นศูนย์กลางของบ้านเมืองที่มีอาณาจักรเขตกว้างขวางไปโดยปริยาย

หลังรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 พระนครศรีอยุธยาก็เปลี่ยนฐานะเป็นราชธานีหรือพระนครหลวงของราชอาณาจักรอย่างแท้จริง เพราะสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถพระราชโอรสผู้เสด็จขึ้นครองราชย์สืบต่อจากพระราชบิดา ได้ทรงจัดการปฏิรูปการปกครองบ้านเมือง ให้มีระบบและระเบียบแบบแผนเหมาะสมกับการที่พระนครศรีอยุธยามีอาณาเขตกว้างใหญ่ ทรงเล็งระบบการปกครองที่กระจายอำนาจให้เมืองลูกหลวงปกครองอย่างเป็นอิสระมาเป็นการรวมอำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์ในราชธานีแต่เพียงอย่างเดียว

ในขณะเดียวกันก็จัดตั้งระบบ และตำแหน่งขุนนางทำหน้าที่ต่างๆ ให้ลดหลั่นกันลงไปเพื่อให้สะดวกแก่การควบคุมและบังคับบัญชาอย่างเช่น การแยก ข้าราชการทหารออกจากพลเรือน ให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอัครมหาเสนาบดีฝ่ายกลาโหมและมหาดไทย มีการสร้างพระราชกำหนดกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามทั้งในบรรดาพระราชวงศ์ ขุนนาง ฝ่ายทหาร พลเรือน และบรรดาไพร่ฟ้าข้าทาสทั้งแผ่นดิน

กรุงศรีอยุธยา ตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถลงมา นับได้ว่ามีฐานะเป็น ราชอาณาจักรสยาม อย่างแท้จริง ซึ่งอาจจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญทางโครงสร้างทางสังคมและการเมืองได้จากหลักฐานต่างๆ ทั้งด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และอื่นๆ

เหตุที่กรุงศรีอยุธยากลายเป็นสยาม และความสำคัญของละโว้หมดไปนั้น คงเป็นเพราะกษัตริย์ราชวงศ์อู่ทองซึ่งเคยเป็นกษัตริย์ทางฝ่ายละโว้มาแต่เดิมนั้นสิ้นสุดอำนาจลง กษัตริย์ทางฝ่ายสุพรรณภูมิหรือทางฝ่ายสยามเข้ามามีอำนาจปกครองแทนที่ทำให้อยุธยาที่เคยเป็นเมืองสำคัญของรัฐละโว้กลายเป็นเมืองสำคัญของสยามไป

พระนครศรีอยุธยา ที่สร้างมาแต่สมัยรัชกาลของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) นั้น มีการเปลี่ยนแปลงทางสภาพที่เกี่ยวกับตัวเมืองเพื่อให้แสดงเด่นชัด

ถึงการเป็นราชธานีหรือเมืองหลวงของราชอาณาจักรอย่างชัดเจน นั่นคือการเกิดพระบรมมหาราชวังอันเป็นที่ประทับของพระจักรพรรดิราช⁵²

มาถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ วัดมหาธาตุลดบทบาทความสำคัญในการเป็นหลักหรือศูนย์กลางของพระนครศรีอยุธยาไป เพราะสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงย้ายบริเวณพระราชวังเดิมริมหนองโสน ที่สร้างมาแต่ครั้งสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ไปอยู่ใกล้กำแพงเมืองริมแม่น้ำลพบุรีทางด้านเหนือของพระนคร ทั้งนี้ ก็เพื่อความสะดวกสบายในการเสด็จออกนอกพระนครทางชลมารค อีกทั้งเพื่อให้มีบริเวณกว้างขวางพอที่จะสร้างพระราชวังให้มีขนาดใหญ่โตได้ส่วน บริเวณที่เป็นพระราชวังเดิมก็ทรงถวายให้เป็นวัด ด้วยการสร้างวัดพระศรีสรรเพชญ์ขึ้นมาแล้วสร้างกำแพงโอบล้อมให้อยู่ในบริเวณเดียวกับพระราชวัง

การสร้างพระราชวังและวัดให้อยู่รวมกันนี้ เป็นการริเริ่มขึ้นในกรุงศรีอยุธยา ในยุคที่เป็นราชอาณาจักรอย่างแท้จริง เพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงพระราชอำนาจและบุญญาบารมีของพระมหากษัตริย์ ในฐานะเป็นพระจักรพรรดิอย่างเด่นชัดกว่าสมัยอื่นๆ ซึ่งพระราชวังมีความสำคัญน้อยกว่าวัดมหาธาตุ

พระราชวังที่สร้างขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีฐานะเป็นพระบรมมหาราชวังอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน การเกิดของพระบรมมหาราชวังและวัดพระศรีสรรเพชญ์ขึ้นในบริเวณเดียวกันนี้ นอกจากแสดงให้เห็นเป็นสัญลักษณ์ของการรวมศาสนจักรและอาณาจักรเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้วยังสะท้อนให้เห็นถึงสถานที่อันเป็น ศูนย์อำนาจ (seat of power) ของราชอาณาจักรอย่างชัดเจน โดยที่ทุกสิ่งทุกอย่างในทางการเมืองและวัฒนธรรมมีจุดมุ่งมาที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็มีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากสมัยก่อนตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ด้วย

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ พระนามของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า “บรมไตรโลกนาถ” นั้นแตกต่างไปจากพระนามของ รามาธิบดีที่สืบมาแต่สมัยราชวงศ์อู่ทองทางแคว้นละโว้ กับพระนาม บรมราชา ที่อยู่ทางฝ่ายข้างราชวงศ์สุพรรณภูมิ

⁵² อ่างแล้ว, หน้า 282

ทางแคว้นสุพรรณภูมิ พระนาม “บรมไตรโลกนาถ” ดูเหมือนจะเน้นการเป็นพุทธราชาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดทาง “ธรรมราชา” ที่เป็นพระนามของพระมหากษัตริย์ทางฝ่ายราชวงศ์พระร่วงของสุโขทัย มาผสมผสานกับประเพณีที่เกี่ยวกับพระจักรพรรดิราชที่ทางพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาในสมัยแรกๆ ได้รับอิทธิพลมาจากขอม และบ้านเมืองที่เจริญมาก่อนในภูมิภาคนี้

การเป็นพุทธราชา หรือธรรมราชาของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ คือ การแสดงพระองค์เองเป็นองค์เอกอัครศาสนูปถัมภกโดยถือการทะนุบำรุงพระพุทธศาสนาเพื่อเป็นหลัก หรือสิ่งที่จะเกื้อกูลการปกครองแผ่นดินให้สงบร่มเย็นนั่นเอง เพราะการสร้างวัด การเผยแพร่ และสั่งสอนพระธรรมทางพระพุทธศาสนา และพระราชกรณียกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวกับศาสนานั้น ถือได้ว่าเป็นการทำบุญร่วมกันที่มีผลทำให้ลดหย่อนความตึงเครียด และความห่าเหวของพระมหากษัตริย์ และขุนนางอันเป็นชนชั้นปกครองกับบรรดาไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่เป็นชนชั้นที่อยู่ใต้การปกครอง อันเนื่องจากกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนและประเพณีต่างๆ ที่รับอิทธิพลมาจากลัทธิพราหมณ์และศาสนาฮินดู แต่ในมุมมองกลับการที่พระมหากษัตริย์ทรงประพฤติพระองค์เป็นองค์อัครศาสนูปถัมภกนั้น ก็เป็นการเสริมความชอบธรรมของพระมหากษัตริย์ไทยให้มีพระราชอำนาจยิ่งใหญ่ในการปกครอง ทั้งราชอาณาจักรและศาสนจักรในเวลาเดียวกัน

สิ่งสำคัญที่สุดที่แสดงให้เห็นว่า กรุงศรีอยุธยาในสมัยรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกลายเป็นราชอาณาจักรสยามอย่างแท้จริง คือมีหลักฐานทั้งด้านพระราชพงศาวดาร และกฎหมายเก่าตลอดจนจารึกและลายลักษณ์อื่นๆ ที่ชี้ให้เห็นว่า มีการปฏิรูปการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินที่รวมศูนย์แห่งอำนาจมาอยู่ภายใต้กษัตริย์ ณ ราชธานีเพียงแห่งเดียว นั่นก็คือ การยกเลิกการแต่งตั้งเจ้านายในพระราชวงศ์ เช่น พระราชโอรส พระราชนัดดา ไปปกครองเมืองสำคัญที่เรียกว่า เมืองลูกหลวง หรือหลานหลวง ดังแต่ก่อน ออกกฎข้อบังคับให้บรรดาเจ้านายอยู่ในนคร โดยมีการแต่งตั้งให้มียศศักดิ์และสิทธิลดหลั่นกันลงมา เพื่อแสดงความแตกต่างในเรื่องฐานะและสิทธิพิเศษของแต่ละบุคคล ส่วนในเรื่องการปกครองหัวเมืองนั้น โปรดให้มีการแต่งตั้งขุนนางจากส่วนกลางไปปกครองเจ้าเมือง ขุนนาง และคณะกรรมการเมืองแต่ละเมือง มีตำแหน่งยศชั้นราชทินนาม และศักดินากำกับในลักษณะที่สอดคล้องกับขนาดและฐานะความสำคัญของแต่ละเมือง ถ้าเป็นเมืองใหญ่ เมืองสำคัญก็เป็นเมืองเอก เจ้าเมืองมียศถาบรรดาศักดิ์สูงชั้นพระยาหรือออกญาขึ้นไป ส่วนเมืองรองลงมา ได้แก่ เมืองชั้นโทและชั้นตรี

ที่มีเจ้าเมืองยศเป็นพระยาหรือออกญาลงมา บรรดาเจ้าเมืองเหล่านี้ไม่มีอำนาจและสิทธิในการปกครองและการบริหารเต็มที่อยู่แต่ก่อน จะต้องขึ้นอยู่กับการควบคุมของเจ้าสังกัดใหญ่ในพระนครหลวง ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายทหารและพลเรือน

ฝ่ายทหาร มีสมุหพระกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบ มีการแบ่งเป็นกรมกองในด้านจตุสดมภ์เสนา อันได้แก่ กรมช้าง กรมม้า กรมทหารราบ และพวกทหารช่างต่างมีตำแหน่งแม่ทัพใหญ่ เช่น สีหราชเดโช และพระท้ายน้ำ เป็นต้น ส่วนฝ่ายพลเรือน มีสมุหนายก เป็นผู้รับผิดชอบแบ่งส่วนราชการออกเป็นจตุสดมภ์อันได้แก่ กรมเวียง วัง คลัง และนา แต่ละกรมทำหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะแต่ละการงานหน้าที่ของตนไป บรรดาขุนนางข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคล้วนมีทำเนียบนามที่บอกชั้นตำแหน่ง ยศชั้น บรรดาศักดิ์ และราชทินนามกำกับในลักษณะให้มีความรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไป

การกำหนดให้มีศักดินาเช่นนี้ เท่ากับเป็นเครื่องควบคุมควบคุมประพฤติของบรรดาเจ้านาย ขุนนาง ข้าราชการให้พยายามสร้างคุณความดีความชอบเพื่อยกฐานะของตนขึ้นไป ในขณะที่เดียวกันก็ต้องระมัดระวังไม่ให้กระทำความผิดเพราะอาจถูกลดชั้นบรรดาศักดิ์ลงได้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานยศถาบรรดาศักดิ์แก่ขุนนางผู้กระทำความดีความชอบ และทรงลงโทษลดชั้นและศักดินาแก่ผู้กระทำความผิด การสร้างระบบขุนนางศักดินาขึ้นดังกล่าวนี้ ทำให้ทุกคนมุ่งมองอยู่ที่พระมหากษัตริย์ในฐานะศูนย์กลางแห่งอำนาจ เป็นเจ้าชีวิตที่จะกำหนดอนาคตของตน จึงเป็นระบบราชการที่ใช้ในการสร้างความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง

นอกจากการสร้างระบบขุนนางศักดินา ที่มีผลทำให้อำนาจการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินมารวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ในเมืองหลวงแล้ว สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังทรงตระหนักถึงสภาพสังคมของบ้านเมืองในยุคนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจะทรงพยายามสร้างกรุงศรีอยุธยา ให้เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจของราชอาณาจักรสยามอย่างมั่นคงก็หาได้สำเร็จลุล่วงเป็นผลดีในรัชสมัยของพระองค์ไม่ เพราะมีการขัดแย้งขึ้นบ่อยๆ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและการบริหารจากระบบเก่ามาสู่ระบบใหม่ ไม่ใช่ของที่กระทำได้ง่ายในระยะเวลานั้น เจ้านายและขุนนางปรับตัวเข้าสู่ระบบใหม่ยาก โดยเฉพาะเกิดมีผู้เสีย

ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนี้ได้แก่ บรรดาเจ้านายทางฝ่ายกรุงสุโขทัยที่เคยปกครองหัวเมืองสำคัญๆ และมีอำนาจมาก่อนจึงเกิดการขัดแย้งเอาใจออกห่างจากกรุงศรีอยุธยา หันไปเข้ากับรัฐล้านนาซึ่งเวลานั้นพระเจ้าติโลกราชกำลังมีอำนาจปราบปรามและรวบรวมบ้านเมืองต่างๆ เช่น แพร่ และน่านเข้าเป็นอาณาจักรล้านนา โดยมีเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ การกระทำดังกล่าวนี้ ของเจ้านายทางฝ่ายสุโขทัยทำให้กรุงศรีอยุธยาต้องเผชิญหน้ากับนครเชียงใหม่ พระเจ้าติโลกราชส่งกองทัพมายึดเมืองศรีสัชนาลัย พังงายิ่ง และสุโขทัยซึ่งตอนนั้นเป็นเมืองสำคัญของพิษณุโลกได้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถต้องเสด็จไปประทับอยู่ ณ เมืองพิษณุโลกเพื่อบัญชาการรบกับทางล้านนาอยู่ถึง 7 ปี เท่ากับเป็นการย้ายราชธานีมาอยู่ที่เมืองพิษณุโลกทำให้ราชอาณาจักรอยุธยาต้องแบ่งเมืองสำคัญ หรือราชธานีออกเป็นเมืองเหนือ-เมืองใต้

ในระยะเวลาที่ประทับอยู่ ณ เมืองพิษณุโลก ก็ได้มีการปรับปรุงบ้านเมืองทางเหนือใหม่ เมืองใดที่อยู่ในตำแหน่งที่ง่ายแก่การโจมตีของข้าศึกหรือไว้ใจไม่ได้ก็โปรดให้กวาดต้อนผู้คนและครัวเรือนมาไว้ในที่ที่เหมาะสม และได้สร้างเมืองให้ขึ้นเป็นเมืองพิชัยในเขตจังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นเมืองด่านที่ป้องกันการรุกรานของพม่าล้านนาให้แก่เมืองพิษณุโลกการขัดแย้งกับกรุงล้านนาทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถต้องประทับอยู่ ณ เมืองพิษณุโลกถึง 7 ปี ในที่สุดก็สามารถตีเมืองเชียงขึ้นหรือศรีสัชนาลัย เมืองสุโขทัย และเมืองอื่นๆ ที่ทางล้านนายึดครองอยู่กลับคืนมาได้⁵³

ตลอดระยะเวลา รวม 417 ปี กรุงศรีอยุธยามีพระมหากษัตริย์รวม 34 พระองค์ ในระยะเวลาอันยาวนานกว่า 4 ศตวรรษนี้ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและผู้ปกครองของไทยมีข้อสรุปที่ยอมรับกัน และได้ใช้เป็นแนวปฏิบัติสืบต่อกันมาอีกร่วมศตวรรษจึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น อันเป็นผลมาจากการติดต่อกับประเทศตะวันตกในช่วงที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคมแล้ว⁵⁴

⁵³ เรื่องเดียวกัน , หน้า284-299

⁵⁴ อาคม พิสิษะ , "ตอนที่ 1 การปกครอง" ใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ บรรณาธิการ, "ศรีรามเทพนคร : รวบรวมบทความเรื่องว่าด้วยประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้น", (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์ ,2529) , หน้า 27-28.

เนื่องจากอยุธยาเป็นรัฐขนาดใหญ่ กษัตริย์ของอยุธยาซึ่งดำรงฐานะเป็นพระราชอิราชและจากการนำเอาลัทธิเทวราชามาประยุกต์ใช้ ทำให้เกิดความจำเป็นในการใช้อำนาจบังคับให้ได้ผล อยุธยาในฐานะที่เป็นราชธานีนอกจากจะเป็นศูนย์กลางของรัฐตามความเชื่อในเรื่องโลกภูมิวิทยาแล้ว ยังเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการบังคับใช้อำนาจ ทำให้จำเป็นต้องตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่มักกล่าวกันว่าการตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางดังกล่าวเป็นเรื่องทฤษฎีมากกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะว่าระบบการปกครองของไทยเปิดโอกาสให้บรรดาเจ้าเมืองทั้งหลายตั้งอำนาจเอาไว้ส่วนหนึ่ง การบังคับใช้อำนาจจากศูนย์กลางไม่ได้ขาดจริง ยกเว้นในบางช่วงบางสมัยที่พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น

ผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐคือพระมหากษัตริย์ กิจกรรมต่างๆของพระมหากษัตริย์จึงเป็นกิจกรรมของรัฐ และหลังจากพระบรมราชาธิราชที่ 2 ตีนครธมได้แล้ว ราชสำนักอยุธยาก็ได้พราหมณ์มาเพิ่มเติมในการปฏิบัติพิธีกรรมของราชสำนัก ทั้งพิธีที่เกี่ยวกับส่วนตัวพระมหากษัตริย์ เช่น พิธีบรมราชาภิเษกและอื่นๆ ที่เพิ่มพูนเดชานุกาภาพของพระมหากษัตริย์ พิธีเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความอุดมสมบูรณ์ เช่น จรดพระนังคัล เผ่าข้าว ไล่น้ำพิธีที่เป็นประโยชน์ในการชักซ้อม และตรวจตราความพร้อมเพียงในด้านกำลังคนและความรู้ความสามารถของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น พิธีเกี่ยวกับการออกสนามต่างๆ พิธีเกี่ยวกับศาสนาและประเพณี เช่น การทอดกฐิน พิธีสงกรานต์ เป็นต้น พิธีต่างๆเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญและเป็นงานหลักของรัฐ บางสมัยให้ทุกหัวเมืองประกอบพิธีด้วย

จากรากฐานความคิดแต่เดิมที่ว่า กษัตริย์นั้นเป็นสมมติราชา คือประชาชนเป็นผู้เลือกขึ้นมาให้ทำหน้าที่ปกครอง ทั้งทางสุขุทัยผูกพันอย่างมากกับศาสนาพุทธ อยุธยาได้รับเอาอิทธิพลของแนวคิดเทวราชา หรือกษัตริย์ฐานะเป็นเหมือนเทวดาของเขมรมาประยุกต์ใช้ และมีใช้ว่าจะเป็นความคิดที่ชุมชนไทยไม่รู้จักเสียเลยก็หาได้ไม่ จิตร ภูมิศักดิ์ ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าลัทธิเจ้าภูเขาและความคิดเรื่องตระกูลรามเป็นรากฐานรองรับที่ดีอยู่ กษัตริย์อยุธยาได้พัฒนาสถานภาพของการเป็นเทวราชา ขึ้นมาตามแบบของเขมรในรายละเอียดหลายประการ เช่น การมีเครื่องราชกกุธภัณฑ์ ราชาศัพท การทำพิธีสำคัญๆ เช่น พิธีแช่น้ำ ที่ประทับของพระมหากษัตริย์มีลักษณะที่แตกต่างไปจากผู้อื่น ประเพณีการเข้าเฝ้า พระศพของพระมหากษัตริย์ต้องบรรจุในพระโกศ นอกจากนั้นแล้ว ทางราชสำนักยังใช้พราหมณ์ประกอบพิธีสำคัญๆ การยกฐานะ

ของพระมหากษัตริย์ขึ้นเสมือนเทพเจ้าปรากฏชัดเจนในลิลิตยวนพ่ายที่ระบุว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีอำนาจของบรรดาเทวดาองค์สำคัญทั้งหลายรวมอยู่ในพระองค์ พระนามของพระมหากษัตริย์จำนวนมากต่างบ่งบอกลักษณะของความเป็นเทวดา⁵⁵

แต่พระมหากษัตริย์ไทยยังคงเป็นพุทธศาสนิกชนอย่างเต็มที่ แม้มีการอ้างว่าพระองค์ว่าเป็นพระโพธิสัตว์ หรือแม้กระทั่งมีสถานภาพเสมือนพระพุทธรูป เรียกว่าราชโอรสที่ประสูติจากพระอัศรมเหสีว่าสมเด็จพระพุทธเจ้า เนื่องจากชุมชนไทยผูกพันกับพุทธศาสนานิกายหินยานแนบแน่นมาเป็นเวลานาน ทำให้แนวคิดแบบเทวราชา มิสามารถใช้โดดๆเพียงลำพังได้ ในที่สุดได้นำเอาแนวคิดแบบธรรมราชาของสุโขทัยหรือหินยานมาร่วมใช้ด้วย ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา พระมหากษัตริย์พระองค์นี้ทรงทำหลายอย่างตามแบบเดียวกับพระมหากษัตริย์ราชาลิไท เช่น ทรงให้นิพนธ์มหาชาติคำหลวงทรงบำรุงพุทธศาสนาอย่างขนานใหญ่ และได้ออกบวชอีกด้วย จึงนับได้ว่าตั้งแต่นั้นมา สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยจึงมีสภาพเป็นทั้งเทวราชาและธรรมราชาไปพร้อมๆกัน

อำนาจของพระมหากษัตริย์ของอยุธยา นั้น เห็นได้จากการที่นอกจากจะเป็นพระเจ้าอยู่หัวซึ่งมีสถานะอันสูงส่งแล้ว ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินคือเป็นเจ้าของแผ่นดิน โดยได้ประกาศไว้ชัดเจนว่า ที่ดินตลอดพระราชอาณาเขตเป็นของพระองค์ พระองค์ยอมให้คนทั่วไปได้สิทธิทำกินเหนือที่ดินหรือมีสิทธิครอบครองและสืบต่อกันได้ แต่ไม่มีใครมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินเลย พระมหากษัตริย์จะแบ่งที่ดินให้ใครก็ได้และยึดคืนจากใครก็ได้ตามพระราชอัธยาศัย ส่วนที่เรียกกันว่าเจ้าชีวิตนั้นไม่มีหลักฐานว่าเริ่มใช้มาแต่เมื่อใด อาจจะเป็นการเรียกกันทั่วไปเมื่อพระมหากษัตริย์มีอำนาจมาก

นอกจากนั้น การสืบราชสมบัติเกิดปัญหาค่อนข้างมาก เพราะไม่มีแบบแผนที่แน่นอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยต้นๆของอยุธยา จึงมักแย่งชิงอำนาจครั้งใหญ่ๆหลายครั้งด้วยกัน ในบางสมัยขุนนางผู้มีอำนาจสามารถเข้านั่งบัลลังก์แทนและสามารถสถาปนาราชวงศ์ขึ้นใหม่ได้ก็มี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อัครศาสนูปถัมภกและในทุกกรณีทรงเป็นพุทธ

⁵⁵ วิทยา สุจริตนารักษ์, "แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ในวิวัฒนาการการเมืองไทย"

(นนทบุรี: สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537), หน้า 185

มามากะ ทรงเป็นผู้ทำนุบำรุงและผู้อุปถัมภ์ ศิลปะวรรณกรรม และตามความเชื่อของสังคมไทย นั้น พระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพความเป็นไปของสังคม สังคมจะอุดมสมบูรณ์ก็ เพราะบารมีของพระเจ้าอยู่หัว การเกิดภาวะผิดปกติทั้งหลายก็เพราะองค์พระเจ้าอยู่หัว ทรงมี อำนาจอย่างเต็มที่ที่จะเอาชีวิตหรือปล่อยชีวิตของประชาชนของพระองค์ ทรงมีหน้าที่ต้อง ประกอบพิธีกรรมสำคัญๆ เพื่อความรุ่งเรืองมั่งคั่งของสังคม

พระมหากษัตริย์ยังต้องเป็นผู้นำทางทหาร พระนเรศวรมหาราช เป็นตัวอย่างที่ดีของแม่ทัพผู้มีความสามารถบุกเอกราชให้แก่ประเทศได้ และยังสามารถยกกองทัพไปตีพม่าได้อีก ซึ่งยากที่จะมีกษัตริย์ไทยพระองค์ใดทำได้แต่อำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นไม่ ใช่ว่าจะมั่นคงเสมอไปพระราชวงศ์ที่ดี ขุนนางที่ดี เป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นภัยต่อพระราชบัลลังก์ไม่ น้อย ในสมัยแรกๆจึงมักให้พระราชวงศ์ไปดูแลหัวเมืองสำคัญๆไม่ให้อยู่ในราชธานี ขุนนางที่เป็น เจ้าเมืองนั้นห้ามมิให้มีการติดต่อกันโดยเด็ดขาด เพราะเกรงจะคบคิดกันแย่งชิงอำนาจ ส่วนกลาง ส่งข้าราชการไปคุมเจ้าเมืองคือยกกระบัตร์ไปประจำทุกเมือง

มีข้อสังเกตอยู่ว่า ในช่วงแรกๆที่มีการแย่งชิงราชสมบัติกันนั้น มิได้ มีความพยายาม จากฝ่ายผู้ชิงอำนาจได้ในอันที่จะต้องให้คำอธิบายว่าตนมีสิทธิเหนือบัลลังก์ เพราะมีชาติตระกูลสูงเช่นเดียวกัน เรื่องนี้ดูจะไม่มีผลสำคัญ อำนาจสำคัญกว่า แต่มาในชั้น หลังเริ่มมีการอ้างหลักฐานว่า ผู้ได้อำนาจใหม่เกี่ยวข้องกับราชวงศ์ก่อนอยู่ในลักษณะใดลักษณะ หนึ่ง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความยอมรับและความชอบธรรมมากขึ้น แม้ว่าประชาชนทั่วไปจะเกรง กลัวและเทิดทูนพระมหากษัตริย์ แต่สังคมอยุธยา ก็ยังสามารถเรียกหาพระเจ้าอยู่หัวด้วยคำสามัญ ได้เหมือนกัน เช่น พระเจ้าทรงธรรม พระเจ้าเสือ ขุนหลวงหาวัด ขุนหลวงซีเรื่อน เป็นต้น

อีกประการหนึ่งคือ ไม่ว่าจะเน้นเรื่องภาวะเหนือมนุษย์และการมี พระบรมเดชานุภาพทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติสักเท่าใด เป็นที่ยอมรับกันอยู่ว่าพระมหากษัตริย์ ของไทยไม่สามารถใช้อำนาจอย่างแท้จริงและอย่างกว้างขวางได้ จึงไม่ปรากฏว่ามีกษัตริย์ไทย พระองค์ใด สามารถบังคับให้ราษฎรกระทำการแสดงอานุภาพของพระองค์ได้ เช่น กรณีของพม่า หรือเขมร และเพราะเหตุนี้พระมหากษัตริย์ของไทยจึงไม่มีพระองค์ใดได้ชื่อว่าเป็นทรราชย์ (tyrant)

หรือผู้กดขี่ประชาชน ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะอิทธิพลของพุทธศาสนาหินยานเป็นสำคัญที่เน้นว่าพระมหากษัตริย์ต้องประพฤติธรรมอยู่ในกรอบของธรรม⁵⁶

2.2.4. แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์

2.2.4.1. รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นในพ.ศ. 2325 ทำบนพื้นฐานที่พระเจ้ากรุงธนบุรีวางไว้และอาศัยรูปแบบรัฐของอาณาจักรอยุธยาเป็นต้นแบบ กรุงรัตนโกสินทร์เป็นศูนย์กลางแห่งอาณาจักรของพระราชาราชผู้ทรงเป็นพระจักรพรรดิ ผู้พิชิตเมืองต่างๆและในความเป็นจริงแล้ว พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้สร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประเทศไทยได้ดียิ่ง รัตนโกสินทร์มีอาณาเขตกว้างใหญ่กว่าทุกอาณาจักรของไทยที่เคยมีมา เมืองต่างๆไม่ว่าทางเหนือ ตะวันออก ใต้ ตะวันตก ต่างตกอยู่ภายใต้การปกครองของไทย คงมีแต่พม่าเท่านั้นที่ยังเป็นศัตรูสำคัญของไทย ทางฝ่ายญวนเหนือ เวียดนามก็ไม่สามารถมีอำนาจขึ้นมาตัดเทียมกับไทย แม้ว่าไทยจะไม่สามารถคุมเมืองญวนได้ก็ตาม ประเทศไทยในช่วงนี้จึงประกอบด้วยกลุ่มคนเชื้อชาติต่างๆจำนวนมาก รัฐรัตนโกสินทร์ในตอนต้นจึงนับได้ว่ามีอำนาจอยู่ในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแท้จริง ราชธานีคงสภาพการเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรตามคติเดิม และได้รับการก่อสร้างให้รุ่งโรจน์ไม่น้อยหน้ากรุงศรีอยุธยา จนถึงกับมีโวหารเปรียบเทียบของกวีในยุคต้นนี้ว่าดุจชลอเอาอยุธยาเดิมมาตั้งไว้ ณ สถานที่ใหม่ แต่ก็แน่นอนชัดเจนว่ากรุงรัตนโกสินทร์หาใช่อยุธยาไม่ ที่เป็นศูนย์แห่งจักรวาลตามความเชื่อของคนไทยการก่อสร้างพระมหาปราสาทเป็นที่ประทับของพระเจ้าอยู่หัว การสร้างวัดคู่กับวัง การสถาปนาวังหน้าและวังหลังการกระทำพระราชพิธีอย่างเต็มรูปแบบตามขัตติยโบราณราชประเพณี ล้วนต่างตอกย้ำความเป็นปึกแผ่นความมั่นคงความโอ่อ่า และความยิ่งใหญ่ของราชอาณาจักรรัตนโกสินทร์

การตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ เท่ากับเป็นการย้ายราชธานีจากอยุธยามาไว้ที่กรุงเทพฯ และจากลักษณะของการก่อสร้างราชธานีใหม่ที่เลียนแบบเดิมแสดงว่า รัฐใหม่ของ

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

ไทยนั้นยังมีความต่อเนื่องของรัฐเดิมของไทยนั่นเอง พร้อมกันนั้นก็ได้พยายามอธิบายและแสดงหลักฐานว่ารัตนโกสินทร์และราชวงศ์ที่สถาปนาขึ้นใหม่นั้น เป็นสิ่งจำเป็น ถูกต้องตามสิทธิธรรม⁵⁷

พุทธศาสนา เป็นแนวคิดหลักรองรับการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ และสถาบันพระมหากษัตริย์ของยุคนี้ และเพราะเหตุนี้เองจึงเท่ากับเป็นการรับเอาแนวความคิดตามคติพุทธศาสนาที่รัฐอยุธยาปรับเอาไว้แต่เดิมมาใช้ต่อไปนั่นเอง แนวคิดสำคัญประการแรก คือ คติเรื่องพระจักรพรรดิ ในเรื่องนี้เป็นภาระเน้นความสามารถของพระจักรพรรดิว่าไม่มีศัตรูหรือไม่มีผู้ใดต่อต้าน กษัตริย์ต่างๆยอมอ่อนน้อมสวามิภักดิ์โดยดี พระจักรพรรดิทรงตั้งอยู่ในธรรม ทรงประพฤติธรรมหรือจักรวรรดิวัตร 10 ซึ่งไตรภูมิโลกวิญฉัยกถาที่แต่งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 ของกรุงรัตนโกสินทร์ได้ขยายเป็นจักรวรรดิวัตร 12 ข้อ ประการที่สองคือ หลักสมมติราชา ประการที่สามคือ หลักธรรมราชาที่เน้นเรื่องทศพิธราชธรรม สังคหวัตถุ 4 ประการ ตลอดจนหลักธรรมอื่นๆ ประการที่สี่ คติที่ถือว่ากษัตริย์ทรงเป็นพระโพธิสัตว์ที่คนทั้งหลายยกย่องให้เป็นพระมหากษัตริย์ แต่มีข้อสังเกตว่าในตอนต้นนั้นเน้นคติธรรมราชามากกว่าคติอื่นๆ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมก็ให้ยึดถือตามหลักคำสอนในพุทธศาสนา คือ เน้นการให้ทาน รักษาศีล ถือหลักพรหมวิหาร 4 ในทางด้านเศรษฐกิจได้เน้นการชวนชวหาทรัพย์โดยสุจริต ไม่ฉ้อโกง ในด้านการปกครองระบุว่าข้าราชการทั้งหลายต้องมีคุณสมบัติตามหลักการที่วางไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรัชกาลที่ 1 ให้แปลมาจากต้นฉบับของพม่าเมื่อพ.ศ. 2348 ซึ่งได้ใช้เป็นหลักในการปกครอง ไตรภูมิโลกวิญฉัยกถาที่โปรดให้พระยาธรรมปริชา(แก้ว) แต่งขึ้นใหม่เป็นฉบับที่ 2 ใน พ.ศ. 2345 ก็มีหลักการต่างๆกำหนดไว้มากมาย

อย่างไรก็ตาม อรรถจักร สัตยานุรักษ์⁵⁸ ได้ชี้ให้เห็นว่า ความคิดของคนไทยโดยเฉพาะกลุ่มคนชั้นนำนั้นได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เช่น ความคิดเห็นเกี่ยวกับเวลากว่าคือคนเริ่มมองเห็นเวลาลักษณะที่แท้จริงที่เปลี่ยนแปลงไปทุกเมื่อเชื่อกัน ไซ้เป็นสิ่งที่กำหนดเอาไว้ตายตัวตามคติของพุทธ เช่น ว่าอายุคนไม่เกิน 100 ปี อายุพุทธศาสนาเพียง 5,000 ปี เรากำลังอยู่

⁵⁷ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ในพระราชพงศาวดารอยุธยา", หน้า 20

⁵⁸ อรรถจักร สัตยานุรักษ์, "ความเปลี่ยนแปลงของสำนักประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ ถึง พ.ศ. 2495" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 8-42.

ในยุคที่มีความยุ่งยาก และอยู่ในยุคแห่งความเสื่อม ไม่มีทางแก้ไขได้ คนในสมัยอย่างน้อยตั้งแต่ รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา มีความคิดเห็นชัดเจนว่าไม่ยอมรับ ทั้งนี้เพราะสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป การทำการค้ามากขึ้นทำให้คนเข้าใจสภาพของความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า มิฉะนั้นแล้วย่อมทำการค้าไม่สำเร็จผล ทั้งได้ชี้ให้เห็นว่าหนังสือนางนพมาศซึ่งแต่งขึ้นใน สมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367-2394) ได้ เริ่มแสดงความคิดเห็นในเรื่องของรัฐและกษัตริย์ที่แตกต่าง ไปจากเดิม มีความคิดขึ้นใหม่ว่ารัฐนั้นมีจำนวนมาก มีอาณาเขตติดต่อกัน ใหญ่บ้างเล็กบ้าง กษัตริย์มีอำนาจอยู่ในขอบเขตรัฐของตนเอง มิใช่ว่ากษัตริย์อยู่เพียงองค์เดียวมีอำนาจเหนือรัฐทุก รัฐ ในแต่ละรัฐเช่นเดียวกับอาณาจักรแห่งรัตนโกสินทร์นั้นเป็นดินแดนหนึ่งเดียวกันหนังสือที่ชื่อ นางนพมาศ ซึ่งแต่งในสมัยรัชกาลที่ 3 ยืนยันแนวคิดใหม่เกี่ยวกับกษัตริย์ว่า ทรงเป็นมนุษย์และมาจากตระกูลอันสูงส่ง ขุนนางผู้ใหญ่พร้อมใจกันเลือกขึ้นมาเพราะประจักษ์ในความสามารถ แนวความคิดนี้ได้ปรากฏหนักแน่นในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394-2411) แนวคิดเกี่ยวกับการที่ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นมนุษย์และมาจากตระกูลอันสูงส่ง ขุนนางผู้ใหญ่พร้อมใจกันเลือกขึ้นมา เพราะประจักษ์ในความสามารถดังกล่าวข้างต้นนั้น ปรากฏในพระสุพรรณบัฏจารึกพระ ประมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 โดยมีคำว่า "อเนกชนนิกรสมิสรสมมติ" ประกอบอยู่ในพระปรมาภิไธย

แนวคิดของการเลือกตั้งพระมหากษัตริย์ ซึ่งเรียกว่า "อเนกชนนิกรสมิสรสมมติ" นี้เป็นแนวคิดที่มีในสมัยรัตนโกสินทร์ ทั้งนี้ จะเห็นได้จาก ข้อความว่า

“เมื่อสมเด็จพระเจ้ายะยามหากษัตริย์ศึก ซึ่งมีนามเดิมว่า ทอง
ด้วง ผู้ได้รับราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นที่หลวงยกกระบัตร
เมืองราชบุรี ได้ยกกองทัพเข้าปราบจลาจลในกรุงธนบุรีลงได้แล้ว
บรรดาข้าราชการและราษฎรทั้งปวง ก็พร้อมกันกราบทูลวิงวอน
อัญเชิญเสด็จสมเด็จพระเจ้ายะยามหากษัตริย์ศึกขึ้นครองพิภพ เสดย
สรวรรยาธิปัตย์ดำรงแผ่นดินสืบไป สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงรับ
อารรณาด้วยพระอาการดุชนิภาพ”⁵⁹

⁵⁹ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2 , หน้า 437 และ 440-445 อ้างใน ธงทอง จันทรางศุ , "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย" , หน้า 21.

ข้อความข้างต้นนี้แสดงให้เห็นแนวความคิด เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่ง คือการอัญเชิญให้บุคคลผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งปวงให้ขึ้นครองแผ่นดิน ซึ่งเรียกกันว่า “อเนกชนนิกรสโมสรรสมมติ” เป็นการริเริ่มต้นของแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้มีขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ว่าพระมหากษัตริย์นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ประชาชนทั้งปวงยอมรับมากกว่าที่จะปล่อยให้การเปลี่ยนแผ่นดินเป็นผลของการแย่งชิงราชสมบัติระหว่างเชื้อสายของพระมหากษัตริย์ เช่นในสมัยอยุธยา การเปลี่ยนแปลงในจุดนี้เป็นข้อซึ่งสำคัญ และมีผลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่แท้จริงในสมัยรัตนโกสินทร์สืบมา⁶⁰

แนวคิดดังกล่าวนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ในกรุงรัตนโกสินทร์เราได้มีการเลือกตั้งพระมหากษัตริย์กันต่อเนื่องมาถึงห้ารัชกาล ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 เพิ่งจะมาเปลี่ยนเป็นหลักสืบราชสันตติวงศ์ ตั้งแต่รัชกาลที่ 6 ในพระปรมาภิไธยตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 ก็ปรากฏคำว่า อเนกชนนิกรสโมสรรสมมติ ทั้งสิ้น ผู้ที่ประชุมเลือกพระมหากษัตริย์นั้นก็มิใช่สถานะคล้ายๆสภาแผ่นดินของฝรั่งโบราณคือมี เจ้านาย ขุนนาง และพระสงฆ์ชั้นราชาคณะ ผู้ที่มีสิทธิ์รับเลือกเป็นพระมหากษัตริย์ก็คือเจ้านายในราชตระกูล และเกณฑ์การคัดเลือกก็คือความเหมาะสมต่อสถานการณ์ในขณะนั้น เห็นได้ชัดจากการเลือกตั้ง พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อสิ้นรัชกาลที่ 2 ลงไป”⁶¹

นอกจากนั้น พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้เคยทรงแสดงปาฐกถาเรื่องรัฐธรรมนูญที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2475 ไว้ว่า⁶²

“..แต่ในเมืองไทยเรา นี้ โดยที่เป็นชาติอิสระมีอุปนิสัยชอบอิสระภาพ และโดยที่พระพุทธศาสนาเคยขัดลัทธิของพราหมณ์อยู่ ลัทธิเทพาวตาลจึงมิได้รับความ

⁶⁰ ธงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย”, หน้า 21.

⁶¹ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, “ฝรั่งคัดดินนา”, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2521), หน้า 92-93.

⁶² ไพโรจน์ ชัยนาม, “คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ(โดยสังเขป) เล่ม 2” (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 8-9

นิยมโดยบริบูรณ์ ตามลัทธินิยมของไทยนั้น พระเจ้าแผ่นดินเสวยราชสมบัติโดยประชาชนเลือกตั้ง ดังมีความปรากฏในพระบรมนามาภิไธยของ พระเจ้าแผ่นดิน จนกระทั่งรัชกาลที่ 6 ในพระบรมนามาภิไธยของพระพุทธเจ้าหลวงยังมีความชัดอยู่ว่าอเนกชนนิกรสโมสรสมมติ ซึ่งแปลว่า โดยประชาชนเลือกตั้ง แต่มาเมื่อรัชกาลที่ 6 ได้เปลี่ยนเป็นบรมชนกชาติศรีสมมติ ซึ่งแปลว่า สมเด็จพระบรมชนกนาถทรงเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงโบราณราชประเพณีเช่นนี้ สมเด็จพระมหาพรยาเทววงศ์ยุโรปการ ได้ทรงชี้ให้ข้าพเจ้าสังเกตและได้ประทานพระกระแสไว้ว่า ไม่ทรงเห็นชอบด้วย เพราะว่าประเพณีเก่าของเราดีอยู่แล้ว ครั้นตกลัทธิรัชกาลปัจจุบันนี้ (รัชกาลที่ 7) ก็ได้เจริญรอยตามแบบอย่างรัชกาลที่ 6 คือบรรจุกวามว่า

บรมเชษฐโสทรสมมติ ซึ่งแปลว่า สมเด็จพระเชษฐาธิราชเจ้าทรงเลือกตั้ง

แม้ถึงว่าพระบรมนามาภิไธย จะได้แก่แปรไปจากรูปเดิมแล้วก็ดี แต่ตามแบบพิธีเถลิงถวัลยราชย์ยังมีหลักแสดงให้เห็นว่า พระเจ้าแผ่นดินเสวยราชย์โดยความยินยอมของผู้แทนประชาชน....ในการพระราชพิธี (บรมราชาภิเษก) นั้น ก่อนที่พราหมณ์จะพูลเกล้าฯถวายเครื่องกกุธภัณฑ์ ก็ได้รับพระราชทานพระราชปฏิญาณว่า จะทรงทะนุบำรุงรักษาอาณาประชาราษฎร์สยามโดยทำนองคลองธรรมเปรียบประหนึ่งว่า มีกติกากำสัญญากระหว่างพระเจ้าแผ่นดินกับราษฎร....ลัทธินิยมของไทยมีอยู่ดังนี้ ถ้าจะพูดกันให้ถูกหลักแล้ว ไทยมีประเพณีที่เป็นประชาธิปไตย...หลักซึ่งบังคับเช่นนี้หาใช่เป็นหลักใหม่หรือหลักที่เอาฝรั่งมาดั่งที่มีคนสำคัญผิดนั้นไม่ แต่หากเป็นหลักเดิมของไทยเดิมแท้เรานี่เอง...."

การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ และการสถาปนาพระราชวงศ์จักรี เป็นการสืบสายความคิด และประเพณีของพระมหากษัตริย์ไทยจากสมัยอยุธยาโดยสมัยกรุงธนบุรี มีลักษณะเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านพระเจ้ากรุงธนบุรีแม้จะเป็นผู้รวบรวมรัฐไทยขึ้นมาใหม่ แต่มิได้ทรงแสดงพระองค์เป็นพระเจ้าจักรพรรดิราช ช่วงรัชกาลเพียงทศวรรษกว่าๆแล้วสิ้นสุดลงโดยฉับพลัน ทำให้การดำรงฐานะเป็นพระมหากษัตริย์ของพระเจ้ากรุงธนบุรีมีสภาพพิเศษในประวัติศาสตร์ไทย กล่าวคือ ครองราชสมบัตินานกว่าพระมหากษัตริย์อยุธยาหลายพระองค์และมีผลงานที่ยิ่งใหญ่กว่ากษัตริย์อยุธยาจำนวนมาก แต่กลับเหมือนไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของประเพณีของ

การเป็นพระมหากษัตริย์ไทย มีลักษณะเป็นเหมือนพระมหากษัตริย์ผู้มักน้อย ไม่สามารถ และไม่ต้องการสร้างราชวงศ์⁶³

การสถาปนารัฐรัตนโกสินทร์และพระราชวงศ์จักรี นอกจากจะเป็นการสืบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรูปแบบเดิมแล้ว ยังได้แสดงให้เห็นความถูกต้องความชอบธรรมและความจำเป็นของการมีพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระอิสริยยศตามโบราณราชขัตติยประเพณี การปราบดาภิเษกที่ดี การสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ตามรูปแบบของอยุธยาที่ดี การสถาปนาพระราชวงศ์อย่างครบถ้วนทั้งวังหน้าและวังหลัง การฟื้นฟูพระศาสนา การส่งเสริมวรรณกรรม การแผ่ขยายอาณาเขต การรวบรวมกฎหมาย การสู้รบกับศัตรูล้วนแต่เป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่ารัฐไทยได้ผู้ปกครองที่เหมาะสมกลับคืนมาใหม่เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา พระมหากษัตริย์ตั้งแต่ยุคต้นของราชวงศ์จักรีถือว่าพระองค์มีภาวะของความเป็นเทพ อันจะเห็นได้จากขนบธรรมเนียมประเพณีอันเนื่องอยู่ในลัทธิเทวราชาได้นำมาปฏิบัติสืบต่อ ทรงเป็นพระเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์เป็นดังพระโพธิสัตว์ที่หวังจะช่วยมนุษย์ให้พ้นทุกข์ ทรงมีสภาพเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากพสกนิกรให้เป็นผู้ปกครอง ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน ทรงยึดถือและปฏิบัติธรรมตามนัยแห่งธรรมราชา และทรงทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา ชำระให้บริสุทธิ์และให้เป็นปึกแผ่น ทรงปราบข้าศึกและศัตรู และได้ขยายพระราชอาณาจักรออกไปได้ไพศาลที่สุดเท่าที่รัฐไทยเคยมีมา สมกับฐานะแห่งการเป็นพระเจ้าจักรพรรดิ และเนื่องจากความคิดเกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์ยังไม่ชัดเจนและตัวอย่างการเข้ามามีอำนาจและปราบดาภิเษกเคยมีมาแต่ก่อน ทำให้หลักการสืบสายโลหิตก็กลับมีความสำคัญขึ้นมาใหม่ และในที่สุดได้มาลงในลักษณะของการสืบทอดจากพ่อสู่ลูก⁶⁴

พระมหากษัตริย์ของกรุงรัตนโกสินทร์ มีลักษณะที่โดดเด่นประจำพระองค์ เช่น รัชกาลที่ 1 ทรงสามารถสร้างพื้นฐานต่างๆให้กับสังคมไทยทุกด้าน รัชกาลที่ 2 ทรงเป็นกวี ศิลปิน รัชกาลที่ 3 ทรงสามารถในด้านพาณิชย์กรรม สถาปัตยกรรม รัชกาลที่ 4 ทรงริเริ่มนำวิทยาการใหม่ๆมาใช้ รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นนักปฏิรูปและนักปกครองที่สามารถ รัชกาลที่ 6 ทรงเป็นกวีและเป็นนักปราชญ์ สถาบันพระมหากษัตริย์ในยุครัตนโกสินทร์นี้เป็นตัวอย่างที่ดีของ

⁶³วิทยา สุจริตนารักษ์, "หน่วยที่ ๔ แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ ในวิวัฒนาการการเมืองไทย", หน้า 191-193.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

สถาบันที่รักษาขนบธรรมเนียมเอาไว้ได้ดี อันดูได้จากตัวอย่างในสมัยรัชกาลที่ 1-2-3 ขณะเดียวกันสถาบันก็ได้เป็นตัวการในการปฏิเสศความเชื่อตามแบบเก่าบางอย่าง และหันมาเอาวิทยาการสมัยใหม่อันเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 จนในที่สุดต้องเป็นผู้ส่งมอบระบบการเมืองใหม่ที่เรียกกร่อนกันมาตั้งแต่ในรัชกาลที่ 5 จนถึงในสมัยรัชกาลที่ 7 การที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเปลี่ยนแปลงแก้ไขสิ่งสำคัญพื้นฐานในเรื่องความเชื่อของคนไทยหลายอย่างนั้น นับว่าเป็นช่วงเวลาอันเหมาะสม เพราะในหมู่คนไทยเองความคิดแบบมีเหตุผลได้เริ่มเกิดขึ้นมาแล้ว อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางความคิดที่ว่านี้มิได้เกิดขึ้นทั้งสังคมไทย เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกลุ่มคนชั้นสูงและกลุ่มข้าราชการจำนวนหนึ่งเท่านั้น ประจวบกับการเข้ามาของวิทยาการตะวันตกที่ใช้พื้นฐานของความเชื่อเดียวกันนี้ ทำให้ชนชั้นนำของไทยคิดอ่านอิสระและทันเหตุการณ์ ข้อนี้นับเป็นความก้าวหน้าของสถาบันพระมหากษัตริย์โดยแท้ แนวทางนี้ยังได้รับการส่งเสริมต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดการศึกษาของชาติที่มีลักษณะกว้างขวางออกไป และการใช้โอกาสแก่คนชั้นสูงไปได้รับความรู้แบบตะวันตกเข้ามา กับการเสด็จประพาสประเทศในเอเชียกับเสด็จยุโรปสองครั้งเป็นการนำประเทศไปสู่ความเป็นสมัยใหม่โดยรวดเร็ว

2.2.4.2. ช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์พยายามรวบรวมอำนาจทางการเมือง มาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อลดอำนาจทางการเมืองของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีอำนาจมาหลายชั่วอายุ โดยพยายามปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างค่อยเป็นค่อยไปทั้งทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ เช่น พระองค์ทรงตั้งเคาน์ซิลออฟสเตด (ที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย) ปรีวีเคาน์ซิล (ที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์และราชการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย) ทรงปรับปรุงทั้งระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น อาทิ จัดตั้งกรม(ต่อมาเปลี่ยนเป็นกระทรวง) แทนระบบจตุสดมภ์ที่มีมาแต่โบราณ จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลแทนการปกครองแบบหัวเมือง จัดตั้งสุขาภิบาล ทรงปรับปรุงระบบศาลโดยการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเพื่อรวมศาลไว้ที่เดียวกัน นอกจากนี้ พระองค์ยังทรงยกเลิกระบบไพร่และทาส ทรงจัดตั้งระบบทหารอาชีพ และทรงจัดตั้งหอ

รัฐภาพกรพิพัฒน์เพื่อปรับปรุงและรวมอำนาจในการเก็บภาษีอากร ฯลฯ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในรัชสมัยของพระองค์ พระมหากษัตริย์ทรงมีสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง

ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้มีความพยายามที่จะดึงพระราชอำนาจกลับคืนสู่สถาบันกษัตริย์ เนื่องจากปัญหาของการมีอำนาจอันล้นพ้นของเสนาบดี และปัญหาเกี่ยวกับพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์อันสืบเนื่องมาจากการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและแน่นอนในเรื่องการสืบราชสมบัติของกษัตริย์ ซึ่งปัญหาทั้งสองประการนี้ก็ถือเป็นปัญหาสำคัญ ในการเป็นข้อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ที่เกิดจากความพยายามแย่งชิง และทำลายอำนาจของกษัตริย์ของพวกขุนนางบางกลุ่ม จนเป็นเหตุให้พระมหากษัตริย์ทรงพยายามดึงพระราชอำนาจทางการเมืองการปกครอง กลับคืนสู่สถาบันกษัตริย์โดยใช้วิธีในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป เช่น การจัดให้มีพระราชพิธีพระบรมราชาภิเษกเป็นครั้งที่ 2 (เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2416)⁶⁵ ที่เป็นการแสดงถึงการประกาศพระองค์ว่าจะทรงขึ้นครองราชย์อย่างแท้จริง ภายหลังจากสมัยแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินตั้งแต่ครั้งยังทรงพระเยาว์ที่ผ่านมา และได้ทรงดำเนินการที่สำคัญ 2 ประการคือ

(1) การตั้งสภาการแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้มีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเป็นครั้งที่ 2 แล้ว ต่อมาอีกไม่นาน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ก็ได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ขึ้น ทั้งนี้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นสภาที่ปรึกษาข้อราชการแผ่นดินต่าง ๆ แก่พระมหากษัตริย์ มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะมีวาระครบเท่าที่ทรงพอพระราชหฤทัย และสภานี้จะมีการประชุมที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ ดังเช่น ในเรื่องการเรียกประชุม องค์ประชุม ญัตติหรือข้อกฎหมายหรือข้อราชการใด ๆ ที่จะเสนอสู่ที่ประชุม การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมและการลงคะแนน เป็นต้น โดยมีพระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งโดยภาพรวมแล้วสภานี้จะทำหน้าที่ปรึกษาหารือข้อราชการที่เป็นปัญหาต่าง ๆ และดำเนินการออกกฎหมายมาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายสำคัญ ๆ ที่เป็นผลงานของสภา เช่น พระราชบัญญัติพิภดเกษียณอายุลูกทาสและพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นต้น นอกจากนี้ สภานี้

⁶⁵ ภาวดี มหาจันทร์, “รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ.2439-2475)”

ยังทำหน้าที่ทางด้านตุลาการอีกด้วยในกรณีพิพาทอาชญากรรมคดีต่าง ๆ ตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชำระความมา และจะต้องถวายรายงานต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงทบทวนคำพิพากษาเหล่านั้นอีกครั้ง ภายหลังจากที่ได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ประมาณ 3 เดือน รัชกาลที่ 5 ก็ได้ทรงตั้งสภาการแผ่นดินขึ้นอีกสภาหนึ่งคือ สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) ซึ่งเกิดจากแนวพระราชดำริที่ว่า พระองค์ไม่ทรงสามารถที่จะดูแลหรือบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างทั่วถึง จึงได้ทรงหาองค์กรที่จะมาทำหน้าที่แบ่งเบาพระราชภารกิจ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์จะคล้ายกับของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน แต่แตกต่างกันที่หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะเน้นหนักไปในทางด้านการประชุมพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ส่วนหน้าที่หลักของสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์คือ การเป็นข้าหลวง (commission) ไปสืบราชการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือการเป็นคณะกรรมการ (committee) ประชุมปรึกษาเพื่อสอบสวนและชำระความเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งในปี พ.ศ. 2435 สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็นองคมนตรีสภา และเป็นที่น่าสังเกตว่าคณะองคมนตรีเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญและคงอยู่ต่อเนื่องมาอย่างไม่ขาดสายจนกระทั่งในปัจจุบัน⁶⁶

จะเห็นได้ว่า แนวทางตามพระราชดำรินี้ในการฟื้นฟูอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระยะแรก ๆ ของสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ได้ทรงใช้วิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้อาณาจักรราชการแผ่นดินที่ยังคงรูปแบบเดิม กล่าวคือ ในขณะที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินยังคงมีอำนาจอยู่ แต่พระองค์ทรงใช้กฎหมายเป็นแนวทางในการต่อสู้อำนาจของเหล่าขุนนางและเสนาบดีโดยการตั้งสภาการแผ่นดินขึ้นในสมัยของพระองค์ ซึ่งก็เป็นพระบรมราโชบายอันหนึ่งในการลดอำนาจของขุนนางชั้นสูงในขณะนั้น

(2) การตั้งตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมาร ภายหลังจากที่สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ (วังหน้า) ได้ทิวงคดีไปแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงทรงถือโอกาสยกเลิกตำแหน่ง "กรมพระราชวังบวรสถานมงคล" หรือตำแหน่ง "วังหน้า" ทันที ซึ่งก็คงจากการที่ทรงเห็นว่าอาจมีแนวโน้มในการจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ในอนาคตได้ ดังปัญหาที่เกิดขึ้นในสมัยของพระองค์ในคราวขัดแย้ง

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 47-51.

ระหว่าง "วังหลวง" กับ "วังหน้า" ในวิกฤตการณ์วังหน้าระหว่างปี พ.ศ. 2418-2428⁶⁷ จึงได้ทรงสถาปนาตำแหน่งใหม่โดยทรงเลียนแบบมาจากทางตะวันตกคือ การตั้งตำแหน่ง "สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร" (Crown Prince) ขึ้น โดยตั้งให้สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ใหญ่ประสูติแต่สมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนา พระบรมราชเทวี เป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ แต่ต่อมา ทรงประชวรและเสด็จทิวงคตไปก่อน รัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงตั้งสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธออีกพระองค์คือ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กรมขุนเทพทวาราวดี พระเจ้าลูกยาเธออีกพระองค์ประสูติแต่สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี ขึ้นเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ พระองค์ที่สอง และต่อมาก็ได้ขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ไม่มีปัญหาในช่วงการขึ้นครองราชสมบัติที่จะต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางแต่อย่างใด

นอกจากปัญหาในเรื่องข้อจำกัดพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์และความพยายามต่าง ๆ ในการดึงพระราชอำนาจกลับคืนสู่สถาบันกษัตริย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งสำคัญในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อแก้ไขปัญหาระบบการปกครองไทย และเพื่อนำไปสู่ความทันสมัยภายใต้แนวคิดของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) โดยมีแรงกระตุ้นมาจากปัจจัยที่สำคัญในขณะนั้นคือ ข้อเสนอแนะในเรื่องการปกครองแผ่นดินจากกลุ่มพระราชวงศ์และขุนนางในคณะทูตไทยในลอนดอนและปารีส ที่ทำเป็นเอกสารคำกราบบังคมทูล ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427)⁶⁸ อีกทั้งปัจจัยภายนอกจากการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก จึงได้นำไปสู่การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยการแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งโดยภาพรวมเป็นการปฏิรูปให้อำนาจทางการเมืองรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลาง⁶⁹

ในระหว่างรัชสมัยนี้ (ร.ศ. 103) ได้มีกลุ่มพระราชวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งรับราชการประจำอยู่สถานอัครราชทูตในลอนดอนและปารีสได้ร่วมกันทำหนังสือ

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-89

⁶⁸ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ที่ เอกสารการเมืองการปกครองไทยฯ, รวบรวมโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช, หน้า 31-36.

⁶⁹ ภาวดี มหาพันธ์, "รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ(พ.ศ.2439-2475)", หน้า 52-74.

การบังคับควบคุมความเห็น ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการและการบริหารประเทศ ให้ทันสมัยยิ่งขึ้นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น “คอนสติติวชันแนลโมนากี” แต่ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะให้มีปาลิเมนต์ในขณะนั้น⁷⁰ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของอำนาจจากตัวบุคคลเดียวคือ พระมหากษัตริย์มาเป็นการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างกลุ่มขุนนางชั้นผู้ใหญ่ โดยให้ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย แต่อำนาจสูงสุดยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นการปกครองแบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ผสมกับประชาธิปไตย⁷¹ อีกทั้งยังได้เสนอว่า ในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายประกันความยุติธรรมให้แก่ราษฎร และให้ราษฎรมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งทางหนังสือพิมพ์และในที่ประชุม ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังไม่เหมาะสมกับเมืองไทยในยุคสมัยนั้น ปัญหาที่สำคัญในขณะนั้นคือการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งพระองค์ได้พยายามทำตลอดรัชสมัยของพระองค์

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบุญณ์ ได้เขียนถึงแนวคิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการที่ทรงริเริ่มให้มีการปรับปรุงโครงการปกครอง (Government reform)⁷² ไว้ว่าพระองค์ได้ทรงให้บรรดาอธิบายความหมายของ government reform นี้ไว้ด้วยพระองค์เอง กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2428(ค.ศ.1885) เมื่อพระองค์ทรงครองราชย์มาแล้ว 18 ปี ได้มีการกราบบังคมทูลขอให้ทรงยกเลิก"การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์" และให้มีการเลือกตั้งและจัดให้มี"ปาลิเมนต์"ขึ้น ผู้ที่นำความบังคมทูลครั้งนี้มีจำนวน 8 คน ซึ่งก็

⁷⁰ นายหนวย(นามแฝง), “เจ้าฟ้าประชาธิปกฯผู้สำเร็จราชการ”, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์, 2530), หน้า 47.

⁷¹ เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, รายงานการวิจัยเรื่องความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 47.

⁷² ออมร จันทรสมบุญณ์, “บทความกึ่งวิชาการ เรื่อง การเล่นเกม การยื่นญัตติให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ พรก.ตามมาตรา 218-219 (เกมของใคร) ในส่วนที่ว่าด้วย กรณีตัวอย่าง”, (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2543) หน้า 24

มี"พระเจ้าน้องยาเธอ" คือ กรมพระนเรศร์วรฤทธิ์ กรมหมื่นพิทยาลาภฤทธิธาดา กรมพระสวัสดิวัตน์วิศิษฐ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ นายนกแก้ว ศขเสนี (พระยามโหโยธา) นายสุน์ สาตราภัย (พระยาอภัยพินิช) ฯลฯ และพระองค์ได้มีพระราชหัตถเลขาทรงตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง และทรงอธิบายพระราชดำริของพระองค์เกี่ยวกับ"คอเวนเนนตารีฟอรั่ม" โดยได้ทรงกล่าวถึงความยากลำบากในการปรับปรุงการบริหารประเทศตลอดเวลา 18 ปีที่ล่วงมาแล้ว และแจ้งให้ผู้ที่กราบบังคมทูล"ทราบ ว่า สิ่งที่พระองค์กำลังทำอยู่คือ การ government reform ซึ่งประกอบด้วย การ "เอกเสกคิวตีฟ"และการ"ลียิสเลตีฟ"ไว้ดังนี้

"...ในเบื้องต้นนี้ เราขอตอบแก่ท่านทั้งปวงว่า เราชอบใจอยู่ในการซึ่งพระบรมวงศานุวงศ์ แลข้าราชการของเราได้ไปเห็นการในประเทศอื่น แล้วระลึกถึงประเทศของตนปรารถนาที่จะป้องกันอันตราย และจะให้มีความยั่งยืนมั่นคงอยู่ในอำนาจอันเป็นอิสระภาพ ในข้อความบรรดาที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่เป็นหัวใจความสำคัญทุกอย่างนั้น เรายอมรับว่าเป็นการจริงดังนั้น ยกไว้แต่ข้อเล็กน้อยบางข้อซึ่งบางทีจะเข้าใจผิด แต่หาเห็นควรจะยกขึ้นพูดในที่นี้ไม่ แต่เราขอแจ้งความแก่ท่านทั้งปวงให้ทราบพร้อมกันด้วยว่า ความที่น่ากลัวอันตรายอย่างใดซึ่งได้กล่าวมานั้นไม่เป็นการที่จะแลเห็นได้ขึ้นใหม่ของเราเลยแต่เป็นการได้คิดเห็นอยู่แล้วทั้งสิ้นแลการที่ควรจะทำนุบำรุงให้เจริญอย่างไรเล่า เราก็มีความปรารถนาแรงกล้าที่จะได้จัดการนั้นให้สำเร็จตลอดไปได้ ไม่ต้องมีความห่วงระแวงอย่างหนึ่งอย่างใดว่าเราจะเป็นผู้ขัดขวางในการซึ่งจะเสียอำนาจ ซึ่งเรียกว่าแอบโซลูตเป็นต้นนั้นเลยเพราะเราได้เคยทดลองรู้มาแล้วตั้งแต่เวลาเป็นตุ๊กตา ซึ่งไม่มีอำนาจเลยที่เดียวนอกจากชื่อ..."

"...เพราะเหตุฉะนี้ เราขอให้ท่านทั้งปวง เข้าใจว่าเราไม่เป็นพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งจะต้องบีบคั้น ให้หันลงหาทางกลางเหมือนอย่างพระเจ้าแผ่นดินในยุโรปซึ่งมีมาใน

พงศาวดาร แลเพราะความเห็นความรู้ ซึ่งเราได้เป็นเจ้าของแผ่นดินมาถึงสิบแปดปีได้พบได้เห็นและได้เคยทุกร้อนในการหนักการแรงการเผ็ดการร้อนของเมืองซึ่งมีอำนาจจะมากดขี่ประการใด ทั้งได้ยืมข่าวคราวจากเมืองอื่น ๆ ซึ่งมีเรื่อง ๆ มิได้ขาด แลการซึ่งเราได้ชวนขวายตะเกียกตะกายอยู่ในการที่จะเปลี่ยนแปลงมาก่อนจนมีเหตุบ่อย ๆ เป็นพยานของเราที่จะยกขึ้นชี้ได้ว่า เราไม่ได้เป็นพระเจ้าแผ่นดินซึ่งเหมือนอย่างกับคางคกอยู่ในกะลาครอบ ที่จะฟังทรมานให้สิ้นทีลฐิ ถือว่าตัวโดนนั้นด้วยอย่างหนึ่งอย่างใดเลย " ...เมื่อผู้ใดได้รู้การเก่าผู้นั้นจะเห็นได้ว่าความยากลำบากของเราเป็นประการใด ถ้าผู้ที่ได้เห็นแต่การภายหลังก็จะเข้าใจว่าเราได้นั่งชี้เกียกตะกายงะเซอะมาเป็น 17-18 ปี ที่พูดมานี้ถ้าจะฟังในเวลาี้ ก็เห็นเป็นการเพื่อเจ้อ แต่ถ่าคิดถึงแต่ก่อนแล้ว ก็เป็นการสำคัญมากยากที่จะทำ... แต่เวลาปีหนึ่งสองปีนี้ ดูเป็นโอกาสดีขึ้นมากที่ควรจะจัดการต่อไปอีกได้ เราก็ได้คิดอยู่เป็นนิจที่จะจัดการตามเวลาที่จะเป็นได้ ในครั้งนี้ ท่านทั้งปวงได้รับเข้ามาแล้วว่าจะช่วยคิดจัดการต่อไปเมื่อได้รับอนุญาตของเรานั้น เป็นที่ขอบใจของเราอยู่ เราเห็นสมควรที่จะชี้แจงการที่เป็นอยู่เดี๋ยวนี้อย่างไร ความต้องการของเมืองเรานั้นต้องการอันใด ที่ผู้ซึ่งไม่ได้อยู่ใกล้ชิดต่อราชการ จะรู้แนได้โดยยาก "คือราชการในเมืองเรานี้ ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิม ๆ มานั้น การเอกเสกคิวิตฟกับลียิสเลตีฟ รวมอยู่ในพระเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้นมาเมื่อริเยนซีในตอนต้น อำนาจนั้นก็อยู่แกริเยนต์แลเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราค้อยมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกสคิวิตฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเยนต์แลเสนาบดี แต่ลียิสเลตีฟนั้นหาใครจะมี

ผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้จับอุดหนุนการลียิสเลตีฟขึ้น จน
ถึงมีเคานซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น..."

จากข้อความในพระราชดำรัสตอบความเห็น ของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ.1247 (พ.ศ.2428) ที่กล่าวมาเป็นที่ชัดเจนว่าสิ่งที่รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปก็คือ government reform โดยพระองค์ทรงแยก government reform ออกเป็น 2 ด้าน คือ การเอกเสก คิวตีฟกับการลียิสเลตีฟ และการที่พระองค์ท่านทรงตั้งเคานซิลออฟสเตต(the Council of State)ในปี พ.ศ.2417 ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ในการทำ(เขียน)กฎหมายด้านลียิสเลตีฟ

หลังจากมีพระราชดำรัสฯในปี พ.ศ.2428 ที่ทรงประเมินสภาพของชนชั้นของแล้ว อีก 18 ปีต่อมา ซึ่งเป็นปีที่ 36 ในรัชกาลของพระองค์ พระองค์ก็ทรงประเมินสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของคนไทย และผลของสภาพสังคมที่มีต่อการจะจัดให้มีสภา"ปาลิแมนต์"และ"โปลิตีกัลปาดิ" ไว้ใน"พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี" ที่ทรงนิพนธ์ขึ้นในราวปี พ.ศ. 2446 พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี มีความตอนหนึ่งดังนี้

"... การที่อยากจะเปลี่ยนแปลงนั้น กลับเป็นของผู้ปกครองบ้านเมืองอยากเปลี่ยนแปลง เพราะรัฐธรรมนูญประเทศอื่นที่เห็นว่าดีกว่านั้น เมื่อการกลับตรงกันข้ามดังนี้ จะเอาความคิดแบบอย่างที่ดีราชการในประเทศยุโรป มาใช้ในเมืองไทยอย่างไรได้ ถ้าจะตั้งปาลิแมนต์ขึ้นในเมืองไทย เอาความคิดราษฎรเป็นประมาณในเวลานี้แล้ว ข้าพเจ้าเชื่อว่าไม่ได้จัดการอันใดได้สักสิ่งหนึ่งเป็นแน่แท้ทีเดียว คงจะต้องเถียงกันป็นปีไปเท่านั้น..."

พระองค์ทรงให้ความเห็นในการที่จะคิดตั้ง"พรรคการเมือง"ในขณะ

นั้นไว้ว่า

"...ถ้าจะตั้งเป็นโปลิตีกัลปาดิ พวกคิตราชการก็จะมีได้แต่พวกละแอกคนสิบคน หรือสี่คนห้าคน แต่ยังมีพวกอื่นอีกที่เป็นอย่างเก่า ๆ อยู่นั่นตั้งร้อยพวกที่ถือว่าตัวเป็นโปลิตี

กัลปาดิทั้งสองสามพวก ก็ต้องเห็นต้องดูถูกคนตั้งร้อยนั้น
ว่าเป็นเล็กเข้าเดือนไปหมด เพราะเหตุที่คนตั้งร้อยนั้นไม่มี
ความรู้ทุนรอนอันใด...เพราะฉะนั้น ในพวกโปลิตีกัลปาดิ
มีข้างละเก้าคนสิบคนนั้นแต่ชั่วจะเข้าทำการเป็นคอเวอน
เมนต์ก็ไม่พอ คงจะมีพวกออปโปลิชั่นมากอยู่เสมอ เพราะ
เหตุที่ท่านพวกซึ่งเข้าพวกใดไม่ได้ ต้องเป็นเลอกอยู่หลาย
ร้อยนั้นจะต้องเป็นออปโปลิชั่นเพิ่มพวกที่เป็นออปโปลิชั่น
จริง ๆ เพราะฉะนั้น การอันใดจะสำเร็จไปได้เพราะเหตุที่มี
โปลิตีกัลปาดิในเมืองไทยนั้น ได้น้อยนักหรือไม่ได้เลย
เพราะภูมิพื้นบ้านเมืองไม่พอกันกับการอย่างนั้นมักจะชัก
ให้เกิดความแตกร้า่วิวาทกันอันไม่เป็นประโยชน์...
ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าความคิดสองพวกซึ่งกล่าวมาข้างต้นแล้ว
นั้น ไม่ถูกแก่กาลเวลาของบ้านเมืองไม่เป็นเครื่องที่จะทำ
ให้บ้านเมืองมีความเจริญไปได้โดยเร็ว..."

พระองค์ทรงให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง"ปาลีเมนต์" ว่า

"...จะมีผู้ซึ่งมีความรู้และสติปัญญาที่จะเริ่มคิดจัดการให้
รอบคอบทั่วถึง...ไม่ออกแต่ความคิดเปล่า ๆ เรียบเรียง
กฎหมายที่จะใช้ได้จริง ๆ ได้ด้วยนั้น น้อยตัวนักแล้วยัง
เมื่อกฎหมายนั้นสำเร็จแล้ว จะหาตัวผู้ซึ่งจะไปจัดการให้
ได้ตามกฎหมายโดยความฉลาดทั่วถึงและความเพียร
อุตสาหะ ที่จะให้การนั้นเป็นไปได้อดไม่เสื่อมเสียจิต
จางไปนั้น ก็มีน้อยตัวเหมือนกัน เพราะฉะนั้นจะป่วย
กล่าวไปไปถึงความคิดที่จะตั้งปาลีเมนต์ในหมู่คนซึ่งไม่มี
ความรู้พอที่จะคิดราชการ... นอกจากที่อยากจะเอาอย่าง
ประเทศยุโรปเพียงสี่ห้าคนเท่านั้น หรือจะมีโปลิตีกัลปาดิ
พวกคิดราชการเป็นพวกเป็นเหล่า ซึ่งจะมีผู้ที่จะอยากเป็น
ไม่เกินยี่สิบสามสิบคน อันจะแบ่งออกเป็นสองพวก ก็คง

โดยแรงที่สุดพวกเดียว จะเห็นว่า ข้าพเจ้ากล่าวดังนี้เพื่อจะหาอำนาจใส่ตัว... ถ้าจะคิดดังนั้น ก็เป็นความคิดที่เพลนไปตามที่ได้อ่านในพงศาวดารต่างประเทศ ที่เจ้าแผ่นดินเป็นผู้ขัดขวางต่อการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง แต่เมื่อว่าตามจริงแล้ว เมืองไทยไม่เหมือนกับประเทศยุโรปเลยดังเช่นที่กล่าวมาแล้ว ข้าพเจ้าหวังใจว่าคงจะมีผู้เห็นจริงรับรองตามคำที่ข้าพเจ้าจะได้กล่าวต่อไปข้างเป็นแน่ ว่าตัวข้าพเจ้าเองเป็นคนแรกหรือเป็นคนหนึ่ง ซึ่งได้มีความอุตสาหะคิดอ่านที่จะเปลี่ยนแปลงการบ้านเมืองให้มีความเจริญ ก่อนบ้านเมืองจะต้องการเร่งรัดเอาเสียอีก..."

นักวิชาการบางคนมีความเห็นว่า พระองค์ทรงใช้นโยบายสร้าง"รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์"อันเป็นการ centralize ด้วยการรวมศูนย์อำนาจจากบรรดา ขุนนางและข้าราชการบริพารต่าง ๆ เข้ามาเป็นของพระมหากษัตริย์ก่อนแล้วจึงทำการ government reform โดยนักวิชาการดังกล่าวเชื่อว่า พระองค์อาจจะได้แนวความคิดนี้มาจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในสมัย Second Empireภายใต้การปกครองของพระเจ้านโปเลียนที่ III(หลุยส์ นโปเลียน) โดยจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในระยะนั้นว่า นอกจากพระองค์ท่านจะได้ทรงตั้งสถาบัน Council of State(หรือ Conseil d'Etat)ขึ้นในต้นรัชกาล คือในปี พ.ศ.2417(ค.ศ.1874) แล้ว ยังได้มีการแปรรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็นภาษาไทยขึ้นไว้ด้วยเอกสารของพระยาภาษากรวงษ์ ว่าด้วย"คอนชิติตูตอน" แปลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไว้ว่า

"...อำนาจสมเด็จพระเจ้าเอมเปอเรอ แปลว่าอำนาจที่จะทำให้สัมฤทธิ์ในราชกิจใหญ่่น้อยทุกประการ..., พระองค์เป็นใหญ่ในชนชาวฝรั่งเศสและเป็นผู้ปกครองอาณาจักรฝรั่งเศส การสั่งโดยพระองค์ได้ทรงพระราชดำริแล้ว ไม่ต้องรับไม่ต้องแก้ตัวกับผู้หนึ่งผู้ใดเลย..., พระองค์ท่านเป็นที่นับถือใครจะหมิ่นประมาทมิได้..., พระองค์เป็นผู้ตั้งเสนาบดีให้ว่าการกรมต่าง ๆ ตามพระราชอัธยาไศย, พระองค์มีอำนาจที่จะยกโทษให้แก่ผู้ต้องโทษตามกฎหมาย..., พระองค์เป็นต้นเหตุที่จะให้เกิดการยศศักดิ์ทั้งปวงในพระราชอาณาเขตนี้, พระองค์ก็เป็นแม่ทัพใหญ่สำคัญราชการทั้งทัพบกทัพเรือ..., พระองค์ก็เป็นต้นที่จะตั้งพระราชกำหนดกฎหมาย ถ้าพระองค์มิได้เป็นประธานแล้ว ผู้อื่นที่จะประกาศตั้งพระราชกำหนดกฎหมายนั้นไม่ได้..., ถ้าพระองค์ก็

ไม่ได้ยอมอนุญาตในกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว กฎหมายนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้... อื่นๆ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดยังไม่ได้ถอนน้ำพระพิพัฒน์สัตยา คือสวามิภักดิ์ที่จะทำราชการโดยซื่อสัตย์ต่อพระองค์ ผู้หนึ่งยังรับตำแหน่งที่ราชการไม่ได้..."

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้าง จะเห็นได้ว่า รัชกาลที่ 5 มีพระราชประสงค์จะปฏิรูปประเทศโดยใช้แนวทางการ government reform กล่าวคือ นอกเหนือจากการปฏิรูปในด้านอื่น ๆ เช่น การเลิกทาส การเก็บภาษีอากร การปรับปรุงส่วนราชการ การทหาร การศึกษา การคมนาคม และการสื่อสาร ฯลฯ แล้ว พระองค์พยายามจะสร้างสถาบันทางฝ่ายบริหาร(executive)และสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ(legislative) ขึ้น ไม่ว่ารัชกาลที่ 5 จะทรงได้ "แนวความคิด" ในการใช้พระราชอำนาจสิทธิขาดในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาทำการปฏิรูปประเทศมาจากที่ใดก็ตาม ก่อนที่รัชกาลที่ 5 จะเสด็จสวรรคตในปี พ.ศ.2453 พระองค์ได้มีพระราชปรารภที่นักวิชาการของเรามักจะนำมากล่าวถึงกันเสมอ โดยถือว่าพระราชปรารภนี้เป็น "พระราชพินัยกรรมของรัชกาลที่ 5" กล่าวคือ "ฉันจะให้ลูกกวชิราวุธ มอบของขวัญแก่พลเมือง ในทันทีที่ได้ก้าวขึ้นสู่ราชบัลลังก์ในฐานะสืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิแมนต์และคอนสตีติวชั่น" จากพระราชปรารภนี้ เห็นได้ว่า อุปสรรคที่ทำให้พระองค์ไม่สามารถพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่คนไทยได้ด้วยพระองค์เอง และอุปสรรคนั้น ก็คือ สภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนและชนชั้นนำของสังคมไทย ต้นเหตุที่รัชกาลที่ 5 มีพระราชปรารภดังกล่าว สืบเนื่องมาจากข่าวการปฏิวัติในประเทศจีนใน พ.ศ.2453 พระองค์จึงได้ทรงเรียกประชุมเสนาบดี ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน แล้วตรัสให้เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ(กรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรปกว) อ่านรายงานเกี่ยวกับการปฏิวัติใหญ่ในประเทศจีน รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำรัสว่า

"ฉันคิดว่า มันเป็นสัญญาณของกลุ่มประเทศตะวันออกที่จะปกครองบ้านเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไปไม่ได้อีกแล้ว เราจะต้องตั้งปาลิแมนต์และให้คอนสตีติวชั่นแก่ราษฎร เขาฉลาดพอที่จะปกครองตัวเองได้หรือยังล่ะ ฉันไม่อยากเห็นแผ่นดินไทยนองไปด้วยเลือดอย่างเมืองจีนเลย สงสารพลเมืองของฉันเหลือเกิน"

คณะเสนาบดีที่ประชุม ณ ที่นั้นได้กราบถวายบังคมทูลเป็นใจความทำนองเดียวกันว่า ราษฎรทั้งหลายจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังเช่นพระชนกนาถที่รักของเขาและไม่มีใครคิดร้ายต่อราชบัลลังก์ รัชกาลที่ 5 ทรงตรัสต่อไปว่า

"แต่เราก็ไม่ควรจะยึดการปกครองแบบนี้ให้ถาวรต่อไปเลย... เหตุนี้ฉันจะสละราชสมบัติ ยกราชบัลลังก์ให้แก่ลูกศิษย์ในคราวทำแซยิดครบรอบ 60 ปี ซึ่งเป็นเวลาที่จะถึงอีก 3 ปีข้างหน้าฉันจะให้ลูกศิษย์มอบของขวัญแก่พลเมืองในทันทีที่ได้ขึ้นสู่อำนาจในฐานะสืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิแมนต์และคอนสตีตูชัน อีก 3 ปีเท่านั้นคงไม่ช้านักมิใช่หรือ...ฉันจะอยู่หลังราชบัลลังก์ของตัวเอง อยู่อย่างพ้อในหลวงอย่างไรละ... และหมดกังวลในพลเมืองที่รักของฉัน"

2.2.4.3 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงมีแนวพระราชดำริที่จะพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศทั้งหลาย เช่น ทรงพยายามปลดปล่อยสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ไม่เสมอภาคกับประเทศไทยในขณะนั้น ทรงเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีและการแต่งกายให้เน้นไปทางตะวันตกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พระองค์ได้ทรงพยายามสร้างความรู้สึกราชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนชาวสยามด้วย เพื่อให้ประชาชนมีความรักในชาติและจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ สำหรับพระบรม ราชโบายในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น พระองค์จึงค่อย ๆ ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงคณะเสนาบดีของพระองค์และแต่งตั้งบุคคลที่ใกล้ชิดให้เข้าทำหน้าที่แทน ซึ่งทั้งนี้ รวมทั้งข้าราชการในระดับกรมกองต่าง ๆ ด้วย⁷⁴ กรณีดังกล่าวทำให้พระบรมวงศานุวงศ์มีบทบาททางการเมืองน้อยลง จนมีผู้กล่าวว่าทรงใช้ “ระบบอุปถัมภ์” เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน⁷⁵ นอกจากนี้ พระองค์ยังทรงประทับนอกพระนครอยู่เสมอและไม่โปรดให้มีการประชุมเสนาบดีดังที่ปฏิบัติมาในรัชกาลก่อน พระองค์จึงใช้วิธีการปรึกษาและสั่งการกับเสนาบดีบางคนเพียงลำพัง⁷⁶ และปล่อยให้เสนาบดีบริหารราชการแผ่นดินโดยอิสระ

⁷⁴ มัทนา เกษมกล, “การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 14 (เมษายน – พฤษภาคม 2519) , หน้า 94.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 95

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 96-98

หลังจากที่พระองค์ทรงครองราชย์ได้เพียง 15 เดือนเศษได้มีนายทหารกลุ่มหนึ่ง ซึ่งในภายหลังเรียกว่า “กบฏ ร.ศ. 130 ” มีแนวความคิดที่จะล้มล้างการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ถูกจับได้เสียก่อนที่จะปฏิบัติการสำเร็จ จากการศึกษาพบว่าภูมิหลังของบุคคลกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากสามัญชน⁷⁷ ผลของกบฏ ร.ศ. 130 นี้ทำให้พระองค์แสดงแนวพระราชดำริออกมาอย่างชัดเจนว่า การปกครอง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนั้นมากที่สุด พระองค์ไม่เห็นด้วยที่จะนำการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาใช้ เพราะแม้ว่าจะมีหลักประกันที่มั่นคงให้แก่ประชาชนมากกว่าการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวเป็นไปได้ในทางทฤษฎีหรือเป็นเพียงอุดมคติเท่านั้น เมื่อนำมาใช้ในทางปฏิบัติอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศได้ ทั้งนี้ปรากฏจากบทพระราชนิพนธ์ของพระองค์ไม่ว่าจะเป็นบทความในหนังสือพิมพ์ บทละคร หรือพระบรมราชาเฝ้า

อย่างไรก็ตาม ในรัชสมัยของพระองค์ก็ได้มีการทดลองการใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นในเมืองจำลองที่เรียกว่า “ดุสิตธานี” โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มโครงการเมืองทดลอง⁷⁸ หรือเมืองตุ๊กตานี้ตั้งแต่สมัยที่ดำรงตำแหน่ง มกุฎราชกุมาร คือในประมาณกลางปี พ.ศ. 2446 ได้ทรงสร้าง “เมืองมั่ง” อันนับได้ว่าเป็นดุสิตธานีสมัยที่ 1 ขึ้น ณ ตำบลอัมพวา โดยทำเป็นเมืองขนาดเล็กเรียกว่า เมืองตุ๊กตา โดยมีแบบแผนและระเบียบในการจัด แต่ผู้เข้าร่วมด้วยยังไม่มีสิทธิและหน้าที่ส่วนตนประการใด เพียงแต่คอยปฏิบัติตามพระราชประสงค์เท่านั้น และเมื่อทรงผนวชในปี พ.ศ. 2447 กิจการของเมืองมั่งก็ยุติลง ต่อมาเมื่อทรงลาผนวชแล้วในปี พ.ศ. 2448 ก็ได้เสด็จประพาสหัวเมืองไกลๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของบ้านเมืองตามพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบรมชนกนาถ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2450 อันเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จ

⁷⁷ อัจฉราพร กมุทพิสัย, “กบฏ ร.ศ. 130 กบฏเพื่อประชาธิปไตย แนวคิดทหารใหม่”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ, 2540), หน้า 160.

⁷⁸ คณะกรรมการสัมมนาเรื่องดุสิตธานี, “ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตย”, (พระนคร: หอสมุดแห่งชาติ, 2513), หน้า 22-56. อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชัดติยา กรรณสูต , “เอกสารการเมืองการปกครองไทย”, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช , 2518), หน้า 171-173.

ประพาสยุโรปเป็นครั้งที่ 2 และทรงแต่งตั้งให้พระองค์เป็นผู้ว่าราชการแทนพระองค์ จึงได้ทรงทดลองวิธีการปกครองบ้านเมืองสืบต่อมาจากเมืองมั่ง โดยสร้างเป็นเรือนแถวขึ้นตลอดแนวกำแพงที่กั้นระหว่างพระตำหนักจิตรลดารอบๆ กับวังปารุสกวันเก่าโดยสมมติเป็นหมู่บ้านและสมมติให้มหาดเล็กเป็นเจ้าของบ้าน ที่เรียกว่า นคราภิบาล (municipality) นับว่าเป็นดุสิตธานีสมัยที่ 2 และเมื่อพระองค์ทรงเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติในปี พ.ศ. 2461 ได้ทรงสร้างเมือง “ดุสิตธานี” ขึ้น ในบริเวณสนามเนื้อที่สองไร่ครึ่งระหว่างพระที่นั่งอุดรและอ่างหยกในบริเวณพระราชวังดุสิต และได้ทรงประกาศธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะ นคราภิบาล(ดุสิตธานี) ขึ้น ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2461 โดยมีพระราชดำริที่จะให้ดุสิตธานีเป็นก้าวแรกของการเตรียมตัวในการปกครองตนเองของทวยราษฎร์ ดังพระราชดำรัสในวันเปิดศาลารัฐบาลของดุสิตธานีว่า

“การงานฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายนคราภิบาล ก็ถ่ายแบบมาจากของเป็นจริงทั้งนั้น วิธีการที่ดำเนินเป็นไปนี้ เป็นการทดลองว่าจะจะเป็นประโยชน์เพียงใด เพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับธานีให้แน่ชัดเสียก่อน วิธีการดำเนินการในธานีเล็กๆของเราเป็นเช่นไร ก็ตั้งใจว่าจะให้ประเทศสยามได้ทำเช่นเดียวกัน แต่จะให้เป็นการสำเร็จรวดเร็วทันใจดังธานีเล็กๆนี้ ก็ยังทำไปทีเดียวยังไม่ได้โดยมีอุปสรรคบางอย่าง.....”

ดุสิตธานีเป็นเมืองสมมติซึ่งราษฎรของเมืองมีบ้านจำลองหลังเล็กๆ (บ้านตุ๊กตา) ปลูกอยู่ในบริเวณเนื้อที่ในเขตพระราชฐาน มีพลเมือง 200 คน เรียกว่า ทวยนาครชนี่ล้วนเป็นข้าราชการบริพารผู้ใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น

การปกครองภายในดุสิตธานีนี้ มีการดำเนินการในรูปแบบของกาปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือมีคณะรัฐบาลมีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง มีผู้แทนราษฎร (เรียกว่า เซษฐบุรุษ) และมีการออกหนังสือพิมพ์ แม้ว่ารัฐธรรมนูญลักษณะการปกครองนคราภิบาลของดุสิตธานีจะให้สิทธิชาวเมืองในการออกความเห็น ในวิธีจัดการปกครองตนเอง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นก็เกี่ยวข้องแต่เฉพาะกิจการของดุสิตธานี ซึ่งเป็นเมืองตุ๊กตาเท่านั้น หาได้เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศสยามโดยส่วนรวมไม่ และนอกจากนั้น “ทวยนคร” ของดุสิตธานีก็มีอาจากกล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนของ”ปวงประชาราษฎร” ของชาวสยามโดยทั่วไปได้

นอกจากดุสิตธานีนี้แล้ว ก็ไม่มีสถาบันทางการเมืองที่สำคัญอย่างอื่นเลยที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่

สำคัญๆ ในยุคนั้นนอกจากจะเป็นการบริหารประเทศในด้านต่างๆต่อจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปฐานไว้แล้ว⁷⁹

นอกจากนั้นความพยายามในการแก้ไขปัญหา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เอง ที่ได้ทรงมีแนวพระราชดำริที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องสถานภาพของพระมหากษัตริย์ และแน่นอนเพื่อจะได้แก้ไขปัญหากับสถานภาพที่ไม่ค่อยมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยการออกเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์คือ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467⁸⁰ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีที่มาและเหตุผล สืบเนื่องจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมเหสีและพระราชโอรสหลายพระองค์ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชโอรสหลายพระองค์นั้นอยู่ในเกณฑ์ที่จะทรงมีสิทธิเข้ามาอยู่ในสายแห่งการสืบทอดราชสมบัติ จึงก่อให้เกิดสภาวะการณ์ของการไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและแน่นอนที่จะมากำหนดในเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์

นอกจากนั้น แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ 6 โดยปราศจากปัญหาในระยะแรกด้วยเหตุผลจากการที่พระองค์ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็น "สยามมกุฎราชกุมาร" ก็ตาม แต่จากการที่ไม่ทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา (ในระยะแรก) ประกอบกับการที่ทรงมีสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ (น้องชาย) ร่วมพระบรมราชชนนีอีก 4 พระองค์ และต่อมาสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ 3 พระองค์ก็เสด็จทิวงคตไปก่อน เหลือเพียงพระองค์เดียวคือ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอองค์เล็กคือ เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา (รัชกาลที่ 7) และโดยที่รัชกาลที่ 6 ยังไม่ทรงได้ตั้งเจ้านายพระองค์ใดเป็นพระรัชทายาทอย่างเป็นทางการ จึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นอีกครั้งในสมัยรัช

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 173.

⁸⁰ วิษณุ เครืองาม, "กฎมณเฑียรบาลในระบบกฎหมายไทย," ใน รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปีศาสตราจารย์ สัจญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2534), หน้า 75-113.

กาลที่ 6 ประกอบกับเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของผู้ก่อการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ยังไม่สำเร็จเพราะถูกจับกุมเสียก่อน⁸¹

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของการตรากฎหมายเพียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสันตติวงศ์ด้วยเหตุผลว่า "ให้มีนิติธรรมกำหนดการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นไว้ เพื่อที่จะได้ตัดความยุ่งยากแก่งแย่งภายในราชวงศ์ ในเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทขึ้นไว้โดยแน่นอน"⁸² และโดยที่พระราชปราชญ์ว่า เคยมีมาแล้วในอดีตสมัยและอาจมีได้อีกในอนาคต สมัยที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงเลือกและประดิษฐานพระราชทายาทขึ้นไว้ ซึ่งเป็นผลให้บังเกิดเหตุยุ่งยากแก่งแย่ง กันขึ้นในเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตลง⁸³ แต่อย่างไรก็ตาม ในตอนต้นปี พ.ศ. 2468 เจ้าจอมสุวัทนาในรัชกาลที่ 6 ก็ได้ทรงตั้งพระครรภ์ และได้ถูกแต่งตั้งเป็นพระนางเจ้าสุวัทนา พระวรราชเทวี และแม้ว่าจะมีการตรากฎหมายเพียรบาลฯ พ.ศ. 2467 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่พระองค์ก็ยังไม่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยเพราะยังไม่ทรงทราบว่า จะทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา จึงได้ทรงทำพระราชพินัยกรรมในวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2468 มีใจความสรุปได้ว่า ถ้าทรงมีพระราชโอรสให้พระราชโอรสสืบราชสมบัติ ถ้ายังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะก็ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระราชโอรสที่ทรงพระเยาว์ที่ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระองค์นั้น แต่ถ้าไม่มีพระราชโอรสก็ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ นั้นเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์⁸⁴ ซึ่งต่อมาพระนางเจ้าสุวัชนามีพระประสูติกาลเป็นพระราชธิดาจึงเข้าฉาย "ราชนารี" ที่ต้องห้ามในสายการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเพียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 (มาตรา 13)⁸⁵ ซึ่งแม้ว่าจะมีพระราชพินัยกรรมดังกล่าว สมเด็จพระเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ ก็ทรงลำบากพระทัยเช่นกัน เพราะขณะนั้นหลาย ๆ ฝ่ายเห็นว่ามีผู้เหมาะสมอีกพระองค์คือ สมเด็จพระ

⁸¹ แถมสุข นุ่มนนท์, ยังเติร์กฮั่นแอก : กบฏ ร.ศ. 130, (กรุงเทพมหานคร : ก้องเกียรติการพิมพ์, 2522), หน้า. 133-173.

⁸² วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญ", หน้า. 334

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 354

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 334-336

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 360.

เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต (พระราชโอรสในรัชกาลที่ 5 ที่ประสูติแต่พระมเหสีอีกพระองค์) แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ก็มีขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยนำพระราชพินัยกรรมมาพิจารณาในที่ประชุมและลงมติแสดงความเห็นชอบตามพินัยกรรมดังกล่าว และแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ จะทรงแสดงพระราชประสงค์ในตอนแรกว่าจะไม่ทรงรับตำแหน่ง แต่ต่อมาจากการสนับสนุนของพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนาง ตลอดจนสมเด็จพระเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ก็ทรงให้การสนับสนุน จึงทรงขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความพยายามแก้ไขปัญหาในเรื่องสถานการณ์ของพระมหากษัตริย์ในสมัยรัชกาลที่ 6 โดยการออกกฎหมายเทียบรางวัลด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 นี้ สามารถแก้ไขปัญหาคความคลุมเคลือเกี่ยวกับเรื่องนี้ในอดีตที่ผ่านมาที่เป็นปัญหาอันยาวนานนับแต่สมัยอยุธยาจนกระทั่งสมัยต้นรัตนโกสินทร์ได้เป็นอย่างดี และเราจะพบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงให้อยู่ในปัจจุบันควบคู่กับรัฐธรรมนูญ ในส่วนของการเป็นกฎเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ประการหนึ่งที่ตกทอดมาจากสมัยมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่สมัยแห่งการเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

2.2.4.4 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

เมื่อ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ต่อจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์พยายามสนับสนุนให้พระบรมวงศานุวงศ์กลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น หลังจากพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ได้เพียง 2 วัน พระองค์จึงได้จัดตั้ง “อภิรัฐมนตรีสภา” ขึ้นมาให้เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระองค์ โดยพระองค์ได้แต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งมีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ขึ้นมาเป็นอภิรัฐมนตรีสภาเพื่อเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการตลอดจนนโยบายของรัฐเพื่อประกอบพระบรมราชวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม อำนาจสุดท้ายในการตัดสินใจพระทัยยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ พระองค์ยังทรงปฏิรูปเสนาบดีสภาซึ่งมีมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสนาบดีสภาไม่มีบทบาท

น้อยลง เพราะพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่โปรดให้มีการประชุมเสนาบดีสภา โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จัดระเบียบในการประชุมเสนาบดีสภาให้มีการประชุมอย่างเป็นทางการเป็นประจำ สม่ำเสมอ และทรงเป็นประธานที่ประชุมทุกครั้งถ้าไม่มีภารกิจอื่น ซึ่งบทบาทของเสนาบดีสภาในรัชสมัยนี้ได้แตกต่างไปจากในรัชกาลก่อน เนื่องจากได้มีการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นมาด้วย ดังนั้น เมื่อเสนาบดีสภาเสนอนโยบายเกี่ยวกับกิจการเรื่องใดก็จะนำมาพิจารณาในอภิรัฐมนตรีสภาก่อนว่าควรดำเนินการหรือไม่ หากอภิรัฐมนตรีสภาเห็นชอบด้วยก็จะนำไปปรึกษาในเสนาบดีสภาเพื่อลงมติวินิจฉัยนโยบายนั้น⁸⁶ เมื่อผ่านการพิจารณาและมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดแล้วเสนาบดีจะนำเรื่องดังกล่าวไปเป็นแนวทาง

ในการบริหารราชการต่อไปนอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้จัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นมาโดยตราเป็น “พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470” ซึ่งมีการจัดระเบียบวิธีการในการดำเนินการประชุมคล้ายกับรัฐสภา โดยมี “ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช 2472” เป็นหลัก โดยพระราชประสงค์ในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีคือ เป็นการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการประชุมปรึกษาของรัฐสภา และเป็นพลังที่จะเหนี่ยวรั้งด้านทานการใช้อำนาจในทางที่ผิด⁸⁷ สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรีคือ มีอำนาจประชุมปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้พิจารณา และในกรณีที่มีเรื่องสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประเทศชาติและประชาชน กรรมการองคมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนสามารถทำหนังสือ กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีการประชุมกันได้ โดยให้ทำหนังสือกราบบังคมทูลผ่านนายกแห่งสภากรรมการองคมนตรี⁸⁸

⁸⁶รัฐสภา. “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบอบรัฐสภา”, (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์เลขาธิการรัฐสภา, 2523), หน้า 94-95.

⁸⁷สนธิ เตชานันท์, “แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475)”, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528), หน้า 188-189.

⁸⁸สนธิ เตชานันท์, “พระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, “เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เรื่อง สังคมไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า

แต่ในทางปฏิบัติ สภากรรมการองคมนตรีประสบความสำเร็จ เนื่องจากปรากฏหลักฐานว่า มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและประกาศเพียง 5 ฉบับ และเป็นไปตามพระบรมราชโองการเท่านั้น ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และมีการจัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เพื่อกำหนดโครงสร้างของสถาบันการเมืองแบบใหม่แล้ว พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ก็ได้ถูกยกเลิกไป ส่วนข้อบังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรีได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อบังคับการประชุมสภาเป็นการชั่วคราว ในช่วงปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองดังกล่าวเปรียบเทียบกับกรปกครองในระบบรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ว่า สภากรรมการองคมนตรีมีลักษณะคล้ายกับฝ่ายนิติบัญญัติ เสนาบดีสภามีลักษณะคล้ายฝ่ายบริหาร ส่วนอภิรัฐมนตรีมีลักษณะคล้ายกับองคมนตรีซึ่งเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ แต่ต่างกันในรัชสมัยนี้อำนาจในการตัดสินใจพระทัยในเรื่องต่าง ๆ อยู่ที่พระมหากษัตริย์ และยังไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน อีกทั้งยังไม่มี การตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันด้วย นอกจากนี้ บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาไม่ได้ เป็นเพียงที่ปรึกษาเช่นเดียวกับองคมนตรีเท่านั้น แต่มีอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นชอบนโยบายที่เสนาบดีสภาเสนอมาด้วย ทั้งนี้ เพราะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการให้พระบรมวงศานุวงศ์เข้ามามีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น

นอกจากนี้พระองค์ยังมีโครงการจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นแบบ “เทศบาล” เพื่อปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนด้วย โดยพระองค์ทรงเห็นว่า การจัดตั้งเทศบาลขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ จะเป็นปัจจัยที่จะสอนให้ประชาชนรู้จักการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชนไปด้วยในตัว อีกทั้ง ยังเป็นการปูพื้นฐานให้ประชาชนได้รู้จักเข้าควบคุมกิจการในท้องถิ่นด้วยตนเองก่อนที่ ประชาชน จะเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมราชการแผ่นดินโดยผ่านทางรัฐสภา⁸⁹ ซึ่งพระองค์ได้มีพระราช

เจ้าอยู่หัว จัดโดย สถาบันไทยศึกษา และ ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 7-9 กุมภาพันธ์ 2537, หน้า 7.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ดำริให้มีการศึกษาเกี่ยวกับเทศบาลของประเทศต่าง ๆ และร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาด้วย แต่ในที่สุดเรื่องก็เงียบหายไป

จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน พระองค์ทรงพยายามปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนชาวสยามด้วย แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่ทันต่อความต้องการในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากพระองค์ทรงพยายามปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างค่อยเป็นค่อยไป และสถาบันต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงจัดตั้งหรือปรับปรุงขึ้นมานั้น ได้กลายมาเป็นอุปสรรคต่อการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของพระองค์ไปด้วยในตัว อีกทั้งในรัชสมัยของพระองค์ปัญหาเรื่องเศรษฐกิจตกต่ำได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

แม้ว่า จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองการปกครองในช่วงสุดท้ายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัชกาลที่ 7 จากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 และการออกกฎหมายเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพของพระมหากษัตริย์ในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 6 แล้วนั้น แต่ในช่วงต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ที่ทรงขึ้นครองราชย์ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2468 ยังมีปัญหาที่สืบทอดมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 6 โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพของพระราชวงศ์และการสืบราชสมบัติ⁹⁰ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ไม่ทรงมีพระราชโอรส จึงเกิดปัญหาในการหาผู้มาสืบราชสมบัติต่อจากพระองค์ และมีปัญหาในการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายพอสมควรในบรรดาสมาชิกพระราชวงศ์⁹¹ และยังมีปัญหาที่เกิดจากการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปกครองจากเหล่าปัญญาชน ที่เริ่มมีจำนวนมากขึ้นตามลำดับมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดในอนาคต และได้ทรงมีแนวทางตามพระราชดำริที่จะทรงพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวทางการเมืองการ ปกครอง สรุปได้ดังนี้

(1) การตั้งอภิรัฐมนตรีสภา เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทรงตั้ง

⁹⁰ ภาวดี มหาพันธ์, “ประวัติศาสตร์การปกครองไทย”, หน้า. 144

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 144-145.

ขึ้นทันทีภายหลังจากการขึ้นครองราชย์ของพระองค์เพียงไม่กี่วัน ซึ่งมีผู้กล่าวว่า "อภิรัฐมนตรีสภานี้ เป็นสถาบันที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้น เพื่อสร้างเอกภาพให้แก่ราชวงศ์ และเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างพระมหากษัตริย์กับปวงชน" ซึ่งในช่วงแรก ๆ ก็เป็นไปตามพระราชประสงค์ที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน และแสดงถึงความเต็มพระทัยที่จะทรงปรึกษาข้อราชการกับพระราชวงศ์ชั้นสูง เพื่อเป็นการแสดงถึงพระราชอำนาจที่จำกัดมิได้สิ้นพันดังในอดีต แต่ต่อมาเนื่องจากการตั้งองค์กรดังกล่าวนี้ตั้งแต่แรกที่ได้เป็นไปอย่างรีบเร่ง จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องสถานะ และอำนาจหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรีสภาที่มีการตั้งคำถามในเรื่องเกณฑ์ในการพิจารณาซึ่งที่มาและปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นคณะอภิรัฐมนตรีได้เข้ามาทำหน้าที่ การถวายคำปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินแก่กษัตริย์อย่างใกล้ชิดจนถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในทางการเมืองมากเกินไป⁹²

(2) การตั้งสภากรรมการองคมนตรี สืบเนื่องจากความพยายามของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการจะแก้ไขปัญหาการเมืองการปกครองนับตั้งแต่ที่ได้ทรงขึ้นครองราชย์ ซึ่งในช่วงหนึ่งหลังจากทรงครองราชย์ได้ไม่นานก็ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยากัลยาณไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) ในการที่ทรงปรารถนาถึงปัญหาการปกครองของประเทศสยาม (Problems of Siam) ซึ่งพระยากัลยาณไมตรีก็ได้ทูลเสนอตอบกลับมาโดยเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับพระยากัลยาณไมตรี พ.ศ. 2469⁹³ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ให้ใช้ระบบของการมีนายกรัฐมนตรีมารับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานของเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และยังมีสาระสำคัญในการลดอำนาจหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภาลง โดยยังคงไว้ซึ่งในส่วนของพระราชอำนาจสูงสุดในราชอาณาจักร ที่เป็นของพระมหากษัตริย์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่เข้ามาเสริมพระราชอำนาจของประมุขของรัฐ แต่ร่างดังกล่าวถูกคัดค้านจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะการคัดค้านของอภิรัฐมนตรีสภา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงระงับพระราชดำริในเรื่องการพระ

⁹² ชาญชัย รัตนวิบูลย์, "บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว", (ปริญญาณิพนธ์ (กศ.ม.) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519).

⁹³ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย", (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533), หน้า. 57-59.

ราชทานรัฐธรรมนูญเอาไว้ก่อน และได้จัดตั้งองค์กร "สภากรรมการองคมนตรี" ขึ้นแทน เพื่อเป็นการลดคำวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องสถานะและอำนาจของอภิรัฐมนตรีสภา และด้วยเหตุผลที่องคมนตรีสภาที่เป็นองค์กรที่มีมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีสมาชิกมากเกินไป จึงทรงกำหนดเสียใหม่ให้มีเพียง 40 ท่าน โดยการตราพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 และได้ทรงกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสภาดังกล่าวให้มีอำนาจหน้าที่มากกว่าอภิรัฐมนตรีสภา และกำหนดให้มีการประชุมที่มีกฎเกณฑ์ซึ่งเลียนแบบรัฐสภาของอังกฤษ ดังเช่น การให้พระราชอำนาจในการเรียกประชุมสภากรรมการองคมนตรีเป็นของกษัตริย์ และให้สิทธิแก่สมาชิกสภาดังกล่าวในการเข้าชื่อกันจำนวนหนึ่งเพื่อทูลขอให้กษัตริย์ทรงเรียกประชุมสภาได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามพระบรมราชวินิจฉัยของกษัตริย์ในการที่จะทรงเรียกประชุมหรือไม่ ซึ่งยังคงแสดงถึงการมีพระราช

อำนาจในขั้นสุดท้ายอยู่ และภายในที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรีก็ยึดถือเอาหลักในการประชุมคล้าย ๆ กับสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสมาชิกของอังกฤษ แต่ผิดกันตรงที่สมาชิกสภากรรมการองคมนตรีนี้มิได้มีที่มาจากประชาชนดังเช่น สภาสมาชิกของอังกฤษ แต่มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ และเป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อมีการประชุมไปได้สักระยะหนึ่ง ก็ได้เกิดมีกลุ่มฝ่ายค้านขึ้นในสภาองคมนตรี ซึ่งก็นับเป็นการก่อตัวของการประชุมในแบบรัฐสภา แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วอาจเป็นองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพและก้าวหน้าเท่าที่ควร⁹⁴

(3) การวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล ซึ่งรูปแบบเทศบาลนี้ ทรงมีพระราชดำริที่จะนำไปใช้กับท้องถิ่นของไทย โดยมีการตั้งคณะกรรมการศึกษา และไปดูงานของเทศบาลในประเทศทางตะวันตกโดยเฉพาะเทศบาลในยุโรป ซึ่งก็ได้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล แต่ในขั้นสุดท้ายร่างนี้ก็ถูกระงับไปเนื่องจากถูกคัดค้านในปัญหาบางประการที่อาจเกิดจากการให้สิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะสิทธิเลือกตั้งในระบบเทศบาลแก่ประชาคมเชื้อชาติอื่นที่มีอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ ของสยามในขณะนั้น

(4) การจัดเตรียมการให้มีรัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งการดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงปรึกษากับชาวอเมริกันคือ นายเรมอนด์ บี. สตีเฟนส์ (Raymond B. Stevens) ซึ่งดำรงตำแหน่งที่

⁹⁴ ภาวดี มหาจันทร์, "ประวัติศาสตร์การปกครองไทย", หน้า. 153-154

ปรีการาชการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น และพระยาศรีวิสารวาจา ซึ่งดำรงตำแหน่ง ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น และได้มีพระบรมราชโองการให้ทั้งสองท่านเป็น กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ⁹⁵ ทั้งนี้ โดยมีพระราชประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎร โดยเร็วให้ทันวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบ 150 ปีของพระบรมราชจักรีวงศ์⁹⁶ และยังมีผู้ให้ความเห็นว่า ความเร่งรีบดังกล่าวอาจมาจากการที่พระองค์ทรงตระหนักดีว่าจะ ต้องมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชสมัยของพระองค์ ซึ่งการดำเนินการเพื่อจัดเตรียม ให้มีรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ปรากฏออกมาเป็นเอกสารร่างเค้าโครงรัฐธรรมนูญที่ทูลเกล้าฯ เสนอ โดยนายสตีเฟนส์และพระยาศรีวิสารวาจา โดยเป็นร่างภาษาอังกฤษซึ่งมิได้แปลเป็นภาษาไทยใน ชื่อว่า "An Outline of Changes in the Form of Government" พร้อมบันทึก (memorandum) ประกอบร่าง⁹⁷ ทั้งนี้ โดยร่างรัฐธรรมนูญมีสาระสำคัญคือ มีการกำหนดให้มีสถาบันทางการเมือง 4 สถาบันคือ กษัตริย์, อภิรัฐมนตรีสภา (Supreme Council), นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Prime Minister and Cabinet) และสภานิติบัญญัติ (Legislative Council) และกำหนดให้พระ มหากษัตริย์ยังทรงดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (the Chief of Executive) และผู้พระราชทาน กฎหมาย (Law-giver) ซึ่งจากรายละเอียดของร่างดังกล่าว ยังคงแสดงถึงโครงสร้างพระราช อำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ และจากบันทึกแนบท้ายร่างของ นายสตีเฟนส์และพระยาศรีวิสารวาจาก็แสดงถึงความคิดเห็นไปในแนวที่ยังไม่เห็นด้วย ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศสยามในขณะนั้น โดยอ้างถึงข้อจำกัดในเรื่องการศึกษา และความไม่พร้อมของประชาชนส่วนใหญ่ และร่างดังกล่าวเมื่อเข้าสู่ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาก็ได้ ถูกคัดค้านเช่นกัน ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงล็งเลพระราชหฤทัย และทรงระงับการ ผลักดันร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ก่อน⁹⁸ จากความพยายามแก้ไขปัญหาทางการปกครองโดยวิถี ทางต่างๆ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงนับได้ว่าเป็นความ พยายามสุดท้ายของพระองค์ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งความพยายามต่างๆ ดัง

⁹⁵ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย", หน้า. 61.

⁹⁶ วิชัย ประสงค์สิต, "แผ่นดินพระปกเกล้าฯ", อ้างถึงใน ภาวดี มหาจันทร์, "รัตนโกสินทร์ยุค ปรับปรุงประเทศ", หน้า. 160.

⁹⁷ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย", หน้า. 63-70.

⁹⁸ ภาวดี มหาจันทร์, "รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ", หน้า. 159-162.

กล่าว น่าจะเกิดจากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบเป็นอย่างดีถึงกระแสด ความต้องการของราษฎรไทยบางกลุ่ม ซึ่งมีการเคลื่อนไหวมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เรื่อยมา และ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับการศึกษาในแบบสมัยใหม่ที่มีอิทธิพล แนวคิดของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยจากประเทศทางตะวันตก และต้องการให้สยามมีการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ หรือตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) โดยการมีองค์กฤษฎีกาทำหน้าที่เป็น สถาบันหลักในการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จากข้อเท็จจริงในขณะนั้นที่ยังทรงลังเลพระทัยซึ่งอาจ จะเกิดจากการคัดค้านจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะเหล่าขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ตลอดจนพระบรมวงศานุ วงศ์หลาย ๆ ท่าน จึงเป็นผลให้ไม่ทันการณ์ ประกอบกับสภาวะทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั้งภายใน และภายนอกประเทศจนได้นำไปสู่การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยกลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงบางส่วนที่ตั้งกลุ่มเป็น "คณะราษฎร" ใน 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475⁹⁹ เหตุการณ์ดังกล่าวจึงแสดงออกอย่างชัดเจนถึงความล่าช้าในความพยายามแก้ไขปัญหาทางการปกครองในช่วง สูดท้ายของสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทย

2.4.4.5 ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ถึง ปัจจุบัน

ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งรวมตัวกันเรียกว่า "คณะราษฎร" ดำเนินการยึดอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองตามรูปแบบรัฐธรรมนูญ โดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยมีพระยาพหลพลพยุหเสนา พระยาทรงสุรเดช พระยาฤทธิอัคเนย์ พระยาประศาสน์พิทยายุทธ์ หลวงพิบูลสงคราม หลวงประดิษฐ มณูธรรม หลวง สิ้นธุ์-สงครามชัย หลวงทัศนัยนิยมศึก จมื่นสุฤทธิไกร นายประยูร ภมรมนตรี และนายด้วง ลพานุกรม¹⁰⁰ เป็นแกนนำในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งสมาชิกคณะราษฎรนี้ประกอบด้วยบุคคล หลายฝ่าย ทั้งกลุ่มข้าราชการที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ชั้นผู้น้อย ในประเทศ ทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งบางคนก็เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับขุนนางในระบอบเก่าอย่าง ใกล้ชิด

⁹⁹ ภาวดี มหาพันธ์, "ประวัติศาสตร์การปกครองไทย", หน้า. 158-165.

¹⁰⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475", (กรุงเทพมหานคร : สำนัก พิมพ์อมรินทร์วิชาการ, 2540), หน้า 222-223.

พระวงศ์ และเกรงกันว่าพระองค์เจ้าบวรเดชจะนำลัทธิเผด็จการมาตยาธิปไตยมาใช้¹⁰² หลวงประดิษฐมนูธรรมจึงเสนอชื่อพระยามโนปกรณ์นิติธาดาซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่า มีความซื่อสัตย์ภักดีและมีความสัมพันธ์อันดีกับพระมหากษัตริย์ และพระบรมวงศานุวงศ์และไม่มีส่วนสัมพันธ์กับคณะราษฎรมาก่อน¹⁰³ โดยคณะราษฎรหวังว่าพระยามโนปกรณ์นิติธาดา จะช่วยเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะราษฎรได้ หลังจากนั้น พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ได้คัดเลือกคณะกรรมการราษฎรอีกจำนวน 14 นายเป็นคณะรัฐบาลชุดแรก¹⁰⁴ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนเป็นสมาชิกคณะราษฎร อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ยังไม่ได้มีการยกเลิกตำแหน่งเสนาบดี ซึ่งมีมาตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระยามโนปกรณ์นิติธาดาจึงได้คัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้ายคณะเสนาบดีใหม่ทั้งหมด ทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้เข้าควบคุมการบริหารของกระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมด¹⁰⁵ นอกจากนี้ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกนี้ยังได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอีกด้วย

ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475¹⁰⁶ และได้มีการแต่งตั้งพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ จำนวน 7 นาย และรัฐมนตรีลอยจำนวน 13 นาย ซึ่งรัฐมนตรีลอยล้วนเป็นสมาชิกของคณะราษฎรทั้งสิ้น สำหรับคณะราษฎรภายใต้การนำของพระยาพหลพล

¹⁰² วิเทศกรณีย์, “สารคดีประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยตั้งแต่ ร.ศ. 130 จนถึงปัจจุบัน”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์รวมการพิมพ์, 2518), หน้า 103.

¹⁰³ เฉลิมเกียรติ ผิวฉวน, “รายงานการวิจัยเรื่องความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์”, หน้า 9.

¹⁰⁴ รายชื่อคณะรัฐมนตรีปรากฏตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 วันอังคารที่ 28 มิถุนายน พุทธศักราช 2475, หน้า 12.

¹⁰⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475”, หน้า 248.

¹⁰⁶ ใน พ.ศ. 2483 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

พยุหเสนาได้จัดตั้ง “สมาคมคณะราษฎร” ขึ้นมาโดยมีพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ เป็นนายกสมาคม นายประยูร ภมรมนตรี เป็นอุปนายก นายสงวน ตุลารักษ์ เป็นเหรัญญิก และนายประหยัด ศรีเจริญ เป็นนายทะเบียน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของสมาคมคณะราษฎร ดังนี้¹⁰⁷

1. เพื่อสนับสนุนรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ตามแบบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย
2. เพื่อดำเนินการทั้งหลายให้มุ่งไปในทางความเจริญของประเทศ และให้ความสุขแก่ประชาชน โดยอาศัยหลัก 6 ประการ
3. เพื่อปลุกความสามัคคีและความรักชาติในระหว่างคนไทยด้วยกัน

และต่อมาในวันที่ 7 มกราคม 2475 พระยาโทณวณิกมนตรี (วิสุทธี โทณวณิก) และคณะรวม 12 นายได้ยื่นคำร้องต่อกระทรวงมหาดไทยขอจดทะเบียนสมาคมการเมืองเช่นเดียวกับสมาคมคณะราษฎร โดยใช้ชื่อว่าสมาคมคณะชาติ¹⁰⁸ แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา เลขที่ 2/128 ลงวันที่ 31 มกราคม 2475 มีความตอนหนึ่งว่า

“สำหรับประเทศสยามซึ่งพึงจะมีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ยังหาถึงเวลาสมควรที่จะมีคณะกรรมการเมืองเช่นเขาไม่ ด้วยประชาชนส่วนมากยังไม่เข้าใจวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญเสียเลย... คณะการเมืองจะทำประโยชน์จริงให้แก่ประชาชนได้ก็เมื่อประชาชนมีความเข้าใจในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ”¹⁰⁹

¹⁰⁷ นริศ มีสมบุญ, “บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาบทบาทคณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 32.

¹⁰⁸ เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, “รายงานการวิจัยเรื่องความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์”, หน้า 90.

¹⁰⁹ ชาลี เตียมกระแสนันท์, “เบื้องหลังพระปกเกล้าฯ สละราชสมบัติ”, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทยานุกูล, 2516), หน้า 192-193.

เมื่อเป็นเช่นนี้พระยามโนปกรณนิติธาดา จึงได้นำเรื่องคณะกรรมการเมืองเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และที่ประชุมได้มีมติคล้ายไปกับพระราชหัตถเลขา ดังกล่าว พระยามโนปกรณนิติธาดา จึงออกประกาศห้ามข้าราชการทหารและพลเรือนทุกคนแม้ว่าจะออกจากราชการแล้วก็ตามเข้าเป็นสมาชิกองค์การ พรรค หรือสมาคมทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น¹¹⁰ ซึ่งในขณะนั้นมีเพียงสมาคมเดียวคือ สมาคมคณะราษฎร ความขัดแย้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎร กับกลุ่มของพระยามโนปกรณนิติธาดาอย่างชัดเจน

สำหรับการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรูปแบบของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 แล้วนั้น การนำเอาระบบรัฐสภาแบบของอังกฤษมาปรับใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรกนี้ ยังคงอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และข้อเท็จจริงการปรับใช้รัฐธรรมนูญในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 นั้น จะเห็นได้ว่าไม่ค่อยราบรื่นเท่าใดนัก เนื่องจากได้เกิดเหตุการณ์วุ่นวายในทางการเมืองอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะได้ก่อให้เกิดเหตุการณ์สำคัญในทางการเมืองการปกครองไทย คือการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เนื่องจากประเด็นปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการที่นำไปสู่ความขัดแย้งในทางแนวความคิดระหว่างรัชกาลที่ 7 กับคณะรัฐบาลชุดที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ได้มีข้อเสนอของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ที่ทรงเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 (10 ธันวาคม 2475)¹¹¹ โดยเฉพาะในประเด็นที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า ยังไม่มีความเหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของประมุขของรัฐดังนี้

1. ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2

(1) แนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงมีพระราชดำริ

¹¹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475”, หน้า 252.

¹¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 529 ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475.

ในเรื่องนี้โดยทรงเห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) มาตรา 65 (2) ในส่วนของบทเฉพาะกาล ซึ่งมาตรานี้มีสาระสำคัญคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามกฎหมายเลือกตั้ง กล่าวคือ ทรงเห็นว่าอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 นั้นเป็นอำนาจในส่วนของพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ซึ่งหมายถึง เป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐสามารถที่จะใช้อำนาจนี้ได้อย่างแท้จริงได้ด้วยพระองค์เอง ในทางปฏิบัติของคณะรัฐบาลในเรื่องนี้นั้น รัชกาลที่ 7 ทรงเห็นว่าคณะรัฐบาลเป็นผู้คัดเลือกตนเอง และนำรายชื่อผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาประเภทที่ 2 มาถวายให้พระองค์ทรงลงพระนามในระยะเวลาที่จำกัดมาก จนพระองค์ไม่ทรงมีเวลาที่จะตรวจสอบความเหมาะสมของรายชื่อบุคคลที่รัฐบาลเสนอมา แต่เป็นเพียงการลงพระนามตามข้อเสนอของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งก็ทรงมีพระราชประสงค์ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้เสียใหม่ โดยทรงเสนอเป็นหลักการใหม่ว่า การแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 นั้นอาจจะใช้วิธีให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือโดยอ้อมจากบุคคลที่มีความรู้ เป็นผู้เลือก หรืออาจจะเลือกโดยบุคคลที่เป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร และทรงเห็นว่าควรกำหนดให้สมาชิกสภาประเภทที่ 2 นี้มีคุณสมบัติคือ มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และเคยรับราชการในตำแหน่งสูงมาแล้ว และยังได้ทรงมีพระราชกระแสเพิ่มเติมมีสาระสำคัญว่า พระองค์มิได้ทรงคัดค้านในวิธีการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2475 แต่ทรงอ้างถึงการที่นายกรัฐมนตรีในช่วงแรกคือ พระยามโนปกรณนิติธาดา นั้น ได้เคยให้สัญญาไว้กับพระองค์ในเรื่องการเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ว่าจะเสนอมาล่วงหน้าในลักษณะที่จะเสนอมาในจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่มีได้ เพื่อให้จะให้พระมหากษัตริย์จะได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในการที่จะเลือกบุคคลใดที่เหมาะสม แต่ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น รัฐบาลเสนอมาล่วงหน้าเพียง 12 ชั่วโมงก่อนจะเริ่มพิธีเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแสดงถึงเจตนาของรัฐบาลที่จะบีบให้พระองค์ต้องทรงลงพระนามรับรองในทันที เพราะมิฉะนั้นแล้ว การประชุมสภาจะล่าช้า ดังนั้น การลงพระนามของพระองค์ในคราวนั้นจึงเป็นเหตุจำเป็นจริงๆ ที่ไม่อาจจะทรงคัดค้านได้ทันการณ์¹¹²

¹¹² “แถลงการณ์ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ” , (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีกรุง, 2478), หน้า สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสั่งของพระราช

(2) แนวคิดของคณะรัฐบาล (คณะกรรมการราษฎร) สำหรับแนวคิดของคณะรัฐบาล (ชุดพระยาพหลพลพยุหเสนา) ในเรื่องนี้ ไม่ได้มีการแสดงเหตุผลว่า กษัตริย์ภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญ จะต้องกระทำการภายใต้หลักการของการแนะนำของรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดหรือไม่อย่างไร และไม่ได้มีการแสดงเหตุผลว่าประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาจะมีขอบเขตพระราชอำนาจหน้าที่เช่นไหนอย่างไรในทัศนะของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลมิได้แสดงถึงเหตุผลและหลักการที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ในคราวที่ได้ให้ผู้แทนรัฐบาลเดินทางไปเข้าเฝ้าพระเจ้าประนีประนอมกับรัชกาลที่ 7 ที่ประเทศอังกฤษ รัฐบาลเพียงแต่อ้างถึงการส่งร่างกฎหมายเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 ถวายต่อรัชกาลที่ 7 ให้ทรงตรวจสอบก่อนประกาศใช้แล้ว และการอ้างถึงเหตุขัดข้องในกรณีที่มีการเสนอรายชื่อบุคคลที่จะต้องเป็นสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ที่เป็นไปอย่างเร่งด่วน เนื่องจากจากการที่รัชกาลที่ 7 ทรงแปรพระราชฐานไปประทับอยู่ที่สงขลาในระหว่างที่เกิดวิกฤตการณ์กบฏบวรเดช และทรงเสด็จกลับมาพระนครก่อนจะมีการประชุมสภาเพียงวันเดียว จึงเป็นเหตุของความเร่งด่วนดังกล่าว และรัฐบาลยังเห็นว่าพระองค์ก็ได้ทรงคัดค้านเนื้อหาของร่างกฎหมายเลือกตั้ง และรายชื่อของบุคคลที่รัฐบาลทูลเกล้าเสนอให้ทรงพิจารณาแต่ประการใด จึงเป็นการปฏิเสธของคณะรัฐบาลต่อรัชกาลที่ 7 โดยที่มิได้อ้างทฤษฎีหรือหลักการใด ๆ ที่จะสนับสนุนแนวคิดของรัฐบาลในเรื่องพระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ของกษัตริย์ แนวคิดในเรื่องพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ของพระมหากษัตริย์จากการทำหนังสือตอบโต้กันระหว่าง รัชกาลที่ 7 และคณะรัฐบาล ได้แสดงถึงการประนีประนอมกันไม่ได้ระหว่างรัชกาลที่ 7 กับคณะรัฐบาล และจากความในสำเนาพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ก็ยังได้ทรงยืนยันถึงแนวพระราชดำริในเรื่องนี้ว่าควรให้ประมุขของรัฐมีอำนาจที่แท้จริงโดยมีความตอนหนึ่งว่า

“...ข้าพเจ้าแสดงความหวังไว้ว่า สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งข้าพเจ้าจะได้ตั้งนั้น จะได้คัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้และความชำนาญในการปกครองทั่ว ๆ ไป... ครั้นเมื่อถึงเวลาตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ข้าพเจ้าไม่มีโอกาสที่จะได้แนะนำการคัดเลือก...”¹¹³

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 354-355

2. ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการคัดค้าน(ยับยั้ง) ร่างกฎหมายและการลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์

(1) แนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 เกี่ยวกับเรื่องนี้พระองค์ทรงมีพระราชดำริโดยการที่ทรงยกเหตุผลว่า ด้วยเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นยังมิได้ลักษณะเป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนของราษฎรอย่างแท้จริง ดังนั้น ในมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญ (10 ธันวาคม 2475) ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์โดยการพระราชทานคืนกลับมา หรือโดยการมิได้พระราชทานคืนกลับมาในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย สภาอาจปรึกษาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวใหม่และลงมติยืนยันร่างและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้ง และกรณีถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับมาภายใน 15 วัน ก็ให้ประกาศบังคับใช้ร่างกฎหมายนั้นได้เลย ในเรื่องนี้ทรงเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสมในเรื่องการลบล้างซึ่งการคัดค้านของพระองค์ด้วยมติธรรมดา เพราะแสดงถึงการมิได้ถวายพระราชอำนาจในการคัดค้านอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพียงแค่สภายืนยันมติเดิมโดยเพียงเสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority) เท่านั้น ก็สามารถลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้แล้ว กล่าวคือ ทรงเห็นว่าเสียงข้างมากเพียงเสียงเดียวก็สามารถลบล้างได้แล้ว และการจะได้เสียงข้างมากในแบบธรรมดา ๆ ดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ง่ายมาก และทรงให้เหตุผลว่าตามปกติกฎหมายหรือนโยบายใด ๆ ที่พระมหากษัตริย์จะทรงคัดค้านนั้น คงจะต้องเป็นเรื่องที่สำคัญมากและต้องเกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ก่อนที่สภาจะลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้นั้น ควรจะต้องปรากฏชัดเจนว่าประชาชนเห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าวซึ่งรัชกาลที่ 7 ก็ได้ทรงแนะนำวิธีการแก้ไขปัญหานี้เรื่องนี้เป็น 3 วิธี¹¹⁴ ดังสรุปได้คือ

ก. วิธีแรก : อาจจะใช้วิธีการสอบถามประชาชนดังในต่างประเทศ เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์มีวิธีการลงคะแนนทั้งประเทศที่เรียกว่า "Plebiscite"ให้นำมาใช้ในกรณีที่มีการจะลบล้างคำคัดค้านร่างกฎหมายของประมุขของรัฐ

ข. วิธีที่สอง : อาจแก้ไขในส่วนของ การลงมติยืนยันของสภาเพื่อจะลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ในร่างกฎหมายได้นั้น จะต้องเป็นเสียงข้างมาก

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-11

2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดจึงจะสามารถบล้างการคัดค้านของประมุขของรัฐได้ ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งในเรื่องนี้ยังได้ทรงแนะนำให้แก่ไซเพิ่มเติมมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญโดยให้มีข้อความใหม่ว่า "ถ้าและสภา ลงมติตามเดิม โดยมีเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด" ฯลฯ หรือจะเติมข้อความให้ได้ผลเช่นนั้นลงไปใน "บทเฉพาะกาล" ก็ได้..."¹¹⁵

ค. วิธีที่สาม : อาจจะใช้วิธียุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยอาจจะระบุว่าถ้าพระมหากษัตริย์ทรงคัดค้านร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว ก็ต้องให้มีการเลือกตั้งสภากันใหม่ และต่อมายังได้มีพระราชดำริเพิ่มเติมในเรื่องนี้ตอนที่ทรงตอบคำสนองตอบพระราชบันทึกของคณะรัฐบาล ที่คณะรัฐบาลได้อ้างอิงไปถึงพระราชอำนาจยุบสภาตามมาตรา 35 ที่กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ ซึ่งทรงมีพระราชดำรินี้ดังสรุปเป็นสาระสำคัญได้ว่า พระองค์ทรงเห็นว่าพระราชอำนาจยุบสภาตามมาตรา 35 นั้น เป็นพระราชอำนาจในทางข้อเท็จจริงที่มีได้ ทรงจะใช้ได้อย่างแท้จริงด้วยพระองค์เองแต่ประการใด ทั้งนี้ โดยทรงอ้างว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ทรงเคยขอให้คณะรัฐบาลยุบสภา แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ยินยอมตามที่พระองค์ขอ และยังได้ทรงสรุปโดยเห็นว่าวิธีที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องการคัดค้านร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ที่จะเหมาะสมที่สุดคือ การให้สภาลงมติยืนยันในการบล้างการคัดค้านของพระองค์ได้โดยจะต้องมีคะแนนยืนยัน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา และทรงเสริมอีกว่าควรจะเพิ่มเติมเนื้อหาในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า หากมีกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงทักท้วงหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติใด สภาผู้แทนราษฎรเป็นอันต้องยุบไปเองโดยปริยายในคราวเดียวกันนั้น โดยที่ไม่ต้องมีกระบวนการที่ต้องมีรัฐมนตรีผู้ใดผู้หนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการให้ยุบสภา กล่าวคือ สภานั้นยุบไปเองโดยปริยายเลย ซึ่งกรณีนี้จะต่างจากกรณีของการยุบสภาในกระบวนการตามมาตรา 35 และพระองค์ยังได้ทรงให้เหตุผลที่พระองค์จะทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายนั้นมีอยู่เพียง 2 ข้อ¹¹⁶ คือ (1) เป็นการทำลายฐานะของพระมหากษัตริย์ (2) การใดที่ไม่ต้องด้วยความประสงค์ของราษฎรทั่วไป นอกจากสองข้อนี้แล้วจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายเลย

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 26

(2) แนวความคิดของคณะรัฐบาล (คณะกรรมการราษฎร) สำหรับแนวความคิดของคณะรัฐบาล เกี่ยวกับเรื่องพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) นั้น คณะรัฐบาลได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นเอกสารคำสนองพระราชบันทึก ดังมีสาระสำคัญสรุปได้คือ ประการแรก ในวิธีการที่รัชกาลที่ 7 ทรงได้เสนอแนะเป็นวิธีการแรกคือ การให้ประชาชนลงคะแนนตามแบบของต่างประเทศที่เรียกว่า "Plebiscite" นั้น คณะรัฐบาลเห็นว่ายังคงไม่เหมาะสมกับสภาพของประเทศสยามในขณะนั้น โดยยกเหตุผลในเรื่องการศึกษาของราษฎรส่วนใหญ่ที่ยังมิได้มีการพัฒนาให้ได้มาตรฐาน และยังไม่สันทัดหรือเคยชินต่อการปกครองระบอบนี้ จึงยากแก่การที่จะจัดให้มีการ Plebiscite ได้ ประการที่สอง การจะให้สภาลงมติยืนยันภายหลังการคัดค้านของกษัตริย์ที่ต้องมีคะแนนเป็น 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ถึงจะสามารถถ่วงการยับยั้งหรือการคัดค้านของกษัตริย์ได้นั้น รัฐบาลได้อ้างว่าเป็นเรื่องทางปฏิบัติของสภา และเห็นว่า ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสมาชิกสภาในส่วนที่มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในเวลาเข้าประชุมสภานั้น หากมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง ในกรณีนี้รัฐมนตรีที่เข้าประชุมเหล่านั้นก็จะใช้วิธีนิ่งไม่ลงมติ (Abstention) ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตกและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายอาชญา (อาญา) เป็นต้น และเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรา 39 นี้ก็อีกด้วยว่า อาจจะเป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ได้ ส่วนการยุบสภาโดยปริยายในกรณีที่มีการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์นั้น รัฐบาลเห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำได้ตามมาตรา 35 อยู่แล้วโดยที่มีต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ประการใด และยังสามารถจัดให้มีการปรึกษาหารือกัน และอาจมีการแก้ไขให้เป็นที่พอพระราชหฤทัยได้โดยไม่ต้องมีการยุบสภา¹¹⁷

ซึ่งจากแนวพระราชดำริรัชกาลที่ 7 และแนวความคิดของคณะรัฐบาลในเรื่องพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภามาแล้ว ของพระมหากษัตริย์นั้น ในที่สุดรัชกาลที่ 7 ก็ทรงยืนยันกับคณะผู้แทนรัฐบาลที่เดินทางไปเข้าเฝ้าที่ประเทศอังกฤษโดยยังทรงยืนยันให้ รัฐบาลแก้ไขมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญโดยทรงเลือกวิธีที่ว่าถ้าสภาจะยืนยันมติภายหลัง

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9 - 12

ที่ทรง "วิไล" พระราชบัญญัติแล้วจะต้องมีเสียงข้างมากถึง 3 ใน 4 ถึงจะลงลายมือชื่อของพระองค์ได้¹¹⁸

3. ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับระเบียบและหลักเกณฑ์ใน

การใช้พระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ

(1) แนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 สำหรับในเรื่องนี้เป็นการที่พระองค์ขอให้จัดการออกพระราชบัญญัติวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในเรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 55 ที่กำหนดให้ทรงมีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ดังนั้น จึงได้ทรงมีพระราชดำริให้รัฐบาลพิจารณาในเรื่องระเบียบและหลักเกณฑ์ ซึ่งต่อมารัฐบาลก็ได้นำร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา (อาญา) ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษในมาตรา 263¹¹⁹ ของร่างกฎหมายดังกล่าว ดังมีใจความเป็นสาระสำคัญสรุปได้คือ มีการวางระเบียบและหลักเกณฑ์ในการขอพระราชทานอภัยโทษ โดยให้สิทธิริเริ่มแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โดยหากเป็นการริเริ่มของผู้ต้องโทษหรือผู้มีส่วนได้เสีย กฎหมายให้ยื่นเรื่องต่อรัฐมนตรีมหาดไทยภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด หรือจะยื่นผ่านพระท้าวพระยาหรือเจ้าพระยาเพื่อยื่นต่อไปให้รัฐมนตรีมหาดไทยก็ได้ และในการถวายเรื่องนั้นต่อพระมหากษัตริย์ รัฐมนตรีมหาดไทยจะต้องทำความเข้าใจไปพร้อมกันด้วยว่าเห็นควรจะให้พระราชทานอภัยโทษหรือไม่ รวมถึงกรณีที่รัฐมนตรีมหาดไทยเป็นผู้ ริเริ่มเสนอเองก็ต้องถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ และสำหรับระยะเวลาในการมีพระบรมราชวินิจฉัย ในการนี้ กฎหมายกำหนดว่าหากพ้นกำหนด 2 เดือน นับแต่วันที่ทรงได้รับเรื่องราว โดยมีได้มีพระบรมราชวินิจฉัยลงมา ก็ให้ถือว่าเรื่องราวนั้นตกไป พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงแสดงพระราชดำริในเรื่องนี้ดังมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ไม่ทรงเห็นด้วยกับร่างมาตราดังกล่าว เพราะทรงเห็นว่าเป็นการตัดสิทธิราษฎรและบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่ตามกฎหมายเดิมยังให้สิทธิในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรงถึงพระองค์ แต่ตามกฎหมายใหม่ให้ต้องผ่านแต่ทางรัฐมนตรีมหาดไทย และยังกำหนดเวลาที่สั้นมากคือ 15 วัน และในกรณีการกำหนดระยะเวลาที่จำกัดในการมีพระบรมราชวินิจฉัย โดยอาจ

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 73-77

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24

จะตกไปเมื่อพ้นระยะเวลา 2 เดือน ทรงเห็นว่าเป็นการตัดสิทธิของราษฎรผู้ถวายฎีกาและเป็นการตัดพระราชอำนาจด้วย ทั้งนี้ เพราะตามประเพณีแต่ดั้งเดิมนั้น ตราบใดที่พระมหากษัตริย์ยังไม่พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยก็จะมีการบังคับคดีไม่ได้ ร่างดังกล่าวจึงเป็นการตัดสิทธิซึ่งราษฎรที่มีอยู่ก่อนแล้ว¹²⁰

(2) แนวคิดของคณะรัฐบาล (คณะกรรมการราษฎร) ในเรื่องนี้ได้มีการผ่านการพิจารณาในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น และได้ลงมติแก้ไขร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา (อาญา) เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษในมาตรา 263 โดยรัฐบาลได้แจ้งข้อแตกต่างในร่างมาตราดังกล่าวว่ามีเพียงประเด็นเดียวที่แตกต่างจากพระราชประสงค์ของ รัชกาลที่ 7 คือ ประเด็นของการกำหนดระยะเวลาในกรณีที่ไม่มีพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยในฎีกา เมื่อพ้นระยะเวลา 2 เดือน จะถือเสมือนว่าได้ทรงปฏิเสธฎีกาหรือทรงปฏิเสธที่จะพระราชทานอภัยโทษ และผลที่ตามมาจะมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐบาลมีมติเห็นควรให้มีกำหนดเวลาที่แน่นอนแทน การที่จะไม่ให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาเลยโดยที่เวลาอาจจะล่วงเลยไปนาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังได้สรุปในตอนท้ายอีกด้วยว่า ความเกี่ยวกับระยะเวลาในร่างมาตราดังกล่าวถ้าเป็นการที่ยังไม่เหมาะสม อาจจะขยายให้มากขึ้นอีกก็ได้ และยืนยันว่าร่างมาตราดังกล่าวไม่ทำให้เสียความยุติธรรม เพราะราษฎรตลอดจนญาติและผู้มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษได้เช่นเดิม¹²¹

จากข้อเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้ง 3 ประการที่ยกมานั้น เป็นข้อเสนอบางส่วนจากหลาย ๆ ข้อเสนอที่พระองค์ทรงเห็นว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 นั้น ยังมีจุดที่บกพร่องและไม่เหมาะสม อีกทั้งกฎหมายหลายฉบับที่ยังทรงเห็นว่าไม่เหมาะสม ฯลฯ ซึ่งนอกจากข้อเสนอในเรื่องเกี่ยวกับพระราชอำนาจที่กล่าวมาแล้ว ยังมีข้อเสนออื่น ๆ ดังพอสรุปได้ดังนี้ เรื่องการให้มีการอนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ การขอให้คณะรัฐบาลปฏิบัติตามหลักการตามรัฐธรรมนูญอย่างจริงจังในมาตรา 14 (เสรีภาพของบุคคล) เรื่องขอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 เรื่องให้อภัยโทษแก่นักโทษการเมือง เรื่องให้

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23 - 24

ข้าราชการที่ถูกปลดหรือถูกลงโทษด้วยความผิดทางการเมืองเมื่อได้พ้นโทษทางการเมืองไปแล้วให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เรื่องนี้ให้ตั้งฟ้องผู้ที่ยังต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกบฏ (กบฏบวรเดช ในปี พ.ศ. 2476) และเรื่องขอให้รัฐสภาและรัฐบาลอย่าตัดกำลังและงบประมาณของทหารรักษาวัง ซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นข้อเสนอของรัชกาลที่ 7 ที่มีไปยังคณะรัฐบาลและรัฐสภาในขณะนั้นให้พิจารณา และจะทรงประทับรอยคำตอบอยู่ที่อังกฤษ โดยมีพระราชดำริในการสละราชสมบัติเป็นข้อต่อรอง แต่ท้ายที่สุดรัฐบาลก็ปฏิเสธข้อเสนอของพระองค์ และตามมาด้วยการสละราชสมบัติของพระองค์ ซึ่งตามสำเนาบันทึกการติดต่อระหว่างพระองค์กับคณะรัฐบาล และระหว่างพระองค์ผ่านคณะผู้แทนรัฐบาลที่เดินทางไปเข้าเฝ้า เพื่อเจรจาให้พระองค์ยับยั้งพระราชดำริเกี่ยวกับการสละราชสมบัตินั้น¹²² เราจะเห็นว่าคณะรัฐบาลค่อนข้างที่จะปฏิเสธข้อเสนอของพระองค์แทบทุกประการ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งนี้ คงเป็นเพราะความคลั่งใจและความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์กับรัฐบาลภายหลังเหตุการณ์การกบฏบวรเดชนั้นไม่ค่อยจะราบรื่นนัก ประกอบกับนโยบายในบางเรื่องของรัฐบาล เช่น นโยบายการจะให้มีการเก็บภาษีมรดก โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติอากรมรดก (มรดก)¹²³ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงก็ไม่ทรงยอมลงพระนามในร่างกฎหมายดังกล่าวนี้และเสด็จพระราชดำเนินไปต่างประเทศ และที่สำคัญจากข้อเสนอตามพระราชบันทึกของพระองค์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แสดงถึงแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้ที่สรุปได้ดังนี้

- (1) ประมุขของรัฐควรมีพระราชอำนาจริเริ่มได้อย่างแท้จริงในนามของพระองค์เองในเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2
- (2) ประมุขของรัฐควรมีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงในการถ่วงดุลอำนาจของสภาในกรณีการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภามาแล้ว โดยที่การลบล้างการคัดค้านของพระองค์โดยสภานั้น ควรจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมกับการที่จะให้พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งไม่ควรเป็นเพียงการเป็นอำนาจตามแบบพิธีเท่านั้น และ
- (3) ประมุขของรัฐควรมีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงในกระบวนการพระราชทานอภัยโทษ กล่าวคือ ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นกระบวนการและการใช้พระบรมราชวินิจฉัยอย่างไม่มี

¹²² เรื่องเดียวกัน , หน้า1-402

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 137.

การจำกัดเวลา ซึ่งก็เป็นการแสดงถึงแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองในขณะนั้น ที่ได้มีการนำระบบรัฐสภามาใช้ในระยะแรก ๆ ของประเทศไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 และเป็น

แนวพระราชดำริที่ไม่ได้รับการสนองตอบจากคณะรัฐบาล และไม่อาจจะประนีประนอมกันได้ระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย จนเป็นเหตุผลสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงตัดสินพระทัยสละราชสมบัติในเวลาต่อมาใน 2 มีนาคม พ.ศ. 2477

กรณีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับคณะรัฐบาล ในหลายประการ เช่น ความขัดแย้งในเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ความขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ ความขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ฯลฯ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นพระองค์จึงตัดสินพระทัยประกาศสละราชสมบัติ โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า

“ข้าพเจ้าเห็นว่าคณะรัฐบาลและพวกพ้อง ใช้วิธีการปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวของบุคคล และหลักความยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอมให้ผู้ใดคณะใดใช้วิธีการปกครองอย่างนั้นในนามของข้าพเจ้าต่อไปได้

ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่เดิมให้แก่ราษฎรทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาชนราษฎร”¹²⁴

¹²⁴ รายละเอียดปรากฏในพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสละราชสมบัติ

การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัตินี้ นับเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่สละราชสมบัตินับแต่กลางศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา เมื่อพระมหากษัตริย์องค์รองสุดท้ายของอยุธยาได้สละราชสมบัติ และข้อที่น่าแปลกก็คือ พระมหากษัตริย์องค์สุดท้ายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สละราชบัลลังก์เพราะทรงเห็นว่า รัฐบาลไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงพอ¹²⁵

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับสั่งว่า เมื่อพระองค์ไม่สามารถจะช่วยเหลือให้ความคุ้มครองประชาชนได้จึงขอสละราชบัลลังก์ และทรงไม่ประสงค์จะบงพระนามผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้รับราชสมบัติสืบสันตติวงศ์ต่อไป และไม่ประสงค์ให้ผู้ใดก่อความไม่สงบขึ้นในประเทศเพื่อประโยชน์ของพระองค์ และหากมีใครอ้างพระนามของพระองค์ขอให้เข้าใจว่าพระองค์มิได้เห็นชอบหรือสนับสนุน¹²⁶

หลังจากพระองค์ตัดสินพระทัยสละราชสมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบในการอัญเชิญพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาภรณ์มหิดลขึ้นครองราชย์สืบราชสันตติวงศ์ต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แต่โดยที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาภรณ์มหิดลยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะสภาผู้แทนราษฎร จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ (ประธาน) พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) แต่ในเดือนสิงหาคม 2478 พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ ได้สิ้นพระชนม์เนื่องจากปลงพระชนม์เอง จึงได้มีการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดใหม่ประกอบด้วย พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา (ประธาน) เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) และเจ้าพระยาพิชโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)

¹²⁵ เบนจามิน เอ. บัทสัน , “ อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม “ , (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) , หน้า 363

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 364

บทที่ 3

รัฐธรรมนูญ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญและ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย ของอังกฤษและไทย

3.1 รัฐธรรมนูญ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในปัจจุบันแล้วว่าประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งประเทศไทยในช่วงของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็ได้ศึกษา และใช้รูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษมาเป็นต้นแบบ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีลักษณะและรูปแบบการปกครองที่คล้ายคลึงหรือดูเหมือนว่าจะเป็นแบบเดียวกันกับประเทศอังกฤษ แต่ด้วยวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทำให้รายละเอียดในเนื้อหา ลักษณะของแนวคิดและทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังนั้นค่อนข้างจะมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร ดังนั้น การที่จะศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสถาบันพระมหากษัตริย์ของทั้งสองประเทศเปรียบเทียบกัน ดังได้กล่าวมาโดยละเอียดในบทที่แล้ว ในบทนี้จะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกันถึงแนวคิดและที่มาของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในบริบทของกฎหมายซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญ รวมทั้งจะได้ศึกษาถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นสิ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีความสำคัญอย่างมากในการศึกษาถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

คำว่า "รัฐธรรมนูญ" ไม่มีคำจำกัดความที่ตายตัว หากจะให้คำจำกัดความของสิ่งที่ถือว่าเป็น "รัฐธรรมนูญ" แล้ว ก็คงจะจำกัดความได้หลากหลายโดยนำเอาลักษณะสำคัญของสิ่งที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญมากล่าวนั่นเอง สิ่งที่ต้องกันว่าเป็น "รัฐธรรมนูญ" นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ในโลกเลือกตรารัฐธรรมนูญไว้เป็นลายลักษณ์อักษร บางประเทศ เช่น อังกฤษก็หาได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งหมดไม่ แต่ประชาชนก็ได้รับการคุ้มครองสิทธิและประเทศ หลักการ เหล่านี้เป็นหลักการที่ฝังรากลึกอยู่ในวัฒนธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองการ ปกครอง จะเห็นว่าแม้อังกฤษจะยึดถือหลัก "อำนาจอธิปไตยของราษฎร"(Sovereignty or Supremacy of Parliament) ซึ่งโดยทฤษฎีแล้ว ราษฎรอาจใช้อำนาจออกกฎหมายให้มีผลเช่นไรก็ได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น รัฐสภาอังกฤษก็ไม่เคยใช้อำนาจกระทำกรในลักษณะเช่นนั้น เพราะระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นสิ่งที่ควบคุม

อำนาจเด็ดขาดของรัฐสภาอยู่ในตัว หากรัฐสภาใช้เสียงข้างมากในสภาออกกฎหมายที่ฝ่าฝืนความรู้สึกของประชาชน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็จะไม่เลือกพรรคการเมืองที่สนับสนุนให้มีการตรากฎหมายนั้นเข้ามาทำหน้าที่ในสภาอีกต่อไป¹ ด้วยเหตุนี้อุดมการณ์และธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ยึดถือกันตลอดมานั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่มีชีวิตเป็นอมตะของชนชาวอังกฤษ²

ส่วนประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จะกำหนดให้รัฐธรรมนูญของตนมีเนื้อหาสาระอื่นๆ นอกเหนือจากหลักการสำคัญๆดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับแนวความคิด ปรัชญาการเมือง ตลอดจนพื้นเพของแต่ละประเทศ จะเห็นว่าในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือกันว่าเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร คงมีเพียงบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของพลเมืองชาวอเมริกัน และหลักความเป็นอิสระของศาลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ส่วนรัฐธรรมนูญของไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆด้วย เช่น การรับรองสถานะของพระมหากษัตริย์ การแต่งตั้งองคมนตรีองค์ประกอบของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี แนวนโยบาย การจัดระบบศาล การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ประเทศอื่นๆอาจเห็นว่าการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ ในกฎหมายพิเศษอาจเป็นการเหมาะสมกว่าที่จะบัญญัติไว้โดยตรงใน รัฐธรรมนูญ อันที่จริงแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆก็มีวิวัฒนาการที่ไม่เหมือนกันในแง่ของการกำเนิด ในบางประเทศประมุขของรัฐจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น บางประเทศก็ได้ รัฐธรรมนูญมาโดยการที่ประเทศเจ้าอาณานิคม หรือ

¹ หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย แต่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมือง

“ In earlier times, many learned lawyers seem to have believed that an Parliament could be disregarded in so far as it was contrary to the law of God or the law of nature or natural justice, but since the supremacy of Parliament was fully demonstrated by the Resolution of 1688 any such idea has become obsolete.”

อ้างใน พินัย ณ นคร , “ประวัติและวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย: จากสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่สมัยปฏิรูปการเมือง”,วารสารกฎหมายปกครอง(เล่ม 16 ฉบับพิเศษ,2540),หน้า 212-257.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 215

ประเทศผู้ปกครองประเทศอื่นให้เอกราชแก่ดินแดนที่ถูกปกครองโดยมีเงื่อนไข ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญก่อนที่จะได้รับเอกราช³

3.1.1 รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษนั้น มิได้อยู่ในรูปลักษณะของเอกสารเพียงฉบับเดียวดังเช่นรัฐธรรมนูญของไทย แต่รัฐธรรมนูญของอังกฤษจะอยู่ในหลายรูปแบบ ทั้งในรูปที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่ได้อยู่ในรูปลายลักษณ์อักษร กล่าวโดยละเอียดได้ดังนี้

3.1.1.1 ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญอังกฤษ⁴

อาจจะกล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไปของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญอังกฤษมีลักษณะที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ได้เขียนไว้ในเอกสารชิ้นเดียวหรือกลุ่มเดียว
2. มีพัฒนาการที่ต่อเนื่อง โดยมีการพัฒนามานานหลายศตวรรษ สถาบันทางการเมืองบางสถาบันมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกลาง กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญหลายประการได้ถูกสร้างขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 แต่ส่วนที่สำคัญส่วนใหญ่ได้ถูกสร้างขึ้นมาภายในศตวรรษนี้
3. มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่า อำนาจอสูงสุดของประเทศอยู่ที่รัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) ภายใต้บังคับของกฎหมายแห่งสหภาพยุโรป รัฐสภาอังกฤษสามารถออกกฎหมายใด ๆ บังคับใช้ได้เสมอ หลักเกณฑ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญสามารถถูกแก้ไขได้โดยกระบวนการนิติบัญญัติแบบธรรมดา

³ วิษณุ เครืองาม , "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" , หน้า 44-55.

⁴ Stanley De Smith and Rodney Brazier, "Constitutional and Administrative Law" , (London: Clarendon press, 1999), pp. 14-17

4. มีลักษณะที่ประกอบด้วยทั้งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (Law) และธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) รัฐธรรมนูญของอังกฤษหลายส่วนประกอบด้วยกฎเกณฑ์ ซึ่งมีทั้งกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ดังกล่าวเรียกว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Conventions of the Constitution) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎเกณฑ์การปฏิบัติทางในทางการเมือง เป็นกฎเกณฑ์ที่ผูกพันต้องปฏิบัติ โดยส่วนใหญ่แล้วธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนี้สามารถมีเพิ่มมากขึ้นหรือหายไปได้ ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือแนวคิดในทางการเมืองในขณะนั้นๆว่าจะเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายแล้ว กษัตริย์สามารถปลดรัฐมนตรีในรัฐบาลได้เสมอ แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว กษัตริย์จะใช้อำนาจดังกล่าวได้เฉพาะเมื่อมีสถานการณ์พิเศษอย่างยิ่งเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เนื่องจากกษัตริย์จะต้องใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรีเท่านั้น

5. เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพในทางการเมืองสูง เสรีภาพในกิจกรรมทางการเมือง ความชอบธรรมขององค์กรต่างๆที่เป็นปฏิปักษ์หรือเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลได้ถูกรับรองโดยธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) ดังจะเห็นได้จากประเทศอังกฤษอนุญาตให้มีการตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้นได้ ในปัจจุบันมีกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้นที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน

6. เป็นรัฐธรรมนูญที่รองรับรูปแบบการปกครองในระบอบราชาธิปไตยแบบจำกัด (Limited Monarchy) หรือที่เรียกว่า ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) การสืบทอดราชบัลลังก์เป็นไปตามการสืบสันตติวงศ์ทางสายเลือด โครงสร้างของความเป็นประมุขแห่งรัฐนั้นเป็นไปตามแบบพิธีการ เท่านั้น กษัตริย์มีบทบาทเพียงเล็กน้อยในกระบวนการทางการเมือง

7. สถานิติบัญญัติแบ่งออกเป็นสองสภา (Bicameralism) ได้แก่ แก่สภาสูง หรือสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งแต่เดิมประกอบด้วย สมาชิกที่สืบทอดทางสายเลือดโดยส่วนใหญ่ แต่ปัจจุบันตาม House of Lords Act 1999 ได้จำกัดสมาชิกประเภทสืบทอดทางสายเลือดลง และสภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และเป็นสภาที่มีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ

8. ฝ่ายบริหารมาจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาเป็นการทั่วไป และต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญเป็นการเฉพาะ รัฐบาลจะต้องลาออกหากแพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในสภาสามัญ

9. ฝ่ายบริหารมีส่วนสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติ คณะรัฐบาลจะสามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความสนับสนุนของสภาสามัญ ในแนวนโยบายต่างๆคณะรัฐบาลไม่ได้มีลักษณะเป็นตัวแทนของรัฐสภา แต่คณะรัฐบาลบริหารประเทศโดยผ่านรัฐสภา

10. มีการดำเนินบริการสาธารณะโดยเป็นกลาง ข้าราชการของอังกฤษมีความเป็นกลางในทางการเมือง และได้รับความคุ้มครองความเป็นกลางจากสถานการณ์ทางการเมืองโดยผลของธรรมเนียมปฏิบัติ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญอังกฤษ ยังมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

3.1.1.2 ที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ⁵

กฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษนั้น มีที่มาจากทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร แบ่งที่มาได้ดังนี้

(1) กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Legislation) กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา(Act of Parliament) ถือเป็นที่มาที่สำคัญที่สุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ ดังเช่น Bill of Right 1689 , The Act of Settlement 1701, The Act of Union of North Scotland 1707 The European Communities Act 1972 เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญในลำดับต้น กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษ นอกจากนี้ มีพระราชบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง และองค์ประกอบและระบบรัฐสภา เช่น Parliament Act 1911 , 1949 Royal Assent Act 1967, Representation of the People Acts , Parliamentary Constituencies Act 1986 เป็นต้น นอกจากนี้ที่กล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ สัญชาติ

⁵ Ibid.,pp.21-26

ของคนอังกฤษ สถานภาพของคนต่างด้าว การเข้าเมือง การส่งผู้ร้ายข้ามแดน เอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต สิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองโดยทั่วไป เช่น The Crown Proceedings Act 1947 ก็ถือเป็นที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นกัน นอกจากนี้ ยังรวมในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเครือจักรภพ เช่น Statute of Westminster 1931 และ Independence Acts เป็นต้น พระราชบัญญัติจำนวนมากเหล่านี้ถูกเสนอโดยรัฐมนตรี

นอกจากพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายลำดับรองบางฉบับก็ถือเป็นที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ เช่นกัน ดังเช่น Orders in Council (มีลักษณะคล้ายกับพระราชกฤษฎีกา) ที่ออกตาม The Ministers of the Crown Act 1975 เพื่อโอนหน้าที่ความรับผิดชอบหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของรัฐมนตรี เป็นต้น ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองอยู่ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเคยมี (Perogative powers) ตัวอย่างเช่นการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

(2) คอมมอนลอว์ (Common Law) แบ่งเป็นส่วนๆ ดังนี้

ก. จารีตประเพณี (customary) บางประเภทเป็นสิ่งบ่งชี้ว่าอะไรคือกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา และมีส่วนทำให้หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ชัดเจนยิ่งขึ้น

ข. พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ ซึ่งคอมมอนลอว์ได้ยอมรับว่าเป็นของฝ่ายบริหาร ในคดี Case of Proclamations 1611 ผู้พิพากษาของศาลคอมมอนต์ลอว์ได้เน้นย้ำถึง อำนาจของศาลในการที่จะพิจารณาจำกัดพระราชอำนาจดังกล่าว และหลังจากการปฏิบัติใน ค.ศ. 1688 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารก็ไม่เคยที่จะโต้แย้งอำนาจของศาลดังกล่าวเลย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ได้ถูกใช้โดยฝ่ายบริหารหรือในงานของฝ่ายบริหารอันได้แก่ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี ยุบสภา การพระราชทานอภัยโทษ และการพระราชทานอิสริยาภรณ์หรือเกียรติยศ จะต้องถูกใช้ภายใต้คำแนะนำของรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งนี้ ข้อจำกัดดังกล่าวเป็นข้อจำกัดตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ความคุ้มกันที่คุ้มกันสถาบันกษัตริย์จากการถูกฟ้องร้องในศาลถือเป็นความคุ้มกันที่มาจากพระราชอำนาจของกษัตริย์ที่ถูกยอมรับโดยคอมมอนลอว์เช่นกัน

ค. คำพิพากษาของศาล ถือเป็นที่มาที่สำคัญอีก

ประการหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไอดีซี ได้เคยให้ความเห็นว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษได้แก่รัฐธรรมนูญที่ ผู้พิพากษาเป็นคนสร้าง (Judge-made Constitution)⁶ โดย ไอดีซี เห็นว่ากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของบุคคล เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการสมาคม ได้ถูกจำกัดโดยหลักเกณฑ์ของคำพิพากษาที่มีมาก่อน (precedents) ซึ่งศาลสูงเป็นผู้ตัดสิน คำพิพากษาของศาลไม่เพียงแต่จะจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังจำกัดบริบทของอำนาจในของรัฐบาลอีกด้วย

ง. พระราชบัญญัติที่มีค่าเป็นรัฐธรรมนูญนั้นอาจจะถูกจำกัดการใช้โดยการตีความของศาลได้

(3). ธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ (Conventions of the Constitution) ถือเป็นที่มาสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ แม้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติจะไม่ได้รับการยอมรับบังคับให้โดยศาลก็ตาม แต่ก็ถือว่ามีส่วนสำคัญในระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นอย่างมาก ในส่วนนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

(4). กฎเกณฑ์และจารีตประเพณีที่เกี่ยวกับรัฐสภา (The Law and custom of Parliament) ในส่วนนี้ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ การดำเนินการ อภิสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภา ส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในรูปของการบันทึกการประชุม (Hansard, standing orders) หรืออยู่ในรูปของแนวปฏิบัติที่เป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้ว ในส่วนนี้จะไม่ได้มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในบางกรณีกระบวนการดำเนินการภายในระหว่าง สภาขุนนาง และสภาสมาชิกก็อาจจะไม่ได้รับการรับรองโดยศาลซึ่งทำให้กฎเกณฑ์จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับอภิสิทธิ์ของรัฐสภาไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของศาล

(5). กฎหมายของสหภาพยุโรป(Community Law) กฎหมายของสหภาพ ยุโรปหรือปัจจุบันได้แก่ European Union ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ เมื่ออังกฤษได้เข้าเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรปในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1993 กฎหมายของสหภาพยุโรป ได้แก่ สนธิสัญญา กฎเกณฑ์เงื่อนไข แนวทางปฏิบัติ

⁶ A.V. Dicey , “Introduction to the study of the law of the Constitution” , (London : Cambridge , 1959) , p.146

คำวินิจฉัยของหน่วยงานของสหภาพยุโรป เช่น Council of Ministers หรือ European Commission เป็นต้น รวมทั้ง คำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปด้วย

(6). งานเขียนที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ งานเขียนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่ง ที่ใช้ประกอบในการพิจารณาคดีความของศาลในกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ดังเช่น กรณีที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจ กรณีที่เกี่ยวกับกฎหมายกบฏ หรือการให้คำจำกัดความของการกระทำของรัฐ เป็นต้น ในกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งนอกศาลเกี่ยวกับความมีอยู่และขอบเขตของธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ งานเขียนทางรัฐธรรมนูญของนักกฎหมายที่สำคัญๆ เช่น ไดซี (Dicey) เจนนิ่ง (Jennings) หรือ E.C.S. Wade มีบทบาทสำคัญในการนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในทางรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวได้

3.1.2 รัฐธรรมนูญของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วย การจัดระเบียบการปกครองประเทศสำหรับประเทศไทย นับจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองอีกหลายฉบับเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่มีมาทุกฉบับ มีสาระสำคัญเหมือนกันที่ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทาง รัฐสภาทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลจะมีเนื้อหา แตกต่างกันไปแต่เฉพาะในเรื่องสถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจบริหารเพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งรวมถึงธรรมนูญการปกครองตั้งแต่ยุคอดีตจนถึงยุคปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 16 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
9. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
12. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
13. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
14. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
15. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
16. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.1.2.1 ที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญไทย เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นไว้ในเอกสาร ขึ้นเดียว โดยกำหนดโครงสร้างของรัฐ และการใช้อำนาจของรัฐไว้ ที่มาของรัฐธรรมนูญไทยมาจากการที่ พระมหากษัตริย์ได้ทรงยินยอมจำกัดอำนาจของพระองค์มาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรก อาจกล่าวได้ว่า ที่มาของรัฐธรรมนูญไทยมาจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงรายละเอียดของรัฐธรรมนูญไทยฉบับสำคัญๆ ดังนี้

1.การจัดเตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญก่อนการเปลี่ยนแปลงการปก

ครอง พ.ศ. 2475

แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นทางการฉบับแรกของไทย คือ รัฐธรรมนูญที่คณะราษฎรจัดทำขึ้น เมื่อครั้งยึดอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ก็มีได้หมายความว่าวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยเริ่มขึ้นในเวลาดังกล่าว อันที่จริงแล้ว ได้ปรากฏพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้ประชาชน ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ซึ่งเป็นพระราชดำริที่สนองตอบความประสงค์ของเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ที่ได้มีโอกาสไปศึกษาในประเทศทางยุโรปและได้เห็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีการกราบบังคมทูลขอให้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยจัดบ้านเมืองให้มีรัฐธรรมนูญ

ครั้นเมื่อถึงรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ทรงรับจะดำเนินการตามพระราชประสงค์ของพระบิดา แต่จนถึงรัชกาลก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นแต่อย่างใด การร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรมีขึ้นอีกครั้งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงให้ Dr. Francis B. Sayre (พระกัลยาณไมตรี) ยกร่างขึ้นฉบับหนึ่ง และในเวลาอีกห้าปีต่อมา ก็ทรงโปรดให้ Mr. Raymond B. Stevens พร้อมด้วยพระยาศรีวิสารวาจา ยกร่างขึ้นอีกฉบับหนึ่ง หากเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับของพระยา กัลยาณไมตรี และฉบับที่ Mr. Stevens ร่วมร่างกับพระยาศรีวิสารวาจาแล้ว จะเห็นว่าร่างแรกมิได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยเพราะบัญญัติให้ พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาด เช่นเดิม โดยในมาตราแรกก็ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ บทบัญญัติหลังๆ กำหนดให้อำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของพระมหากษัตริย์ (มาตรา 11) ในทางบริหารนั้น ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี แต่ให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์โดยตรงมิใช่ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีต้องกราบบังคมทูลขอรับพระบรมราชวินิจฉัยในปัญหาทั้งปวง อันเกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไป และต้องปฏิบัติตามพระบรมราชวินิจฉัยในปัญหาทั้งปวงอันเกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไป และต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการ ในส่วนของอำนาจตุลาการ ก็บัญญัติให้ศาลซึ่งพระมหา

กษัตริย์ทรงตั้งขึ้นเป็นคราวๆเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการภายใต้บังคับแห่งพระราชอำนาจสูงสุด ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวกันว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงกฎหมายที่สถาปนาตำแหน่งต่างๆมาแบ่งเบาพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น โดยที่พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอยู่เช่นเดิม ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับหลังนั้น มีบทบัญญัติที่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งนับได้ว่ามีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย⁷

ในการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ พระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะทดลองใช้กับประเทศไทยนั่นเอง พระองค์ทรงเตรียมการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ เมื่อถึงเวลาที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเพียงพอเกี่ยวกับการปกครองและระบอบประชาธิปไตย แต่แล้วคณะราษฎรก็ได้ทำการยึดอำนาจจากพระองค์เสียก่อน ปฐม รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นทางการจึงกลายเป็นฉบับของคณะราษฎร

2. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 : (27 มิถุนายน 2475-10 ธันวาคม 2475) ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475)

เมื่อคณะราษฎร กระทำการยึดอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญดังเช่นอารยประเทศในตะวันตก คณะราษฎรได้เตรียมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นใช้ชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสร็จ ในสมัยนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครอง และลดสถานะของพระมหากษัตริย์ลงมาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น นับเป็นสิ่งที่ค่อนข้างรุนแรงในสายตาของประชาชน รัฐธรรมนูญนี้จึงมีบทบัญญัติในลักษณะที่ป้องกันมิให้มีการขัดขวางการดำเนินการจัดระเบียบการปกครองของคณะราษฎร การล้มล้างระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องกำหนดชัดเจน ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และกำหนดให้มีการปกครองตามระบบรัฐสภาโดยให้มีเพียงสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งนอกจากจะมีอำนาจออกกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยการถอดถอน

⁷ พินัย ณ นคร , “ประวัติและวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย: จากสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่สมัยปฏิรูปการเมือง”,วารสารกฎหมายปกครอง(เล่ม 16 ฉบับพิเศษ, 2540) หน้า 212-257

รัฐมนตรีอีกด้วยในขณะที่คณะรัฐมนตรี ไม่มีสิทธิอำนาจโดยการยุบสภา ยิ่งไปกว่านั้น สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีอาญา ที่พระมหากษัตริย์ทรงถูกกล่าวหาด้วย จึงยังสะท้อนให้เห็นถึงหลักการ ที่ให้อำนาจของประชาชนอยู่เหนือพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ต่อมาจึงมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ขึ้นด้วยความประนีประนอมกันระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และคณะราษฎร เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นด้วยกับหลักการในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ได้ร่างขึ้นเพราะหลักการในพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยเท่าใดนัก อีกทั้งไม่ ยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์เท่าที่ควร⁸

3. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม 2475-9 พฤษภาคม 2489)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทย แต่อุณหภูมิการร่างรัฐธรรมนูญล้วนเป็นคนของคณะราษฎรทั้งสิ้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้ต่างจากธรรมนูญการปกครองชั่วคราว แต่ก็มีหลักการใหม่บางประการซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับรองความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้สิทธิเลือกตั้งแก่สตรี การกำหนดหน้าที่ของประชาชน และการรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา⁹

ในส่วนของสถานะของพระมหากษัตริย์นั้น รัฐธรรมนูญนี้ได้นำหลักการ “The King can do no wrongs” มาใช้โดยบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ “ดำรงตำแหน่งอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” และบัญญัติให้ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย

⁸ กัญญา นระวา, “รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 156-158

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), หน้า 4.

แต่ก็ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาล

4.รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 (9 พฤษภาคม 2489 – 8 พฤศจิกายน 2490)
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489)

ในสมัยนี้ ผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎร(ดร.ปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์) ได้เข้ามามีอำนาจแทนผู้นำฝ่ายทหาร ทั้งสองท่านได้มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ใช้บังคับมานานถึง 14 ปีแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำเป็นที่จะต้องยกเลิกหลักการที่ขยายระยะเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง อยู่ในตำแหน่งต่อไปอีก อันเป็นหลักที่ไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ในช่วงนี้เป็นช่วงที่ประเทศไทยต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติด้วย จึงต้องแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง¹⁰

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับรัฐสภาว่า ให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น(เว้นแต่ในระยะเริ่มแรก) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 มุ่งหมายให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ที่มีวิญญูติและคุณวุฒิเพื่อถ่วงดุลหรือควบคุมการดำเนินการงานนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล โดยการยับยั้งร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วและการแต่งตั้งกระทู้ถามฝ่ายรัฐบาล แต่ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา เพียงแต่ต้องบริหารราชการโดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาเท่านั้น

เป็นที่ชัดเจนว่าผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎร ได้ลดอำนาจของตนเองและมีความจริงใจที่จะจรรโลงระบอบประชาธิปไตยของชาติ แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475) เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ในระยะเริ่มแรก แต่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์) ก็ได้ใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนตนเองเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเป็น

¹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 8

กระบอกเสียงของจนเพื่อกุมอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด แต่รัฐบาลชุดนี้ก็ถูกโค่นล้มโดยคณะรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ผลจากการก่อรัฐประหารครั้งนี้ทำให้รัฐธรรมนูญที่ผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎรได้สร้างขึ้น ด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองอันแข็งแกร่งต้องถูกประกาศยกเลิกภายหลังที่ใช้บังคับได้เพียง 18 เดือนเท่านั้น และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีอายุสั้นที่สุดในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย แม้รัฐประหารครั้งนี้เกิดขึ้นในสภาพที่ประเทศกำลังเผชิญมรสุมทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง และคณะรัฐประหารก็ได้อ้างเหตุผลทางเศรษฐกิจมาเป็นเหตุของการยึดอำนาจ แต่ก็ยังไม่เป็นที่ปรากฏแน่ชัดว่าสาเหตุที่แท้จริงของการก่อรัฐประหารในครั้งนี้เกิดจากความประสงค์อื่นด้วยหรือไม่

5. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 (9 พฤศจิกายน 2490-23 มีนาคม 2492)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว)พุทธศักราช 2490(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490)

เมื่อคณะรัฐประหารนำโดยจอมพล ผิน ชุณหะวัณ ได้เข้ายึดอำนาจทางการเมืองเป็นผลสำเร็จ ก็ได้ล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว)” ที่ฝ่ายของตนได้ยกร่างขึ้นเอง¹¹ แม้ว่าคณะรัฐประหารได้แถลงว่าเหตุที่ต้องล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับเก่าก็ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่เอื้ออำนวยให้สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็มีบทบัญญัติคล้ายรัฐธรรมนูญฉบับเก่านั้นเอง

ในส่วนตัวว่าด้วยรัฐสภา ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับเก่าใช้คำว่า“พฤฒิสภา” ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง (เว้นแต่ในระยะเริ่มแรกที่ใช้วิธีการแต่งตั้ง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กลับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นการย่อนรอยแนวทางการเสนอแต่งตั้งบุคคลฝ่ายคณะผู้ยึดอำนาจ เข้าไปควบคุมเสียงทางการเมือง

¹¹ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับฉายาว่า “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มแดง” เนื่องจากผู้นำคนหนึ่ง ของฝ่ายรัฐประหารได้ยกร่างและซ่อนไว้ใต้ตุ่มแดงในบ้านของตน

ในสมัยนั้น นายควง อภัยวงศ์ ผู้ก่อตั้งพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเชิญให้เป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาล คณะรัฐประหารประสงค์ให้รัฐบาลเป็นเพียงรัฐบาลหุ่นของคณะรัฐประหาร นายควงก็ไม่ยอมบริหารประเทศตามที่ฝ่ายรัฐประหารต้องการ ทั้งยังปฏิเสธที่จะแต่งตั้งพวกพ้องของฝ่ายรัฐประหารเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภา หลังจากที่พรรคของนายควงชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป ในสองเดือนต่อมา (มกราคม 2491) นายควงก็ได้จัดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร และวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 แต่อีกประมาณสองเดือนต่อมา(6 เมษายน 2491) นายควงก็ถูกบังคับให้ออกจากตำแหน่ง และจอมพล ป. พิบูล-สงครามได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน แต่วุฒิสภาซึ่งยังเป็นผู้ฝากไว้ในอุดมการณ์ประชาธิปไตยก็ไม่ได้ให้การสนับสนุนรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และได้แก้ไขและยับยั้งร่างกฎหมายหลายฉบับที่รัฐบาลเสนอ ต่อมาก็ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ซึ่งร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลของนายควงเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งขึ้น

6.รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 (23 มีนาคม 2492-29 พฤศจิกายน 2494)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา เพราะในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศประกอบการร่างด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่ วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ละเอียดกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสนอข่าวก็ได้รับการคุ้มครองโดยบทบัญญัติ ที่ห้ามมิให้สั่งปิดโรงพิมพ์¹² นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะนอกจากศาลธรรมดาที่จัดตั้งตามกฎหมาย

¹² วิษณุ เครืองาม , "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ", รัฐสภาสาร, (ปีที่ 38, ฉบับที่ 7 , มกราคม 2533), หน้า 6-8

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมาตรการลดอำนาจทางการเมือง ของฝ่ายทหาร โดยให้กำลังทหารทั้งหมดอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์เท่านั้น การใช้กำลังทหารเพื่อการรบ การสงคราม หรือการปราบปราม จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีพระบรมราชโองการ ซึ่งจะต้องมี การขอพระบรมราชานุญาต และพระมหากษัตริย์จะทรงอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามพระราช อธิบายนี้ นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาว่างระหว่างบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ ศักราช 2492 (พ.ศ. 2492 – พ.ศ. 2495) สถาบันพระมหากษัตริย์ตกเป็นภาระของผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์เป็นส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น ถูกมอง ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ถวายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มากเกินไปจนขอบเขตที่ควรจะถวาย เป็นการดึงพระมหากษัตริย์ ให้เข้ามาสู่การเมืองอันจะเป็นทางนำไปสู่ความเสียหายแก่สถาบันพระ มหากษัตริย์¹³

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังยึดถือระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วยสองสภา แต่ใน ส่วนของวุฒิสภานั้น ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยมี ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ที่บัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อมุ่งหมายให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ ที่คอยตรวจสอบการทำงานของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและฝ่าย บริหารโดยการยับยั้งร่างกฎหมาย และการขอเปิดอภิปรายเองหรือลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เอง

แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พยายามที่จะลดอิทธิพลทางทหารและมุ่ง มั่นที่จะส่งเสริมประชาธิปไตย แต่ก็ยังไม่สามารถจะเอาชนะผู้ใช้อำนาจทางการเมืองทหารได้ หลังจาก ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับมาไม่ถึง 3 ปี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็ได้กระทำรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญอีกครั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ โดยนำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 กลับมาใช้อีกครั้ง เพียงแต่เพิ่มเติมบทบัญญัติบางส่วน เท่านั้น

¹³ มุกดา เอนกโลกาภิจ , รัฐธรรมนูญ และสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2542) หน้า 68-91

7. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 (8 มีนาคม 2495- 20 ตุลาคม 2501)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495)

การเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ” ก็เป็นเพราะนำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มาใช้นั่นเอง คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลว่าการที่ต้องล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 และต้องนำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มาประกาศใช้ใหม่ก็เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศมากที่สุด แต่เช่นเดียวกับการก่อรัฐประหารครั้งก่อน ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเหตุผลแท้จริงของการก่อรัฐประหารครั้งนี้เกิดจากเหตุอื่นด้วยหรือไม่

ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2500 ก็มีการก่อรัฐประหารยึดอำนาจอีก แต่ครั้งนี้มิได้มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญ เพียงแต่จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 2 เดือน (ธันวาคม 2500) หัวหน้าคณะรัฐประหารได้จัดตั้งพรรคการเมืองของตนขึ้น และหลังการเลือกตั้งก็ได้สนับสนุนให้บุคคลของตนเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ต่อมา หัวหน้าคณะ รัฐประหารคนเดิมก็ปฏิบัติยึดอำนาจจากนายกรัฐมนตรีที่ตนเสนอแต่งตั้งนั่นเอง โดยอ้างเหตุผลว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่สามารถป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์ได้ การก่อรัฐประหารครั้งนี้ได้นำไปสู่การล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

8. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 (28 มกราคม 2502- 20 มิถุนายน 2511)

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502)

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้มีเพียง 20 มาตรา ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะปฏิวัติปกครองประเทศมากกว่าที่จะเป็นรัฐธรรมนูญ มิได้มีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญอันประกอบด้วยสมาชิก 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่หัวหน้าคณะปฏิวัติเสนอชื่อ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน ซึ่งปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งล้วนแต่เป็นพรรคพวกของคณะปฏิวัติแทบทั้งสิ้น ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็น

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ก็เป็นบุคคลของฝ่ายคณะปฏิวัติ ในส่วนของคณะรัฐมนตรีนั้น ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งและห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภา

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บทบัญญัติที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากว่าเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจเผด็จการ ของคณะปฏิวัติในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือบทบัญญัติมาตรา 17 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือกระทำการใดๆ ที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร” มาตรานี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มาตรานี้นำไปสู่การสั่งจับกุม จำคุก ยึดทรัพย์สิน หรือแม้กระทั่งประหารชีวิตบุคคลหลายคนที่ฝ่ายบริหารอ้างว่ามีพฤติกรรมที่บ่อนทำลายความมั่นคง นักวิชาการบางท่านถึงกับประณามบทบัญญัติมาตรานี้ว่าเป็นเครื่องมืออันชั่วร้ายเพราะ “มาตราที่มอบทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้แก่นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว”¹⁴ ซึ่งขัดกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพอย่างชัดเจน แม้กระนั้น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้มีอายุยืนยาวถึงเกือบ 10 ปี

9. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 (20 มิถุนายน 2511- 17 พฤศจิกายน 2514)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511)

เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยและใช้เวลาร่างถึง 9 ปี รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย โดยมีหลักการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันโดยห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาขณะเดียวกัน นอกจากนี้ มีหลักการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยให้คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาได้ และ รัฐสภาก็สามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้เช่นกัน

แม้กระนั้น โดยภาพรวมแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติค่อนข้างไปในทางที่ให้คณะรัฐประหารครอบงำการเมืองการปกครอง โดยสร้างกลไกให้มีการแต่งตั้งคนของฝ่าย

¹⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, "วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย", หน้า 34.

ตนเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาและให้วุฒิสภามีอำนาจมาก ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนถึง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งนอกจากจะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายแล้ว ยังมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย นอกจากนี้ ก็มีได้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก แต่ในที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกล้มเลิกไปโดยการปฏิวัติ

10. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 (15 ธันวาคม 2515-7 ตุลาคม 2517)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515)

ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ คณะปฏิวัติได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502) กลับมาใช้ มาตรา 17 ก็ได้ถูกนำมาบัญญัติให้ใช้บังคับได้กว้างขึ้นกว่าเดิมด้วย เนื่องจากอำนาจที่ให้แก่นายกรัฐมนตรีสั่งการตามที่เห็นสมควรนั้น มิได้จำกัดอยู่เพียงเพื่อประโยชน์ในการปราบปรามการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ แต่ยังรวมไปถึงการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ ตลอดจนการก่อวินาศกรรมหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนอนามัยของประชาชน อีกด้วย นอกจากนี้ มาตรานี้ยังใช้บังคับกับการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับอีกด้วย ตามแนวความคิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอาญาในอารยประเทศ การบัญญัติการกระทำที่สามารถลงโทษทางอาญาในลักษณะกว้างๆ และให้มีผลย้อนหลังเช่นนี้ นับเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักประกันเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างไม่ต้องสงสัย ในสมัยนั้น ได้มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ลงโทษและกักขังบุคคลหลายคน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงฉบับชั่วคราว แต่ก็ได้มีการพยายามถ่วงเวลามีให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสร็จเป็นเวลาร่วมสามปี จนกระทั่งกลุ่มปัญญาชนออกมารณรงค์เรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยเร็ว และมีการใช้อำนาจพิเศษจับกุมและควบคุมกลุ่มผู้เรียกร้องโดยไม่มีกำหนด จนเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์นองเลือดในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 หรือที่ประวัติศาสตร์จารึกไว้ว่าเป็น “วันมหาวิปโยค” อันเป็นเหตุการณ์ที่มีการส่งกำลังปราบนักศึกษาและประชาชนที่รวมตัวกันรณรงค์เรียกร้องในครั้งนั้น แม่นักศึกษาและประชาชนจำนวนมากเสียชีวิตในเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ครั้งนี้ แต่ในที่สุดนายกรัฐมนตรีก็ได้ตัด

สนใจลาออกจากตำแหน่งและเดินทางออกนอกประเทศ ผู้ซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ได้ให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายในหกเดือน ต่อมาได้มีการตั้ง “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” โดยมีสมาชิก 18 คน ซึ่งมีนักกฎหมาย (6 คน) และอาจารย์มหาวิทยาลัย (3 คน) รวมอยู่ด้วย¹⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะนี้ได้ใช้เวลาเพียง 3 เดือน ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบโดยแก้ไขร่างที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยกขึ้นหลายมาตรา นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ของไทย

11. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 (7 ตุลาคม 2517-6 ตุลาคม 2519)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517)

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญทั้ง 9 ฉบับที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะร่างโดยปราศจากการบงการของผู้มีอำนาจใดๆ และได้กระทำด้วยความมุ่งมั่นที่จะให้ประเทศมีรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศทรงใช้อำนาจนี้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล หลักการของรัฐธรรมนูญยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบรัฐสภาโดยให้รัฐสภา(ฝ่ายนิติบัญญัติ) และคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check-and-Balance Principle) รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรซึ่ง

¹⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะนี้ประกอบด้วยบุคคลดังมีรายชื่อดังต่อไปนี้(1)

นายประกอบ หุตะสิงห์(ประธานกรรมการ) (2) นายกมล วรรณประภา (3) นายไอลง โภคิน (4) พลเอกสุรภิจ มัยลาภ (5) นายสมภพ โหตระกิตย์ (6) ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (7) นายจิตติ ติงศภัทย์ (8) นายสรรเสริญ ไกรจิตติ (9) นายเอนก สิทธิประศาสน์ (10) นายมัญญู บริสุทธี (11) นายเศวต เปี้ยวพงศ์สานต์ (12) นายอมร จันทรสมนูรณ์ (13) นายปราโมทย์ นาครทรรพ (14) นายชัยอนันต์ สมุทวณิชย์ (15) นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์ (16) นางสุมาลี วีระไวทยะ (17) นายไพศาล กุมารย์ วิสัย (กรรมการและเลขานุการ)และ (18) นายอักษราทร จุฬารัตน (กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ)

มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์¹⁶ สภาผู้แทนราษฎร ควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรีโดยวิธีการพิจารณาร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอ ตั้งกระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็มีอำนาจขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น บทบัญญัตินี้จึงสกัดกั้นสูตรสำเร็จที่หัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารมักจะกระทำ กล่าวคือ การตั้งตนเองหรือบุคคลฝ่ายของตนขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้ทำการปฏิวัติรัฐประหาร

ซึ่งจากการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กับการบังคับใช้ในสภาพความเป็นจริงแล้วปรากฏว่ามีข้อขัดแย้ง ทางด้านอุดมการณ์ระหว่างแนวความคิดสังคมนิยม กับแนวความคิดเสรีนิยมจึงทำให้รัฐธรรมนูญถูกล้มล้างลง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา¹⁷

แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ในบรรดารัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้มา 9 ฉบับ และมีมาตราที่สกัดกั้นการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง เข้าครอบงำการปกครอง แต่ต่อมา "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ยึดอำนาจและล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นเวลาเพียง 2 ปีนับแต่วันใช้บังคับ

12. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 (22 ตุลาคม 2519-20 ตุลาคม 2520)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519)

¹⁶ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งได้รับการมองว่าไม่เหมาะสม เพราะนำเอาพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง สามสัปดาห์ต่อมา ก็ได้มีการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการสำหรับประเด็นอื่นที่มีการเรียกร้องให้แก้ไข โปรดดู กระบวนการของชาติ , "วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย", หน้า 41-42.

¹⁷ ทรงวุฒิ จารขจรกุล , "รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง: ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542) หน้า 141.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญสั้นๆ และมีบทบัญญัติเพียง 29 มาตรา ซึ่งส่วนใหญ่มีสาระเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และฉบับที่ 9 ที่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหาร เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีบทบัญญัติที่ให้ “อำนาจพิเศษ” เช่นเดียวกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 11

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสงค์ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระยะๆ รวม 3 ระยะ โดยแต่ละระยะใช้เวลา 4 ปี ในระยะแรก ซึ่งเป็นระยะนับแต่ที่ได้มีการยึดอำนาจคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้จัดตั้งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ในระยะที่สอง ก็จัดให้มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง โดยสภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมกัน ส่วนในระยะที่สาม เป็นระยะที่คาดว่าราษฎรมีความตระหนกในทางการเมืองเพียงพอที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา โดยอาจเตรียมที่จะยกเลิกวุฒิสภาเพื่อให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว

แม้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จะทำหน้าที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และฉบับที่ 9 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้บัญญัติให้สภานี้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ คณะผู้ยึดอำนาจจึงมุ่งให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนอกจากนี้ แม้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีอำนาจควบคุมการบริหารของ รัฐบาล แต่รัฐธรรมนูญก็มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจสภานี้ลงมติไม่ไว้วางคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ถูกยึดอำนาจโดยการปฏิวัติอีกครั้งในเวลาเพียงไม่ถึงปี ซึ่งผู้ที่ทำการปฏิวัติก็คือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั่นเอง โดยในครั้งนี้ได้เรียกตนเองว่า “คณะปฏิวัติ”

13. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 (9 ตุลาคม 2520-22 ธันวาคม 2521)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ที่คณะปฏิวัติได้จัดตั้งคณะกรรมการร่างขึ้น โดยภาพรวมแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีหลักการและสาระสำคัญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และฉบับที่ 9 โดยมีได้บัญญัติรับรองหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ฐานของประชาชนเลย บทบัญญัติที่ให้ “อำนาจพิเศษ” แก่นายกรัฐมนตรีก็ยังคงมีอยู่ ยิ่งไปกว่านั้น คณะปฏิวัติก็ได้รับการรับรองฐานะให้เป็น “สภานโยบายแห่งชาติ” และเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่ง การใช้ “อำนาจพิเศษ” ของนายกรัฐมนตรีก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานสภานโยบายแห่งชาติด้วย สภานโยบายแห่งชาติยังมีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลหรืออาณัติของสภานโยบายแห่งชาติ

ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น มิได้มีบทบาทควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลแต่อย่างใด เพราะไม่มีสิทธิแม้กระทั่งตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีนอกจากนี้ บทบาทด้านนิติบัญญัติก็ถูกลดความสำคัญลงไปเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ให้สิทธิสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย คงมีเพียงอำนาจพิจารณา ร่างกฎหมายเท่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้มีข้อดีอยู่บ้าง ก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึง เหตุการณ์วันมหาวิปโยคที่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอย่างล่าช้า นำไปสู่การนองเลือดครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้จึงได้กำหนดให้ใช้บังคับได้ไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน 2522 และกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จโดยเร็ว ในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่เสร็จ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ของไทย

14. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13(22 ธันวาคม 2521-23 กุมภาพันธ์ 2534)
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีหลักการคล้ายกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 แต่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่เห็นได้ชัดว่าเป็นเครื่องช่วยให้คณะปฏิวัติสามารถมีอำนาจทางการเมืองไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นความพยายามของคณะปฏิวัติ ที่จะใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้ตนเองคือ บทเฉพาะกาลที่ให้อำนาจวุฒิสภา (ซึ่ง

สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง) เข้าประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง และประธานรัฐสภาเห็นชอบว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง หรือพระราชกำหนด ตลอดจนอำนาจลงมติวางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามบัญญัติไม่ไว้วางใจซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แม้อำนาจตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจชั่วคราว แต่การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจดังกล่าวเป็นระยะเวลาถึง 4 ปี นับแต่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็มีผลเสมือนกับการมีรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีผลใช้บังคับ 4 ปี ก่อนที่จะใช้หลักการตามที่บัญญัติในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้อยู่นั่นเอง คณะปฏิวัติเพียงแต่เขียนรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาที่แสดงถึงหลักการประชาธิปไตย แต่ก็ได้อาศัยบทเฉพาะกาลที่มีผลใช้บังคับอันยาวนานสืบทอดอำนาจทางการเมืองการปกครองของตน¹⁸ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการที่อยู่ในคณะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ท่านหนึ่งได้กล่าวว่า คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมิได้มีความประสงค์ที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นฐานอำนาจของคณะปฏิวัติแต่อย่างใด การบัญญัติให้มีบทเฉพาะกาลดังกล่าวเป็นผลของการคำนึงถึงประสบการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาของไทยเท่านั้น³¹

นอกจากนี้ ยังมีหลักการสำคัญประการอื่น ๆ ที่นักประชาธิปไตยเห็นว่าขัดกับระบอบประชาธิปไตย ประการแรก รัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา นอกจากนี้ ยังให้อำนาจประธานรัฐสภาทูลเกล้าฯ เสนอบุคคลที่ตนเห็นสมควรเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ โดยไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ประการต่อมา ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สมาชิกวุฒิสภาเองก็มีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้ง

การที่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตั้งอยู่บนหลักการของประชาธิปไตย มีหลักการให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย หลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หลักการปกครองในระบอบรัฐสภา ทำให้มองเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีฉบับหนึ่ง เพียงแต่มีบทเฉพาะกาลเป็นเกราะสงวนอำนาจไว้ให้ฝ่ายของคณะปฏิวัติ เท่านั้น จึงมีผู้เห็นว่า สิ่งที่ควรแก้ไขน่าจะเป็นเพียงบทเฉพาะกาลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ต่อมา กลุ่มทหารที่เรียก

³⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “คำอธิบายกฎหมายมหาชน, เล่ม 2,” (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538) หน้า 236-237.

³¹ กระมล ทองธรรมชาติ, “วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย”, หน้า 65-71.

ตนเองว่า “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” หรือ “คณะ รสช. ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินและประกาศธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิม³²

15. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 (1 มีนาคม 2534 – 9 ธันวาคม 2534)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534)

รสช. ได้เข้ายึดอำนาจและได้ออกแถลงการณ์ว่าจะคืนอำนาจให้ประชาชน และจะตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้มีทั้งนักวิชาการ ผู้ทรงวุฒิและผู้แทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างด้วย เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่กำจัดการใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์โดยทุจริตให้หมดสิ้นไป ระหว่างนั้น คณะ รสช. ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไปพลางก่อน ซึ่งเรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534” ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ของไทย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ตรากฎหมายแล้ว ยังทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญด้วย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ตามคำแนะนำของประธานสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โยให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คน สภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้และมีอำนาจกำหนดนโยบายของรัฐร่วมกับคณะรัฐมนตรี ทั้งยังมีอำนาจแนะนำคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้หัวหน้าคณะ รสช. เป็นประธานสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ส่วนสมาชิกของสภานี้ก็มาจากบุคคลที่ระบุในประกาศของคณะ รสช. นั่นเอง ในช่วงนั้น คณะ รสช. ประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และยังประกาศห้ามมิให้มีการจดทะเบียนพรรคการเมือง แม้กระทั่งพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วก็ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการทางการเมืองใดๆ การมั่วสุมหรือประชุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คน ก็เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย คณะ รสช. อ้างว่าการใช้มาตรการต่างๆ เหล่านี้เป็นวิธีการรักษาความสงบเรียบร้อยของชาติที่เหมาะสมในขณะนั้น ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เอง ก็มีบทบัญญัติที่ให้ “อำนาจพิเศษ” เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญในอดีตหลายฉบับที่ประกาศใช้โดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” หน้า 21

ในการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการ
 ธิการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 20 คน โดยคาดว่าจะร่างรัฐธรรมนูญให้แล้ว
 เสร็จภายใน 6 เดือน คณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญยังยึดถือหลักการปกครองในระบบรัฐสภาที่
 ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกต่อต้านมาก กลุ่มผู้ต่อต้านมีทั้งสหพันธ์
 นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) นักการเมือง พรรคการเมืองพรรคสำคัญๆ นักวิชาการและ
 ประชาชนทั่วไป โดยกลุ่มผู้ต่อต้านเห็นว่าหลักการหลายประการในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งหมาย
 สืบทอดอำนาจทางการเมืองของคณะ รสช. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่มีบทบัญญัติห้ามบุคคลที่มี
 ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การให้อำนาจวุฒิสภาแต่ง
 ตั้งนายกรัฐมนตรี และการบัญญัติให้มี “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคล
 เป็นวุฒิสมาชิก โดยระบุในบทเฉพาะกาลให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิ
 สภาในวาระเริ่มแรก แม้จะอยู่ท่ามกลางกระแสต่อต้านมากจนถึงขั้นที่มีการนัดเปิดปราศรัยใหญ่
 คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติก็ลงมติรับหลักการ และต่อมา ก็ให้ความเห็นชอบ
 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยตัดบทบัญญัติเรื่องคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และเรื่องอำนาจของวุฒิ
 สภาในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีออก นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของไทย

16. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 : (9 ธันวาคม 2534 – 11 ตุลาคม 2539)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534)

นับแต่ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ ก็มีเหตุการณ์รุนแรงหลายเหตุ
 การณ์ด้วยกัน นับตั้งแต่เหตุการณ์ที่มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จนกระทั่ง
 เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ที่มีการใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามกลุ่มประชาชนที่เรียกร้องให้นายก
 รัฐมนตรีที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนลาออกจากตำแหน่ง

บทบัญญัติ ที่ปรากฏเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย
 คือบทบัญญัติที่บัญญัติให้บรรดาประกาศหรือคำสั่งของคณะ รสช. หรือหัวหน้าคณะ รสช. ที่ออก
 ใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ตลอดจนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือประธานสภา
 รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 27 ของธรรมนูญการป
 กครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ผลของการบัญญัติโดยการใช้คำว่า

“ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ทำให้มีผลว่าประกาศหรือคำสั่งของคณะผู้ยึดอำนาจดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีบทบัญญัติที่วางหลักการสำคัญต่างๆ เกี่ยวกับการเมืองการปกครองเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ หลายฉบับ การต่อต้านของประชาชนเป็นเพียงการต่อต้านบทบัญญัติที่เขียนขึ้นในลักษณะที่เห็นว่าเป็นการสนองอำนาจของคณะ รสช. เท่านั้น แม้พรรคการเมืองต่างๆ สัญญาว่าจะร่วมมือกันแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป แต่กลับปรากฏว่าพรรคการเมืองที่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง ก็ผลักดันให้รองประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียเอง จนทำให้บัณฑิตนักศึกษาและประชาชนจำนวนมากมาต้องออกมาชุมนุมกันคัดค้าน และเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีที่มีได้มาด้วยวิถีทางการเมืองลาออกจากตำแหน่ง การเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชนในครั้งนี้อย่างได้รับการสนับสนุนจากบรรดาอาจารย์และนักวิชาการในมหาวิทยาลัยตลอดจนครูทั่วประเทศ เมื่อเหตุการณ์เริ่มจะบานปลายไปสู่การนองเลือด พรรคการเมืองต่างๆ และประธานสภาผู้แทนราษฎรเตรียมการเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเร่งด่วน เพื่อให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งแต่ในที่สุด เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ก็ประทุขึ้นในวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 เมื่อมีการส่งกำลังตำรวจและทหารติดอาวุธเข้าสลายกลุ่มประชาชน นับเป็นการนองเลือดครั้งยิ่งใหญ่พร้อมกับเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” และการนองเลือดนี้ก็มิจุดจบในการทำงานของตัวเองกัน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งตามคำเรียกร้อง ต่อมาจึงมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรับธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม 4 ฉบับ¹⁹ ซึ่งรวมทั้งการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากมองในแง่ของวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยแล้ว อาจ

¹⁹ ฉบับแรก เป็นการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ฉบับที่ 2 เป็นการแก้ไขเรื่องสมัยประชุมสภาสามัญของรัฐสภา ฉบับที่ 3 เป็นการแก้ไขให้วุฒิสภามีอำนาจจำกัดอยู่เพียงการยับยั้งและกลั่นกรองร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจเข้าชื่อกันเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปและพิจารณาพระราชกำหนดซึ่งที่เคยบัญญัติในบทเฉพาะกาล และฉบับที่ 4 เป็นการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีต้องรับการแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

กล่าวได้ว่าเป็นยุคของการลดบทบาททางการเมืองของทหาร และการมุ่งสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์

17. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 16) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และได้รับการขนานนามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากเป็นผลพวงของแนวความคิด “การปฏิรูปทางการเมือง” (Political Reform) อันเป็นความคิดริเริ่มที่นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 เพื่อให้หมวดนี้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 12) บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดเพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุที่เป็นความคิดเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย

การจัดทำ และยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้จึงนับได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด เท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นนี้มีนัยสำคัญอย่างน้อยที่สุด 4 ประการคือ

- (1) ความคิดเห็นของประชาชนมีส่วนร่วมสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ
- (2) ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ
- (3) ประชาชนสามารถคาดหวังได้ว่าจะได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเป็น “ธรรมนูญแห่งเสรีภาพ” ของประชาชน
- (4) ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเหตุที่การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมือง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างโดยตลอด

ทำยสุดสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จผ่านวาระ 3 ในวันที่ 15 สิงหาคม 2540 รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540²⁰

3.2 ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ(Conventions of the Constitution)

ดังได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญถือเป็นที่มาที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญอังกฤษมิได้อยู่ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียว ยังมีส่วนที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่อีกซึ่งก็ได้แก่ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในส่วนของพระราชอำนาจ เนื่องจากกฎเกณฑ์ที่สำคัญส่วนใหญ่ของการใช้พระราชอำนาจจะอยู่ในรูปของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้ศึกษาถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญทั้งในภาพรวม และแยกย่อยในส่วนของประเทศอังกฤษและประเทศไทยโดยละเอียด ดังนี้

3.2.1 ที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ²¹

1. ธรรมเนียมปฏิบัติเกิดในโครงสร้างของกฎหมาย หากจะวิเคราะห์ที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงแล้ว จะเห็นได้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (convention of the constitution) มีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนที่เป็นกฎหมายของรัฐธรรมนูญ (the law of the constitution) อยู่มาก เพราะธรรมเนียมปฏิบัติ จะเกิดขึ้นใน

²⁰มานิต จุมปา, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540” , (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2543) , หน้า 7-12

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี” , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538) , หน้า 232-242

สัญญาภาคมิได้ หากแต่จะเกิดขึ้นได้ก็แต่ภายในโครงร่างที่กฎหมายตั้งไว้²² กล่าวคือ ถ้าเราวิเคราะห์ธรรมเนียมปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่า ในเบื้องต้น กฎหมายต้องให้อำนาจใช้ดุลพินิจเลือกทำอย่างใดอย่างหนึ่งแก่องค์กรหรือบุคคลในทางการเมืองไว้ (discretionary power) แต่องค์กรหรือบุคคลนั้นอาจจะไม่เลือกกระทำการบางอย่าง (ซึ่งอาจทำได้เพราะกฎหมายให้อำนาจไว้) เพราะสภาพการณ์ทางการเมืองในระบุนั้นๆ ไม่เอื้ออำนวยให้เลือกกระทำการอย่างอื่นนั้นได้ และถ้าการใช้ดุลพินิจ เลือกความประพฤติทางการเมืองทางใดเป็นไปทางเดียวกันโดยสม่ำเสมอ ความรู้สึกที่ว่าตนต้องกระทำการอย่างนั้นเพราะต้องกระทำ(binding) ก็เกิดขึ้นและทำให้การเลือกใช้อำนาจ กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติอันเป็นกฎเกณฑ์บังคับให้ต้องทำอย่างนั้น ต่อไปอีกเรื่อยๆ อำนาจใช้ดุลพินิจตามกฎหมายเดิม จึงถูกจำกัดด้วยธรรมเนียมปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ โดซี จึงกล่าวว่า ถ้าเรา"ตรวจสอบธรรมเนียมปฏิบัติทุกอย่างใกล้ชิด ก็พบว่าธรรมเนียมปฏิบัติทุกเรื่องมีคุณสมบัติร่วมกันประการหนึ่ง คือ ธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้ทั้งหมดเป็นกฎเกณฑ์ซึ่งกำหนดวิธีการใช้อำนาจดุลพินิจ (discretionary powers)"²³

ในเรื่องนี้ ลาแฟริแยร์ (Laferriere) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสตั้งข้อสังเกตว่า

“ถ้าองค์กรผู้มีอำนาจขององค์กรใด ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตนมีอยู่ เลือกประพฤติอย่างใดอย่างหนึ่งไปในทางเดียวกันโดยตลอดเสมอมา โดยเหตุผลแห่งความเหมาะสมที่รัฐธรรมนูญให้ตนตัดสินใจได้ และเพราะเหตุผลที่เกิดจากข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ทางการเมือง และถ้าการเลือกใช้อำนาจไปในทางใดโดยเฉพาะนี้เกิดขึ้นในระยะเวลาพอสมควร ก็จะเกิดธรรมเนียมปฏิบัติทาง

²² คำของ De Smith ; “Conventions presuppose the existence of a framework of the strict law ; they do not exist in a legal vacuum” อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี” , หน้า 233

²³ A.V.Dicey, “Introduction to the study of the law of the Constitution” p.422 อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี” , หน้า 233

การเมือง ซึ่งอาจคงอยู่ตลอดไป ถ้าเหตุผลที่ทำให้การเลือกใช้อำนาจนั้นยังคงมีอยู่²⁴

หากจะสรุปความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายกับธรรมเนียมปฏิบัติ ในเชิงโวหารอุปมาอุปมัย ก็ต้องอ้างคำกล่าวของศาสตราจารย์ Jennings ที่ว่า “ ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นเหมือนเนื้อหนังมังสาที่ห่อหุ้มโครงกระดูกของกฎหมาย”²⁵

2. ธรรมเนียมปฏิบัติกับสภาพข้อเท็จจริงในระบบการเมือง

(1) การเลือกใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ซึ่งเป็นเรื่องการใช้

และการตีความกฎหมาย จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับธรรมเนียมปฏิบัติ กล่าวคือถ้าองค์กรทางการเมืองใช้และตีความกฎหมายแล้ว เลือกปฏิบัติอย่างไรไปโดยพิเคราะห์สภาพอำนาจที่องค์กรอื่นอาจใช้ตอบโต้ตนได้ ตลอดจนข้อเท็จจริงในทางการเมืองอื่นในครั้งแรก ครั้งที่สอง ธรรมเนียมปฏิบัติยังอาจไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าองค์กรทางการเมืองใช้และตีความหมายแล้ว เลือกปฏิบัติหรือประพฤติทางใดไปเรื่อยๆ เป็นเวลานาน จนมีความรู้สึกว่าจะต้องปฏิบัติหรือประพฤติอย่างนั้น การใช้และการตีความกฎหมายนั้นก็กลายเป็นสภาพเป็นธรรมเนียมปฏิบัติเกิดขึ้น และธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นก็จะเป็นกฎกลับมาจำกัดอำนาจการใช้การตีความกฎหมายขององค์กรนั่นเอง

(2) การเลือกใช้อำนาจตามกฎหมายปฏิบัติอย่างไรไปเรื่อยๆ เป็นไปตามตรรกะหรือลักษณะของแต่ละระบบการเมืองประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น ในระบบรัฐสภาประมุขของรัฐไม่ควรจะใช้อำนาจในทางขัดแย้งกับรัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยการยับยั้งร่างกฎหมาย หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จะทรงทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภานับสนุน เหล่านี้ต่างเป็น

²⁴ J.Laferriere, "la constitutionnelle, son role et sa valeur en France", in R.D.P., 1944, p.34. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี", หน้า 234

²⁵ Jennings, "the law of the Constitution", (London; Hodder&Stoughton, 5th ed, 1976) p. 34 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี", หน้า 234

หลักอันมีที่มาจากตรรกะ หรือลักษณะของระบบการเมืองที่ประมุขมาจากการแต่งตั้งหรือสืบราชสมบัติ ในขณะที่องค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจแท้จริงมาจากการเลือกตั้ง ทั้งสิ้น²⁶

แต่ตรรกะ หรือลักษณะของระบบการเมืองประเภทใดโดยทั่วไปทำให้เราทราบธรรมเนียมปฏิบัติหลักๆของประเทศทั้งหลาย ที่อยู่ในระบอบการเมืองนั้นกว้างๆ ส่วนรายละเอียดแห่งธรรมเนียมปฏิบัติของแต่ละประเทศซึ่งมีระบบการเมืองที่มีข้อเท็จจริงและสภาพการณ์แตกต่างกันมาก ก็อาจทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านั้นต่างกันก็ได้ ดังตัวอย่างที่ปรากฏในเรื่องความแตกต่างกัน ระหว่างธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีในระบบการเมืองไทยกับอังกฤษ และเนื่องจากสภาพการเมืองในความเป็นจริงของแต่ละระบบ แต่ละประเทศแตกต่างกันนี้เอง ทำให้เราลอกเลียนธรรมเนียมปฏิบัติของชาติอื่นมาใช้โดยจะให้มียั่งยืนในระบบการเมืองเราไม่ได้ เพราะขัดกับสภาพความเป็นจริงในระบบการเมืองของเรา เช่น การลอกเลียนธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างอังกฤษมาใช้ในเมืองไทย ถึงแม้จะสอดคล้องกับอุดมคติประชาธิปไตย แต่ประวัติศาสตร์การเมืองพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า หลักการนี้ขาดประสิทธิภาพในระบบการเมืองไทย เพราะรัฐบาลอยู่ได้ไม่นาน ถ้าไม่ถูกปฏิวัติรัฐประหาร ก็ถูกล้มตบไม่ไว้วางใจในที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ สถาบันฝ่ายค้านและผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญ (leader of the Opposition) ซึ่งเป็นสถาบันตามธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นในอังกฤษ เพราะอังกฤษมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรคที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นรัฐบาล ทำให้ฝ่ายค้านและ รัฐบาลไม่ปิดกั้นฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านก็ไม่ค้านจนเกินไป ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทยปี 2517 เห็นสถาบันตามธรรมเนียมปฏิบัติอังกฤษข้อนี้ดี จึงลอกเลียนมาบัญญัติเป็นรัฐธรรมนูญ ผลที่ปรากฏในระบบการเมืองไทยก็คือสถาบันดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร²⁷

(3). วิธีหาธรรมเนียมปฏิบัติ การหาธรรมเนียมปฏิบัติก็คือการค้นเข้าไปในเจตนาขององค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองนั่นเองว่าองค์กรเหล่านั้นรู้สึกว่าการปฏิบัติ ตามธรรมเนียมปฏิบัติอันเป็นกฎแห่งความประพฤติทางการเมืองนั้นหรือไม่ ถ้ารู้ว่าคุณเหล่านั้นมีความรู้สึกว่าตนต้องถูกผูกพัน (binding) โดยกฎเกณฑ์นั้นๆ กฎเกณฑ์นั้นๆ ก็เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษและประเทศในค่ายคอมมอนลอร์ จึงแนะนำวิธีค้นหาธรรมเนียม

²⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 235

²⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 235

ปฏิบัติต่างกัันดังนี้ คือ²⁸ บันทึกหรือประวัติส่วนตัวที่เกี่ยวกับการเมืองซึ่งเขียนโดยบุคคลผู้มี หรือเคยมีอำนาจ เช่น “ชีวิตของลอร์ดออกซ์ฟอร์ด และแอสกีทท์” (the life of Lord Oxford and Asquith) ซึ่งอาจบอกธรรมเนียมปฏิบัติในยุคที่ลอร์ดแอสกีทท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้

3.2.2. ผลของธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายและสถาบันการเมือง²⁹

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ธรรมเนียมปฏิบัติจะเกิดขึ้นเฉพาะในโครงสร้างที่มีกฎหมายวางไว้ เมื่อเกิดขึ้นเป็นธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความประพฤติทางการเมืองที่มีผลผูกพันในความรู้สึกของบุคคลในระบบการเมืองนั้นแล้ว ธรรมเนียมปฏิบัติก็จะส่งผลกระทบต่อกฎหมายและสถาบันการเมือง กล่าวคือ ธรรมเนียมปฏิบัติทำให้นื้อหาของระบบการเมือง และความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเปลี่ยนไปบทบาทและผลของธรรมเนียมปฏิบัติข้อนี้เทียบได้กับบทบาทและผลของการใช้และการตีความกฎหมาย กล่าวคือ ตัวโครงสร้างระบบการเมืองก็ดี ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรูปแบบก็ดี คงเดิมทุกอย่าง แต่เนื้อหาของระบบการเมืองก็ดี ความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ดีเปลี่ยนไปอย่างมาก

ศาสตราจารย์ แวร์ (Weare) สรุปบทบาทและผลธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายและสถาบันการเมืองไว้ดังนี้³⁰

ก. ธรรมเนียมปฏิบัติทำให้ผลบังคับของกฎหมายเปลี่ยนไป โดยทำให้บทบัญญัตินั้นใช้ไม่ได้ในความเป็นจริง แต่ตัวบทบัญญัตินั้นยังคงมีอยู่ และหากผู้มีอำนาจฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติกลับไปใช้อำนาจตามที่บทบัญญัติกฎหมายนั้นให้ไว้ แม้การกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมาย(legal) แต่สภาพบังคับทางการเมือง (political sanction) จะตามมาทันที ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ การที่มีธรรมเนียมปฏิบัติว่าพระมหากษัตริย์ของประเทศตะวันตกจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้ว อาจจะทำให้พระราชอำนาจตามกฎหมายของพระองค์เป็นหมันไป

²⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 236

²⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 237-240

³⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 238

ข. ธรรมเนียมปฏิบัติโอนอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นของบุคคลหรือองค์กรหนึ่งไปให้อีกองค์กรหนึ่งใช้ตามความเป็นจริง ผลของธรรมเนียมปฏิบัติข้อนี้เห็นได้ชัดมากในระบบการเมืองแบบรัฐสภาของไทย จะเห็นได้ว่าอำนาจบริหารตามกฎหมายทั้งหมดเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น (royal prerogative) เช่น พระราชอำนาจตั้งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือให้รัฐมนตรีพ้นตำแหน่ง พระราชอำนาจตราพระราชกำหนด พระราชอำนาจประกาศและเลิกใช้กฎอัยการศึก ตราพระราชกฤษฎีกา พระราชอำนาจประกาศสงคราม พระราชอำนาจทำสนธิสัญญา พระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ พระราชอำนาจแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดีพ้นตำแหน่ง พระราชอำนาจเรียกเปิด และ ปิดสมัยประชุม พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ ดังนั้น ถ้าจะว่ากันตามกฎหมายแล้ว พระราชอำนาจเหล่านี้กฎหมายถวายไว้แก่พระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น แต่มีธรรมเนียมปฏิบัติ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงพระราชดำริเริ่มใช้อำนาจเหล่านี้โดยลำพังพระองค์เอง แต่จะทรงใช้อำนาจตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี (หรือในกรณีตั้งนายกรัฐมนตรีก็ทรงใช้โดยคำแนะนำและยินยอมของประธานสภาผู้แทนราษฎร) และได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนในการบริหารประเทศ โดยผ่านการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ธรรมเนียมปฏิบัติข้อนี้เองที่โอนอำนาจตามกฎหมายของพระมหากษัตริย์ไปสู่คณะรัฐมนตรี ในความเป็นจริง แต่พระราชอำนาจดังกล่าวยังเป็นของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมาย และหากทรงใช้พระราชอำนาจนั้นโดยมีรัฐมนตรีนายหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การใช้พระราชอำนาจนั้นก็สมบูรณ์ตามกฎหมาย³¹

ค. ธรรมเนียมปฏิบัติอาจไม่ทำให้กฎหมายเป็นหมันหรืออาจไม่ถึงกับโอนอำนาจตามกฎหมายไปให้องค์กรอื่นตามความเป็นจริง แต่ธรรมเนียมปฏิบัติอาจเป็นเพียงเสริมให้กฎหมายสมบูรณ์ขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าประธานสภาต้องวางตนเป็นกลางในทางการเมืองทั้งที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ของประธานสภาข้อนี้ไว้ หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าในการกราบบังคมทูลเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องหารือพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน³²

³¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 238

³² เรื่องเดียวกัน , หน้า 239

3.2.3 การละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระบบการเมืองในรูปแบบได้³³

ดังที่ได้เห็นมาแล้วว่า ธรรมเนียมปฏิบัติมิใช่กฎหมายเพราะองค์กรต่างๆ ในระบบกฎหมายไม่ยอมรับบังคับ(enforce) ธรรมเนียมปฏิบัติให้มีผลในระบบกฎหมายได้ อาทิ เช่น ถ้าพระมหากษัตริย์ของประเทศตะวันตกทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายโดยลำพังพระองค์เอง การกระทำนั้นก็จะเป็นการกระทำที่มีผลในระบบกฎหมาย (คือชอบด้วยกฎหมาย) แต่ไม่เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ หรือถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอแนะต่อพระมหากษัตริย์ ให้ทรงแต่งตั้งบุคคลที่หาเสียงข้างมากสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ การแต่งตั้งนั้นก็จะมีผลในระบบกฎหมาย แต่ไม่เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติเช่นกัน ในสองกรณีที่ว่านี้ ใครจะนำคดีมาให้ศาลหรือตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำทั้งสองประการนี้ขัดต่อกฎหมายก็หาได้ไม่ ศาลและตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะไม่บังคับให้ เพราะธรรมเนียมปฏิบัติไม่ใช่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ศาลบังคับให้³⁴

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติ สภาพบังคับทางการเมือง (political sanction) จะเข้ามามีบทบาททันที กล่าวคือ ถ้าองค์กรใดไม่ทำตามธรรมเนียมปฏิบัติ แม้สภาพบังคับทางกฎหมาย (legal sanction) ไม่อาจมีบทบาทได้ดังกล่าวแล้ว แต่องค์กรนั้นจะได้รับผลร้ายทางการเมืองทันที และระดับผลร้ายหรือสภาพบังคับทางการเมืองนั้นจะร้ายแรงเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า การฝ่าฝืนนั้นกระทำต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใดในระบบการเมืองนั้น

ถ้ามีการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติ หลักที่สำคัญที่สุดของระบบการเมืองนั้นๆ การเปลี่ยนแปลง และผลร้ายทางการเมืองก็จะรุนแรงถึงขั้นเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองได้³⁵

³³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 239-242

³⁴ A.V.Dicey, "Introduction to the study of the law of the Constitution", pp.24-30. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี" , หน้า 240

³⁵ Jennings, the law and the constitution, op.cit, pp.132-134; AL Goodhart, "An apology for jurisprudence" in Interpretations of modern legal philosophy; essays in

แต่ถ้ามีการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติขั้นสำคัญลงมา สภาพบังคับทางการเมืองก็จะเบาลงตามลำดับ เช่น ถ้าประธานสภาไม่วางตนเป็นกลางทางการเมืองในการดำเนินการประชุม ความเชื่อถือว่าที่ประธานสภาจะได้รับจากทุกฝ่ายก็จะลดน้อยลง เป็นต้น

อนึ่ง การฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (legal sanction) นี้ อาจนำมาซึ่งการแก้ไขกฎหมายโดยนำธรรมเนียมปฏิบัตินั้นๆ ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะเลยก็เป็นได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ กรณีสภาขุนนางอังกฤษ (house of Lords) ฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าจะไม่ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญขึ้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายทางการเงินในต้นศตวรรษที่ 20 นั้น ทำให้ต้องมีการตรา The Parliament Act 1911 ขึ้นมาตัดอำนาจยับยั้งกฎหมายของสภาขุนนางไปในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของประเทศไทย เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502, 2515 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 หรือ 2520 หรือ 2534 ซึ่งมีบทบัญญัติสั้นๆ นั้น มักมีมาตราหนึ่งกำหนดไว้เสมอว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เท่ากับเป็นการที่รัฐธรรมนูญยอมรับให้ธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ยกระดับขึ้นมาเป็นกฎหมาย (law) และมีสภาพบังคับทางกฎหมาย (legal sanction) ในทาง “อุคซของว่าง” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้นั้นเอง โดยนัยนี้ ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยที่กลายมาเป็นกฎหมายนั้นอาจมีผลเป็น “หลักกฎหมาย” ได้ ถ้าศาลนำมาใช้³⁶

3.2.4 ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ฮูด ฟิลลิปส์ (Hood Phillips) เห็นว่า ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ คือ “กฎแห่งการประพฤติปฏิบัติทางการเมือง ที่บุคคลทั้งหลายซึ่งถูกกฎนั้นบังคับ ถือว่ามีผลผูกพันตน แต่ซึ่งมิใช่กฎหมายเพราะศาลไม่ยอมรับบังคับตามกฎหมายเหล่านั้น หรือรัฐสภามีได้ยอมรับบังคับตามกฎหมายเหล่านั้นอย่างเป็นทางการ” ส่วนศาสตราจารย์มาร์แชล (Geoffry Marshall)

honor of Roscoe Pound, (New York : NYU Press) ,pp..283-302. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี” , หน้า 240

³⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 241

และ มู้ดดี (Graeme C. Moodie) เห็นว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ หมายถึง “กฎเกณฑ์ที่กำหนดความประพฤติทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งบุคคลทั้งหลายผู้มีส่วนในระบบรัฐธรรมนูญนั้นเห็นว่ามีผลผูกพันตน (binding) แต่ซึ่งมิได้มีการบังคับโดยศาลหรือโดยเจ้าพนักงานรัฐสภา”³⁷

การนำธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ มาใช้ในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายเริ่มเด่นชัดมากขึ้น โดยเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลแคนาดาได้พยายามจะร่างรัฐธรรมนูญในช่วงปี ค.ศ. 1980 แต่รัฐบาลแคนาดาไม่สามารถจะหาข้อสรุปในการให้มณฑลต่างๆเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ ดังนั้น รัฐบาลแคนาดาจึงดำเนินการไปโดยไม่สนใจถึงความยินยอมของมณฑลเหล่านั้น ซึ่งมณฑลที่ไม่เห็นด้วยก็ได้ยื่นเรื่องต่อศาลขอให้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวของรัฐบาล ศาลฎีกาของแคนาดาวินิจฉัยว่า แม้ว่าจะไม่มีกฎเกณฑ์หรือกฎหมายใดๆที่กำหนดว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากมณฑลต่างๆก่อน แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้วความยินยอมดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ³⁸

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเข้าไปมีอิทธิพลในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลค่อนข้างมาก เราอาจเทียบเคียงกับกรณีธรรมเนียมปฏิบัติกับอารัมภบท (Preamble) หรือเหตุผลในการออกใช้กฎหมาย ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภา อารัมภบทหรือเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติหรือกฎหมายดังกล่าว ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายและไม่สามารถบังคับหรือรับรองโดยศาลได้ แต่สามารถใช้เพื่อเป็นส่วนประกอบในการตีความใช้กฎหมายนั้นๆได้ การที่อังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ในรูปของลายลักษณ์อักษร และไม่ได้เป็นกฎหมายที่ศาลบังคับหรือรับรองให้ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเหตุใดจึงไม่มีการออกกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องนี้เสีย เพื่อที่จะได้ทำให้

³⁷ G. Marshall and G.C. Moodie, "Some problem of Constitution", (London:Hutchinson , 1971), pp.23.24 อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี", หน้า 222

³⁸ Stanley De Smith, Rodney Brazier, "Constitutional and Administrative Law", pp.14-17

ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งศาลรับรอง และสามารถศาลบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งอาจอธิบายได้ดังนี้

1. ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญส่วนใหญ่แล้วจะเกี่ยวข้องกับ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (Prerogative powers) โดยหลักการใหญ่ของธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้แน่ใจว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะถูกใช้โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีเท่านั้น การที่จะนำธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนนี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น เป็นเรื่องที่ทำลายประเพณีที่ปฏิบัติมาช้านานโดยไม่มีเหตุผล การที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจโดยพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด รัฐสภาสามารถแก้กฎหมายเพื่อที่จะทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวกลายเป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรได้ หรืออาจจะออกกฎหมายมาเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการใช้พระราชอำนาจก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าในกรณีใดๆพระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี การที่จะบัญญัติไว้เป็นกฎหมายในทุกๆเรื่องว่าพระมหากษัตริย์ จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรีนั้น ทำให้เกิดความแข็งกระด้างในการใช้พระราชอำนาจในการบริหารประเทศ เนื่องจากในบางกรณี เช่น กรณีเกิดวิกฤติการณ์ทางรัฐธรรมนูญ หรือเกิดภาวะวิกฤติในประเทศ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เองอาจจะเป็นสิ่งที่จำเป็น หากรัฐสภาเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องต้องมีมาตรการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมปฏิบัติใดๆ การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงก็สามารถทำได้ง่ายโดยสร้างธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นมาแทนที่ธรรมเนียมปฏิบัติเดิม หรือออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นแทนที่ก็ได้

2. การนำธรรมเนียมปฏิบัติจากรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรมีความยุ่งยากและอาจจะทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการใช้ ในอังกฤษนั้นธรรมเนียมปฏิบัติถือว่าเป็นผลพวงมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เหตุที่ไม่มีการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรก็เพราะเห็นว่า หากธรรมเนียมปฏิบัตินั้นๆไม่ได้ถูกละเมิดหรือเกิดข้อถกเถียงจนหาทางออกไม่ได้ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปบัญญัติให้เป็นกฎหมาย ต่อเมื่อเกิดข้อถกเถียงจนหาทางออกไม่ได้แล้วค่อยออกเป็นกฎหมายก็ได้ ดังเช่น ในปี ค.ศ. 1909 ที่เกิดข้อขัดแย้งกัน ระหว่าง

สภาขุนนาง กับสภาสามัญในเรื่องของหน้าที่ของสภาขุนนางตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน จนสุดท้ายลงเอยด้วยการออก Parliament Act 1911 ขึ้นให้บังคับแทนเป็นต้น³⁹

3.2.4.1 วิวัฒนาการของธรรมเนียมปฏิบัติในอังกฤษในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18-19⁴⁰

Dicey ได้กล่าวไว้ว่า “ผู้เลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมือง อำนาจอธิปไตยทางกฎหมายนั้นเป็นของรัฐสภา ผู้เลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจในทางการเมือง แต่อำนาจในทางกฎหมายไม่ได้เป็นของใครนอกจากรัฐสภา” แม้ว่า ความขึ้นชื่อลือชาของ Dicey จะเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นแนวความคิดคลาสสิก แต่ก็ได้ก่อให้เกิดความสับสนเนื่องจากการละเลยอำนาจในการเลือกตั้งของประชาชน ตามทฤษฎีของระบบกฎหมายเลือกตั้งที่ถูกบัญญัติไว้โดยพระราชบัญญัติต่างๆ โดยข้อเท็จจริงแล้วสภาสามัญเป็นเพียงผลผลิตทางการเมืองเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งนั้นเป็นอำนาจอธิปไตยทางการเมืองไม่ได้เป็นอำนาจอธิปไตยทางกฎหมายที่มาจากบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดไว้ กรณีดังกล่าวทำให้เกิดข้อกังขา และสับสนในเรื่องของหน้าที่เลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกับหน้าที่ทางกฎหมายของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

สรุปว่า สิทธิในการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมืองไม่ใช่อำนาจอธิปไตยทางกฎหมายเพราะอำนาจทางการเมืองนั้นได้ถูกบัญญัติไว้โดยกฎหมาย

ความแตกต่างข้างต้น ได้มีการวิเคราะห์ถึงความจริงในทิศทางของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ของอังกฤษ ซึ่งเริ่มต้นในหลักการในเรื่องความเด่นทางกฎหมายของรัฐสภา บทบาทของรัฐสภาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองตั้งแต่ศตวรรษที่ 17- 18 ได้สร้างให้ความมั่นคงแก่ระบบกษัตริย์ แต่ในช่วงศตวรรษที่ 19 สภาสามัญได้เป็นต่อในทางการเมืองโดยการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อแสดงให้เห็นถึง สิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งหลังจากที่สภาสามัญได้ทำให้ระบบรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

³⁹ibid , p.17

⁴⁰borwornsak UWANNO , “LES CONVENTIONS DE LA CONSTITUTION EN GRANDE-BRETAGNE”, (THESE de Doctorat de Troisieme Cycle,UNIVERSITE DE PARIS X-NANTERRE,1982) , pp. 24-38

ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ถึงปัจจุบัน อิทธิพลของสิทธิในการเลือกตั้งที่มีอยู่เหนือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และอิทธิพลของรัฐบาลซึ่งก่อนหน้านี้ได้เคยถูกจำกัด ได้กลายเป็นสิ่งที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยว่าเป็นของรัฐสภา พัฒนาการของหลักการนี้แม้จะเนิ่นช้าและไม่เป็นที่สังเกต แต่ก็ไปได้กับความเป็นจริง กับการพัฒนาการของธรรมเนียมปฏิบัติสมัยใหม่

1. การก่อกำเนิดหลักการเรื่องความเป็นสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament)

จากข้อเท็จจริงก่อนการปฏิวัติในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 และชาร์ลที่ 2 ราชบัลลังก์ได้สูญเสียอำนาจทางกฎหมายที่สำคัญ ให้แก่รัฐสภาทำให้ราชบัลลังก์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและคอมมอนลอว์

ใน Case of Proclamation 1611 ศาลได้ตัดสินว่า ห้ามพระมหากษัตริย์ออกพระราชกำหนดหรือประกาศใดๆที่เป็นการโต้แย้งต่อกฎหมายของราชอาณาจักร และใน Bill of Right ก็แสดงให้เห็นถึงการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในหลายกรณี เช่น พระมหากษัตริย์ไม่สามารถยึดหน่วง ยกเลิก หรือยกเว้นกฎหมายให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ไม่สามารถขึ้นภาษีได้โดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐสภา พระมหากษัตริย์ไม่สามารถที่จะรักษากองทัพในเวลาสงบ โดยปราศจากความเห็นชอบของ รัฐสภา กฎเกณฑ์ต่างๆของกองทัพ และกองทัพเรือ รัฐสภาเท่านั้นที่จะเป็นผู้ที่ออกได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือการเกิดธรรมเนียมปฏิบัติที่สามารถสังเกตได้จนถึงทุกวันนี้ คือการที่พระมหากษัตริย์จำต้องปรึกษากับรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน

นับแต่นั้นเป็นต้นมา อำนาจรัฐสภาในการออกกฎหมายไม่เคยถูกคัดค้านหรือโต้แย้ง หลักการที่ประกาศโดยผู้พิพากษาที่ถือว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาในภายหลัง จะต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่ออกมาในสมัยก่อนการปฏิวัติในส่วนของที่เกี่ยวกับคอมมอนลอว์หรือเหตุผล และไม่สามารถพิพากษาคดีของตนเองได้ ไม่สามารถยกเลิกพระราชอำนาจเฉพาะที่ไม่สามารถแยกออกจากราชบัลลังก์ได้โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการบริพารของพระมหากษัตริย์

นอกจากนั้น รัฐสภายังได้กำหนดกฎเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการสืบราชบัลลังก์ รวมทั้งกิจการภายในต่างๆที่เป็นเอกลักษณ์ของรัฐสภาทำให้รัฐสภามีอำนาจเป็นอย่างมาก พระมหากษัตริย์ต้องเรียกประชุมรัฐสภาอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกสามปี ตามคอมมอนลอว์สามารถจะกล่าวหา นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีตำแหน่งทางราชการ ผู้พิพากษาต่อสภาขุนนางเพื่อให้สภาขุนนางทำหน้าที่

ตัดสินถอดถอนบุคคลดังกล่าวได้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พระมหากษัตริย์ไม่สามารถปกครองได้โดยปราศจากรัฐสภา ผู้พิพากษาที่แต่เดิมถูกแต่งตั้ง และถอดถอนตามอำเภอใจของพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อได้มีกฎหมาย (Act of Settlement 1701) ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปว่าผู้พิพากษาจะอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะเสียชีวิต หรือจนกว่าจะถูกถอดถอนโดยมติของทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง

2.ความเป็นเอกทางการเมืองของราชบัลลังก์ : ธรรมเนียมปฏิบัติของศตวรรษที่ 18 และสาเหตุ

อาจกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยที่เป็นของรัฐสภาทั้งหมดก็คือการล้มล้างอำนาจของราชบัลลังก์โดยการสร้างระบบที่ให้รัฐบาลมาจากรัฐสภา ซึ่งอาจเทียบได้กับสาธารณรัฐที่ 3 ของฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงในทางการเมืองก็ในยุคนี้ก็ได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เนื่องจาก ประการแรกคือ ราชบัลลังก์นั้นยังคงเป็นศูนย์กลางทางการเมืองของประเทศ และประการที่สองคือ ระบบรัฐธรรมนูญถูกขยายความว่าเป็นอำนาจในทางบริหารของกษัตริย์ หรือสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบรัฐสภาในช่วงนี้เป็นแบบ Dualist ทั้งนี้ เนื่องจากการมีผลประโยชน์ร่วมกันของชนชั้นเดียวกัน อันได้แก่พระมหากษัตริย์และชนชั้นสูง ซึ่งยังคงสามารถควบคุมและเป็นเจ้าของระบบอุปถัมภ์ที่ใช้ในการควบคุมสภาสามัญและรัฐสภาได้ทั้งหมด ระบบอุปถัมภ์ได้มีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของพระมหากษัตริย์ และชนชั้นสูงในการที่จะสามารถรักษาอำนาจในทางการเมืองเอาไว้ได้ ตัวอย่างชัดเจนก็คือ การออกใช้ Act of Settlement ที่ได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาสามัญดำรงตำแหน่งในทางการเมืองที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ และห้ามที่จะรับเงินจากพระมหากษัตริย์ จุดนี้เองทำให้ มองเตสกีเออ และนักเขียนต่างๆของอังกฤษ เช่น แบลคสโตน (Blackstone) ได้กล่าวว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อสงสัยว่าเหตุใดระบบอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์และระบบคณาธิปไตยจึงได้เกิดขึ้นในอังกฤษในยุคนั้น ในขณะที่ประเทศอื่นที่มีการปกครองในระบบพระมหากษัตริย์ที่มีรัฐธรรมนูญ เช่น ฝรั่งเศส จึงไม่รู้จักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนี้เลย

(1) สาเหตุของระบบอุปถัมภ์ในศตวรรษที่ 18

มีหลายปัจจัยในระบบของตัวมันเอง ที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในอังกฤษ กล่าวคือ

ก. ถึงแม้ว่าการยกเลิกหรือการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดก็ตาม ระบบอุปถัมภ์และระบบคณาธิปไตย ก็ได้ถูกยอมรับโดยคอมมอนลอร์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็ได้แก่ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งทหาร ข้าราชการ นอกจากนั้นยังมีระบบของการพระราชทานเกียรติยศที่ยังคงอยู่ในมือของพระมหากษัตริย์ ระบบอุปถัมภ์นี้ได้ถูกใช้ไม่มากนักน้อยอย่างประสบความสำเร็จตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ถ้าไม่มีระบบนี้พัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญของอังกฤษอาจเปลี่ยนแปลงไปก็ได้ แต่ก็ยังมีข้อสงสัยว่าด้วยระบบอุปถัมภ์เพียงสิ่งเดียวหรือที่ส่งผลต่อสภาพสามัญหรืออาจมีเหตุผลอื่นอีก

ข. ยังมีเหตุผลที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจไม่ค่อยปกตินักในระบบการเลือกตั้งในระบบเก่า กล่าวคือมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ ที่สำคัญ ทำให้ระบบการเลือกตั้ง ซึ่งนับแต่ที่เรียกว่า The Great and Model Parliament 1295 ในสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตระบบการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงเลยจนกระทั่ง ปี 1832 แม้ว่าจะได้รับการปฏิรูปในระหว่างช่วงโอลิเวอร์ คลอมเวลล์ ที่ระบบการเลือกตั้งได้ก่อสร้างอย่างเต็มที่และตั้งแต่สมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 ที่ได้มีการแจกแจงที่นั่งในสภาสามัญก็ตาม ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงนั้น ได้เริ่มจากขอบเขตบริเวณของการเลือกตั้งที่ได้ถูกสร้างขึ้น ในสมัยกลางภายใต้ฐานความสำคัญของภาคชนบท (ยกเว้นในสมัยทิวดอร์) ที่มีการตั้งหมู่บ้านเล็กๆจำนวนมากทำให้หมู่บ้านเหล่านั้นสามารถมีผู้แทนได้มากกว่าเมืองใหญ่ๆในยุคต่อมา การครอบงำของหมู่บ้านเล็กๆ ที่ไม่ค่อยสำคัญที่มีเหนือเมืองใหญ่นั้นเนื่องมาจากผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น เมืองเบอร์มิงแฮม แมนเชสเตอร์ ลีดส์ เซฟฟีลด์ ไม่สามารถจะมีตัวแทนของเมืองได้เลย ในขณะที่เมืองเล็กๆเช่น เดนวิส ซึ่งอยู่ติดริมทะเล หรือโอลด์ทัม ซึ่งเป็นเมืองที่ถูกเปลี่ยนให้เป็นเมืองสวนสาธารณะแล้ว แต่ก็ยังมีผู้แทนได้ถึง 2 คน ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะมีความพยายามที่จะเป็นเจ้าของที่ดินมากขึ้นเพื่อที่จะได้กลายเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เลือกตั้ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนของประชาชนที่เป็นผู้ใหญ่ ทั้งนี้เนื่องมาจาก

- การระบุคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าต้องมีคุณสมบัติเช่นใด ยิ่งไปกว่านั้น ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรกับผู้เลือกตั้ง การที่จะมีสิทธิเลือกตั้งไม่มีเกี่ยวเนื่องกับจำนวนของประชากร

- สิทธิในการลงคะแนนเสียงมีลักษณะที่แตกต่างกันในระหว่างหมู่บ้านเล็กๆ กับเมืองใหญ่

- ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การจัดการจัดการเลือกตั้งได้ให้ความสะดวกแก่ตัวพรรคพวกของตนเอง โดยเฉพาะการให้ความสะดวกแก่ระบบคอร์ปชั่นและระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้ยังไม่มีภาระจดทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นต้น

ค. เหตุผลประการที่สามของการมีระบบอุปถัมภ์ก็คือ การขาดซึ่งการจำกัดการของพรรคการเมืองสมัยใหม่ ถึงแม้ในยุคนั้นจะมีพรรควิก (Whig) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นพรรคลิเบอร์ล และพรรคทอรี (Tory) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นพรรคคอนเซอร์เวทีฟแล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดการจำกัดการและระเบียบของพรรค คนที่จะสามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงกลายเป็นธุรกิจท้องถิ่นสำหรับคนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีความรู้น้อย

ในส่วนของรัฐสภานั้นก็ยังมีปัญหาในเรื่องของศาสนา และแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่แบ่งแยกสมาชิกพรรควิกและทอรีออกจากกัน และที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือนโยบายของรัฐบาลที่คิดว่าตนเป็นพวกที่ดีที่สุด และคิดว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมืองหรือเป็นเจ้าของอุดมการณ์ทางความคิดที่ดีที่สุด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ได้ถูกปลูกฝังอย่างแพร่หลายในยุคนั้น

และสุดท้ายก็คือทัศนคติของนักการเมืองและของนักคิดทั้งหลายในยุคนั้น ก็ได้ให้การชื่นชมต่อระบบอุปถัมภ์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะPaley และ Burke เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ได้มีการคัดค้านทุกรูปแบบ เพื่อไม่ให้มีการปฏิรูปสภาสามัญ โดยให้เหตุผลว่าการสูญเสีย 13 อาณานิคมในสหรัฐอเมริกาไม่มีเหตุผลเนื่องมาจาก การขาดการใช้ระบบอุปถัมภ์โดยพระมหากษัตริย์ของฝ่ายบริหารในสภาอาณานิคม นักคิดนักการเมืองในยุคนั้นเห็นว่าระบบอุปถัมภ์นี้เองเป็นส่วนที่เสริมสร้าง และอ้อมขอมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสูงสุดทั้งหลายในประเทศ

ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าแปลกที่จะกล่าวว่าพระมหากษัตริย์โดยความช่วยเหลือของรัฐสภาและกลุ่มขุนนางได้ใช้ทุกวิถีทางของระบบอุปถัมภ์ เพื่อที่จะสร้างรัฐสภาของตนเองขึ้นมา Jennings ได้กล่าวว่า “ไม่มีบุคคลใดที่สามารถจะถูกเลือกเข้าไปในสภาสามัญได้ เว้นแต่ว่าเขาคนนั้นจะได้รับการสนับสนุนจากพระคลังมหาสมบัติ” ซึ่งโดยนัยเปรียบเปรยว่าพระมหากษัตริย์และกลุ่มขุนนางนั้น เป็นเสมือนพระคลังมหาสมบัติ เพราะกลุ่มคนดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความเป็นอยู่ดี และ

พร้อมด้วยทรัพย์สินเงินทองที่สามารถนำมาใช้เพื่อสนับสนุน และกำหนดรัฐสภาให้เป็นไปในแบบที่
ต้องการได้

บทบาทสุดท้ายนี้เองมีส่วนเป็นอย่างมากในการการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เช่น
การแต่งตั้ง Warpole North และ Pitt ซึ่งการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวได้ถูกตั้งสมมติฐานว่าเป็นร่อง
รอยของการได้รับการอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้คำพูดในทางทฤษฎีที่
ว่า “การยุบสภาสามัญนั้นเป็นเรื่องของการถูกเรียกร้องจากประชาชน” กลายเป็นเพียงแต่ข้อเยาะ
เย้ยถากถางเท่านั้น ซึ่งแท้จริงแล้ว น่าจะกล่าวได้ว่าการยุบสภานั้นไม่ได้มาจากการเรียกร้องของ
ประชาชน แต่เป็นการเรียกร้องของ”พระคลังมหาสมบัติ “

ระบบของการคอร์รัปชันเข้ากันได้ดีกับยุคสมัยนั้น จึงได้มีการกล่าวกันว่าระบบ
คอร์รัปชันดังกล่าวได้รับใช้ในองค์กรสำคัญๆทางการเมืองเป็นอย่างดี ดังตัวอย่างเช่น การวิได้
กฎหมายในสมัยของพระนางแอนน์ เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าธรรมเนียมปฏิบัติในศตวรรษที่ 18 เกิดขึ้นท่ามกลาง
ระบบอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์และระบบคณาธิปไตย

(2) ธรรมเนียมปฏิบัติในศตวรรษที่ 18

ก. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและสภา

ในระยะเวลาที่พระมหากษัตริย์ และคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือ
สภาสามัญค่อนข้างมาก Thomas Pain ได้เขียนไว้ในปี 1776 ว่า “แม้ว่าเราจะมีความคิดที่ชาญ
ฉลาดในการปิดประตูและลงกลอนสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้แล้วก็ตาม แต่เราก็โง่เขลาที่ได้มอบ
กุญแจเอาไว้ให้แก่พระมหากษัตริย์ “ แต่อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ก็อยู่ไม่ได้หากไม่มีสภา
หรือปราศจากการสนับสนุนของสภา ดังนั้น จึงได้มีการเตรียมการที่จะปรับปรุงสภาสามัญรวมทั้ง
เปลี่ยนแปลงทัศนคติของสภาสามัญใหม่ ซึ่งกลายเป็นที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติดังนี้

(ก) รัฐบาลมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ : ความ
สัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี

Holdworth ได้เขียนไว้ว่า คำกล่าวที่ว่า” His Majesty’s Government “ นั้น ไม่ได้
เกิดมาจากความเลือนลอย แต่เกิดมาจากความเป็นจริงของสังคม ดังจะเห็นได้จากพระราช
โองการในช่วงระหว่างปี 1767 และ 1770 นั้น แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์มิได้เพียงแต่ควบคุม

ดูแลปัญหาทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังดูแลไปถึงปัญหาการบริหารการปกครองบ้านเมืองในรายละเอียดด้วย

ในส่วนของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) นั้น เราจะเห็นได้ว่าคณะรัฐบาลเป็นองค์กรที่เข้ามาแทนที่ Privy Council ซึ่งสิ้นสุดบทบาทลงในปี 1714 และกลายเป็นเพียงที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากพระมหากษัตริย์มากขึ้น และต่อมาในศตวรรษที่ 19 และ ศตวรรษที่ 20 คณะรัฐมนตรีได้กลายเป็นองค์กรที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตามในช่วงแรกนี้ คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของพระมหากษัตริย์ที่จะใช้อำนาจกับรัฐสภาเท่านั้น รัฐมนตรีจึงเป็นเสมือนข้ารับใช้ของพระมหากษัตริย์ (servant) ในยุคนี้จึงมีแนวปฏิบัติดังนี้

ประการแรก การเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ที่จะทรงวินิจฉัยว่าผู้ใดจะดูแลจัดการกับรัฐสภาได้หรือไม่เพียงใด Charles James Fox ซึ่งเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งเพื่อให้ทำหน้าที่นี้คนแรกก็ยอมรับว่าอำนาจนี้เป็นของพระมหากษัตริย์ ผลก็คือองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีจะขาดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพราะพระมหากษัตริย์จะดูว่านายกรัฐมนตรีจะสามารถดำเนินการกับสภาได้เพียงใดเท่านั้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าในขณะนั้นยังไม่มีแนวความคิดในเรื่อง “ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ” (notion de responsabilite collective) เกิดขึ้น

ประการที่สอง ระเบียบวาระการประชุมหรือการจัดเรื่องเข้าพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจะเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และการตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่พระมหากษัตริย์ จึงกล่าวได้ว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มีรูปแบบลักษณะเช่นในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่น่าจะมีในขณะนั้น

ประการที่สาม หลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงปรึกษาราชการกับคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่เป็นปรึกษาก็ยังไม่เกิดขึ้น เพราะดูเหมือนว่าพระมหากษัตริย์จะปรึกษาราชการกับใครก็ได้ตามแต่จะมีพระประสงค์

(ข) การมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดของพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา

เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงมีอิทธิพลค่อนข้างมากสภาสามัญ จึงไม่ค่อยมีบทบาท ทั้งนี้ เป็นเหตุผลที่สืบเนื่องมาจากความรับผิดชอบของรัฐมนตรีโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ และแนวความคิดที่รัฐมนตรีจะต้องทำหน้าที่ตามพระมหากษัตริย์ (notion de l'opposition) ยังไม่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในทางกฎหมายของรัฐมนตรีนั้น มีอยู่แล้วตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติการเมืองอังกฤษ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีการใช้กระบวนการ impeachment มาตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 และยังได้มีการบัญญัติไว้ใน Act of Settlement 1701 ด้วย แต่ความรับผิดชอบในทางการเมืองของรัฐมนตรีต่อสภานี้จะยังไม่ปรากฏเด่นชัด ซึ่งถ้าจะมีก็เป็นเรื่องการรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่จากความพ่ายแพ้สงครามในอเมริกา ทำให้สภากลายเป็นฝ่ายปฏิบัติต่อพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงจำเป็นต้องถอนตัวออกมาจากสภา

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในขณะนั้น ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะก็ยังไม่ มีทั้งนี้เพราะการที่พระมหากษัตริย์จะทรงปรึกษาใครนั้นเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย เพราะฉะนั้น รัฐมนตรีแต่ละคนก็ต้องเผชิญหน้าและรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยตนเอง

การทำหน้าที่ตรวจสอบพระมหากษัตริย์ (L'opposition parlementaire) ก็ยังไม่มี เพราะขณะนั้น รัฐบาลเป็นรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ จึงไม่มีการยอมรับว่าคณะรัฐบาลมีหน้าที่ คานอำนาจของพระมหากษัตริย์ และหากจะทำก็ถือว่าเป็นเรื่องผิดประเพณีการ ปกครองและเป็นเรื่องต้องห้าม เว้นแต่ในบางสถานการณ์เท่านั้น

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาขุนนาง(House of Lords)กับสภาสามัญ(House of Commons)

จะเห็นได้ว่าบทบาทของสภาขุนนางนั้นค่อยๆลดลงนับแต่ศตวรรษที่ 17 แต่ด้วยเหตุผลที่สมาชิกบางคนยังสามารถคานอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ สภาขุนนางยังคงมีบทบาท อยู่เมื่อเทียบกับสภาสามัญและจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาสามัญจำนวน 427 คน จากทั้งหมด 658 คนนั้นเป็นคนของฝ่ายสภาขุนนาง มีการกล่าวว่าสภาสามัญก็เป็นเพียงกระจกสะท้อนของสภาขุนนางเท่านั้น นอกจากนั้นแล้ว บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญๆในฝ่ายรัฐบาลก็มาจากขุนนาง ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อสภาขุนนางก็มีมากกว่าสภาสามัญ ความขัดแย้งระหว่างสองสภานี้มีไม่บ่อยนัก และที่เป็นปัญหาก็คือการที่สมาชิกสภาสามัญกระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของประชาชน หรือหลักการประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น นาย Wikes ซึ่งเป็นสมาชิกสภาสามัญถูกขับไล่ถึง 4 ครั้ง ด้วยเหตุที่ไปวิจารณ์พระเจ้าจอร์จที่ 2 ซึ่งกรณีดังกล่าวมีขุนนางบางคนให้การหนุน อยู่เบื้องหลัง

ค. การลดบทบาทของพระมหากษัตริย์และจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตย

Cobbeth ได้วิจารณ์ว่าการปกครองเดิมมีแต่สิ่งที่ไม่ถูกต้องและ Hume ได้วิจารณ์ว่ารัฐบาลผสม (le government mixte) ได้ลดบทบาทของตนลงเมื่อเรามองเห็นข้อเสียและข้อบกพร่องต่างๆ เมื่อสิ้นศตวรรษที่ 18 สถาบันพระมหากษัตริย์เริ่มมีปัญหาเนื่องมาจากการปฏิรูป

ทางเศรษฐกิจและการปกครองที่สำคัญซึ่งนำไปสู่ความเป็น “มืออาชีพ” ในการบริหารราชการ นอกจากนี้ยังมีเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินของพระมหากษัตริย์ การโง่งการเลือกตั้ง ในปี 1822 เป็นต้น จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กล่าวว่าสถาบันพระมหากษัตริย์มักจะถูกโจมตีอยู่บ่อยๆ นอกจากนี้ยังเป็นไปไม่ได้ที่คนเพียงกลุ่มเล็กๆกลุ่มหนึ่งของพระมหากษัตริย์จะเข้ามาบริหารประเทศ การที่จะประสบความสำเร็จในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ต้องกำจัดระบบเก่าๆนี้ออกไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้มีการร้องเรียนให้มีการปรับปรุงการเลือกตั้ง สืบเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการขยายการศึกษา จนกระทั่งในปี 1832 จึงมีการปฏิรูปการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก มีการตรากฎหมาย Representation of The people Act 1832 หรือที่รู้จักกันในชื่อของ “Reform Act” ซึ่งส่งผลประสบความสำเร็จอย่างล้นหลามแม้ว่าจะมีการคัดค้านจากพวก Tories และสภาขุนนางก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวแม้ยังอยู่ในขอบเขตจำกัดแต่ก็จุดเริ่มแรกของการบวนการในทางประชาธิปไตย และมีการปฏิรูปต่อมาอย่างต่อเนื่อง ในปี 1867, 1884, 1918, 1928, 1945, 1948 และ 1974 ซึ่งก็เป็นเพียงการปรับปรุงเพื่อให้สมบูรณ์ตามแนวทางที่กฎหมายในปี 1832 ได้วางไว้แล้วเท่านั้น Jennings นักกฎหมายรัฐธรรมนูญในศตวรรษที่ 20 ได้กล่าวว่า Reform Act มีลักษณะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว

ด้วยเหตุต่างๆข้างต้น และความสมบูรณ์ของระบบพรรคการเมืองที่จะค่อยๆมีขึ้น ทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย รวมทั้งทำให้สภาสมาชิกเริ่มทำหน้าที่เพื่อประชาชนมากขึ้นในขณะเดียวกันก็ได้ค่อยๆลดบทบาทพระมหากษัตริย์ลงไป และในที่สุดก็นำไปสู่หลักความสูงสุดของรัฐสภาอย่างแท้จริง

3.2.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับธรรมเนียมปฏิบัติ

กฎหมาย และธรรมเนียมปฏิบัติมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด อย่างไม่แยกออกจากกันไม่ได้ เจนนิ่งได้กล่าวไว้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติเปรียบเสมือนผิวหนังที่ห่อหุ้มกฎหมายนั้นเปรียบเสมือนกระดูก ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นสิ่งที่ทำให้หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญมีผล

ในทางปฏิบัติ และมีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดอย่างยิ่งกับการเติบโตในทางความคิด⁴¹ ธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นข้อสันนิษฐานถึงการมีอยู่ของกฎหมาย เพราะธรรมเนียมปฏิบัติจะไม่ปรากฏในกรณีเกิด สัญญาทางกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับโครงสร้างของความรับผิดชอบของ คณะรัฐมนตรี เป็นข้อสันนิษฐานถึงการมีอยู่ของคณะรัฐมนตรี ในทางกลับกันกฎหมายก็เป็นข้อ สันนิษฐานถึงการมีอยู่ของธรรมเนียมปฏิบัติเช่นกัน กฎหมายลายลักษณ์อักษรในส่วนของที่เกี่ยวข้อง กับเงินเดือนของรัฐมนตรี เป็นข้อสันนิษฐานถึงการมีอยู่ของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และผู้ นำฝ่ายค้าน แม้ว่าในกฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้ระบุถึงโครงสร้างของตำแหน่งดังกล่าวเอาไว้⁴²

เส้นแบ่งระหว่างกฎหมายกับธรรมเนียมปฏิบัตินั้น บางครั้งไม่ชัดเจน ในบางกรณีกฎหมายก็ไม่สามารถที่จะมีผลบังคับใช้ได้อย่างเต็มที่ และในบางครั้งธรรมเนียม ปฏิบัติกลับถูกศาลนำไปใช้ในการตัดสินคดี ไตซีได้ยืนยันว่ามาตรการลงโทษซึ่งบีบบังคับให้นัก การเมืองจำต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติได้นั้น ก็ได้แก่ความเกรงกลัวที่จะต้องเข้าไปมีข้อขัดแย้งกับศาล หรือกฎหมายของบ้านเมือง⁴³ ดังนั้น หากธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า รัฐสภาต้องถูก เรียกประชุมทุกปี หรือกรณีที่รัฐบาลแพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในสภาสภาสามัญจะต้องลาออก ถูกละเมิดซึ่งจะทำให้อำนาจตามกฎหมายในการเก็บภาษีที่รัฐบาลได้รับมอบหมาย จากรัฐสภาปี ต่อปีนั้นหมดลง และเป็นผลทำให้รัฐบาลกระทำการต่างๆไปโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง อาจกล่าวได้ว่าผลร้ายทางกฎหมาย ที่จะตามมา จากการละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติก็เป็นส่วนสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติมีผลเป็น การผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม⁴⁴

⁴¹ Ivor Jennings, "The Law and the Constitution", (London : University of London Press, 1959), pp. 81–82

⁴² The Parliamentary and the other Pension Act 1972, 1987, Parliamentary and the other Pension and Salaries Act 1976, Ministerial and the other Salaries Act 1975

⁴³ A.V. Dicey, "Introduction to the study of the law of the constitutional" , pp. 445-446

⁴⁴ ibid, p. 446

อย่างไรก็ตามธรรมเนียมปฏิบัติจำนวนมาก ก็ไม่ได้ถูกค้ำจุนโดยบทลงโทษทางกฎหมาย ดังเช่นในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายที่พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วย ไม่ใช่กรณีที่เป็นการกระทำผิดกฎหมายแต่อย่างใด แต่อาจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายได้ เช่น อาจจะมีการออกกฎหมายให้ยกเลิกพระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย หรืออาจจะถึงขั้นยกเลิกระบบกษัตริย์ การฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติในกรณีดังกล่าวอาจจะนำมาซึ่งสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ในทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใด มีข้อสังเกตว่าการปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติในกรณีดังกล่าว ไม่ใช่เป็นกรณีที่เป็นผลมาจากการเกรงกลัวบทลงโทษทางกฎหมายแต่อย่างใด

เหตุผลในการปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัตินั้น มีอยู่มากมาย ดังเช่นกรณีที่เห็นว่าธรรมเนียมปฏิบัติเป็นกฎเกณฑ์ของความประพฤติ หรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกหรือมีเหตุผล หากจะปฏิบัติตามเหตุผลของการเชื่อและปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัตินั้น เจนนิ่งได้เปรียบเทียบไว้ว่าเหมือนกับคนที่คนเราปฏิบัติตามกฎหมายอาญา กล่าวคือ คนไม่กล้ากระทำความผิดกฎหมายอาญาก็เนื่องจากกลัวที่จะถูกจับและถูกลงโทษ แต่การที่ถูกจับและถูกลงโทษเป็นสิ่งที่คนเรากลัวน้อยกว่าผลที่ตามมาคือการถูกลงโทษทางสังคม นักการเมืองมักกลัวที่จะสูญเสียความนับถือในสังคมการเมือง แม้ว่าจะมีนักการเมืองบางคนไม่คิดว่าการละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติจะส่งผลร้ายต่อเขา เหมือนดังเช่นคนมักจะขับรถเร็วขึ้นในกรณีที่ถนนโล่งและเห็นว่าไม่มีตำรวจคอยตรวจจับความเร็วอยู่ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากเขาไม่เห็นความจำเป็นในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แต่หากขับต่อไปเรื่อยๆเริ่มจะรู้สึกว่ามีตำรวจคอยตรวจจับความเร็วอยู่ เขาก็อาจจะขับรถช้าลงเพราะกลัวว่าถูกจับและเสียค่าปรับ ไม่ใช่เพราะความรู้สึกในทางศีลธรรมว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย⁴⁵

3.2.4.3 ลักษณะเฉพาะของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

1. ธรรมเนียมปฏิบัติส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการใช้ความเข้าใจหรือทางปฏิบัติที่มีผลผูกพันเป็นรูปแบบของพฤติกรรมทางการเมือง ที่ถือว่ามีผลผูกพันบังคับ การมีผล

⁴⁵ Ivor Jennings, "Cabinet Government", (London : Cambridge U. Press, 1937), p.52

ผูกพันนี้เกิดจากการที่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ยอมรับและปฏิบัติตาม ดังเช่นธรรมเนียมปฏิบัติหลักๆ 2 ประการคือ

(ก) ธรรมเนียมปฏิบัติที่กษัตริย์จำต้องลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้กฎหมายแม้ว่าพระองค์จะไม่ทรงเห็นด้วยก็ตาม ยกเว้นในกรณีที่พระองค์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยเนื่องจากการแนะนำของคณะองคมนตรี ซึ่งครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1708 แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ไม่มีกษัตริย์พระองค์ใดปฏิเสธที่จะไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายอีก แต่กรณีในเรื่องนี้ก็ยังคงเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ว่า ถ้าธรรมเนียมปฏิบัตินี้เป็นธรรมเนียมที่เกิดจากการไม่ใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมายพระราชอำนาจดังกล่าวยังคงมีอยู่หรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

(ข) ธรรมเนียมปฏิบัติที่นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีอังกฤษคนสุดท้ายที่มาจากสภาขุนนางก็คือ Lord Salisbury ในปี ค.ศ. 1902 ตัวอย่างของธรรมเนียมปฏิบัตินี้ ดังเช่นในปี ค.ศ. 1923 นาย Bonar Law ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมีเหตุผลเกี่ยวกับการเจ็บป่วยและปัญหาด้านสุขภาพ ขณะนั้นผู้มีความเหมาะสมที่สุดที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีมีอยู่เพียงคนเดียวคือ Lord Curzon ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาขุนนาง แต่อย่างไรก็ตามพระเจ้าจอร์จ ที่ 5 ได้แต่งตั้งนาย แสตลัน บอลวิน (Stanley Baldwin) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้กรณีดังกล่าวกลายมาเป็นรูปแบบ (Norm) ที่จะต้องปฏิบัติตาม (precedent) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลจากสภาสามัญ แทนที่จะเป็นบุคคลที่มาจากสภา ขุนนางแม้ว่าบุคคลที่เหมาะสมจริงๆ จะเป็นบุคคลที่มาจากสภาขุนนาง ทั้งนี้ ก็เพราะพระองค์ทรงเห็นว่าเป็นที่จำเป็นและพระองค์ผูกพันต้องทำเช่นนั้น

2. ในปี ค.ศ. 1940 พระเจ้าจอร์จ ที่ 6 และนายเนวิล แชมเบอร์เลน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (Neville Chamberlain) ต้องการที่จะให้ Lord Halifax ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อจากนายเนวิล แทนที่จะเป็นนายวินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) แต่ความเห็นดังกล่าวอาจจะกลายเป็นการไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการทำไม่ถูกต้องตามธรรมเนียมปฏิบัติ กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาใกล้เคียงอย่างมากในเรื่องของควมมีอยู่และเนื้อหาของธรรมเนียมปฏิบัติ สิ่งที่สำคัญสำหรับนักการเมืองอย่างมากในการที่จะทราบถึงควมมีอยู่ของธรรมเนียมปฏิบัติได้แก่ความดีของการใช้ และความมีเหตุผลและไม่มีเหตุผลของการไม่ใช้

3. ธรรมเนียมปฏิบัติที่สามารถที่จะสร้างขึ้นได้ โดยปราศจากการใช้มาก่อนก็ได้ อาจเกิดขึ้นได้โดยข้อตกลงอย่างเป็นทางการ โดยการปฏิบัติกันอย่างทั่วไปของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือในบางกรณีโดยการเสนอของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ภายในคณะรัฐมนตรีเอง ตัวอย่างเช่น

(ก) ในการตกลงในที่ประชุมของ Imperial Conference ในปี 1930 มีมติว่า ต่อไปผู้แทนพระองค์ในรัฐ Dominion จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของรัฐบาลของรัฐ Dominion รัฐบาลอังกฤษจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการในการแต่งตั้ง

(ข) ในสมัยของ นาง Margaret Thatcher การตัดสินใจต่างๆในการบริหารของคณะรัฐมนตรี ได้ทำไปในรูปแบบของการประชุมอย่างไม่เป็นทางการมากกว่าจะเป็นการประชุมคณะรัฐมนตรีแบบเป็นทางการและเต็มคณะ วิธีการนี้จะสร้างเงื่อนไขการที่นายกรัฐมนตรีแต่ละคนจะสามารถเสนอเรื่องให้ที่คณะรัฐมนตรีเต็มคณะพิจารณาได้ ซึ่งรัฐมนตรีจำต้องผูกพันทำตาม

4. ธรรมเนียมปฏิบัติอาจจะหมดสภาพความผูกพันได้เช่นเดียวกับกฎหมายที่หมดสภาพบังคับ แต่การเปลี่ยนแปลงหรือหายไปของธรรมเนียมปฏิบัติเป็นไปในหลายทางมากกว่ากฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยข้อตกลงอาจถูกแก้ไขหรือยกเลิกได้โดยความตกลงเช่นกัน ซึ่งมีลักษณะเหมือนธรรมเนียมปฏิบัติในกฎหมายระหว่างประเทศ ธรรมเนียมปฏิบัติอาจจะสูญสิ้น หรือหมดความผูกพันโดยการเปลี่ยนไปของสถานการณ์ ดังเช่นในปี ค.ศ. 1961 รัฐบาลอังกฤษเห็นว่าการที่รัฐสภาอังกฤษออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับให้แก่ Southern Rhodesia ในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของรัฐสภาอังกฤษ แต่ Southern Rhodesia ได้ประกาศฝ่ายเดียวถึงความเป็นอิสระตน รัฐสภาอังกฤษจึงได้ประกาศถึงความมีอำนาจออกกฎหมายของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายบังคับใช้ใน Southern Rhodesia ตัวอย่างอีกประการหนึ่งก็คือ กรณีในปี ค.ศ. 1963 นาย Harold Macmillan ลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุผลด้านสุขภาพ สมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ 2 ได้ให้ Lord Home ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากพรรคคอนเซอร์เวทิฟ เป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล กรณี ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสภาสามัญเท่านั้น แต่ก่อนหน้าเหตุการณ์กรณีดังกล่าวไม่กี่เดือนรัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติ Peerage Act 1963 ซึ่งมีผลทำให้ Lord Home สามารถสละตำแหน่งในสภาขุนนางที่มาจากการสืบทอดได้ Home จึงได้สละตำแหน่งในสภาขุน

นาง กลับมาเป็น Sir Alec Douglas-Home และเข้าเป็นสมาชิกในสภาสามัญโดยชนะการเลือกตั้งซ่อมที่ได้จัดให้มีขึ้นไม่นานหลังจากนั้น กรณีดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติเดิมได้ถูกเปลี่ยนแปลงแล้ว โดยสมาชิกขุนนางจะต้องสละสมาชิกภาพของสภาขุนนาง และเข้ามาเป็นสมาชิกในสภาสามัญแทน

ธรรมเนียมปฏิบัตินั้นอาจจะหายหรือเปลี่ยนแปลงไปได้ เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามโดยเห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่มีความหมาย และเป็นเพียงสิ่งที่ยอมรับในใจเท่านั้น ในส่วนนี้ทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติมีความแตกต่างจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรในอังกฤษ ตัวอย่างเช่น ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1918 กษัตริย์จะทรงยุบสภาได้โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ใน ปี ค.ศ. 1918 นาย Lloyd George ได้ตัดสินใจในการถวาย คำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาโดยความเห็นของตนเอง คณะรัฐมนตรีไม่เพียงแต่นิ่งเฉยแต่ยังได้ตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวว่า เป็นกรณีที่ไม่มีการกระทำให้ต้องปฏิบัติตาม (precedent)⁴⁶ กรณีดังกล่าวทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นมาใหม่ว่าการถวายคำแนะนำต่อกษัตริย์ให้ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภานั้น นายกรัฐมนตรีเท่านั้นจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อกษัตริย์

3.2.4.4 การแทนที่ธรรมเนียมปฏิบัติโดยบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร

ธรรมเนียมปฏิบัติหลายประการ สามารถที่จะบัญญัติให้อยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ได้ ดังเช่น ธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการออกกฎหมายของสภาสามัญกับสภาขุนนางได้ถูกแทนที่โดยกฎเกณฑ์ลายลักษณ์อักษรในปี ค.ศ. 1911 ที่นักเขียนบางคนได้กล่าวไว้ว่า พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาที่ถือว่าการแทนที่ธรรมเนียมปฏิบัตินั้นเป็นการนำธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ มาประกาศให้เป็นกฎหมายหรือเป็นการบังคับใช้ธรรมเนียมปฏิบัติโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างของการนำธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมาประกาศใช้เป็นกฎหมาย (enactment) ที่เป็นที่เด่นชัดมากที่สุด ได้แก่ Statute of Westminster 1931 ซึ่งใจความสำคัญ ดังนี้

1. มีการกล่าวอ้างถึง ธรรมเนียมปฏิบัติบางประการที่เกี่ยวข้องกับสถานะของรัฐในเครือจักรภพ (Dominion) ไว้ในบทนำ

⁴⁶ Ivor Jennings, "Cabinet Government", pp.417-419

2. เป็นการบรรเทาข้อจำกัดทางกฎหมาย ในเรื่องความสามารถของรัฐ Dominion ที่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรถือว่ารัฐดังกล่าวเป็นอาณานิคมของอังกฤษ

3. ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า รัฐสภาอังกฤษจะสามารถออกกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้ในรัฐ Dominion ได้โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของรัฐ Dominion ก็ต่อเมื่อได้มีการบัญญัติชัดเจนในพระราชบัญญัตินั้นๆ และต้องได้รับความยินยอมจากรัฐ Dominion

อาจจะสรุปได้ว่า ลักษณะของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนุญในอังกฤษว่ามี 2 ประการคือ⁴⁷

(1) เป็นทางปฏิบัติ (practice) หรือธรรมเนียมที่เคยประพฤติสืบต่อกันมาในทางการเมืองต่างๆ ที่กฎหมายมิได้บังคับ เช่น ทางปฏิบัติที่ว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่รัฐสภาได้ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้งที่ทรงมีพระราชอำนาจทางกฎหมายที่จำทรงทำได้ หรือธรรมเนียมปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิก รัฐสภาฝ่ายข้างมาก ทั้งที่รัฐธรรมนุญ มิได้บังคับให้พระมหากษัตริย์ต้องทำหรือทรงกระทำเช่นนั้นเลย

(2) ทางปฏิบัตินั้นต้องมีผลผูกพัน (binding หรือมี opinio necessitatis) คือ องค์การการเมือง และบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องรู้สึกว่าจะตนถูกผูกพันโดยธรรมเนียมปฏิบัตินั้นๆ และตนต้องกระทำหรือไม่กระทำตามที่ธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดไว้ โดยเหตุนี้ทางปฏิบัติ (practice) ที่ทำตามกันมาโดยผู้ทำไม่รู้สึกรู้สึกว่าตนต้องทำ ย่อมไม่ใช่ธรรมเนียมปฏิบัติ

3.2.5 ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนุญในประเทศไทย

ในประเทศไทย มีรัฐธรรมนุญลายลักษณ์อักษรแบบแก้ไขยากมาโดยตลอดก็มีธรรมเนียมปฏิบัติเช่นกัน ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผู้มีอำนาจตามกฎหมายในระบบการเมือง ถือว่ามีผลผูกพันตน (binding) ทั้งที่ตามกฎหมายตนจะเลือกปฏิบัติอย่างอื่นก็ได้ คือ

3.2.5.1 ธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์⁴⁸

⁴⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี", หน้า 223

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 94 ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ที่จะทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้วได้ แต่พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันท-มหิดลมาจนถึงรัชกาลปัจจุบัน ไม่เคยทรงใช้อำนาจนี้จึงอาจมีธรรมเนียมปฏิบัติที่จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ ทั้งที่ถ้าจะทรงใช้ก็ทรงทำได้ตามกฎหมาย แต่ต่อมาในรัชกาลปัจจุบันปรากฏว่าทรงใช้พระราชอำนาจนี้บางครั้งเป็นการภายใน เช่น การทรงยับยั้งกฎหมายหมิ่นประมาทซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และมีธรรมเนียมปฏิบัติใหม่เกิดขึ้นว่ารัฐสภาจะไม่ลงมติยืนยัน ผลก็คือร่างกฎหมายตกไป ซึ่งในกรณีนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 5

ธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา⁴⁸ เป็นสากลสำหรับประเทศตะวันตกซึ่งมีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในเดนมาร์ก พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ครั้งสุดท้ายในปี 1865 ในสวีเดน พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ครั้งสุดท้ายในปี 1912 ในเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม เองก็ถือว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ แม้ในประเทศที่ปกครองโดยรัฐบาลแบบรัฐสภา ประมุขของรัฐที่มีใช้กษัตริย์เองก็จะไม่ใช้อำนาจนี้เช่นกัน

49

แต่มีข้อสังเกตว่า ธรรมเนียมปฏิบัติของตะวันตกข้อนี้ห้ามพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายที่ผ่านรัฐสภา โดยพระราชดำริของพระองค์เองเท่านั้น เพราะมิเช่นนั้นจะทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างประมุขของรัฐที่มีได้มาจากการเลือกตั้งกับรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นกลางทางการเมือง และอยู่เหนือการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองก็จะหมดไป แต่ถ้าทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีนั้น ย่อมทรงทำได้ ไม่เป็นการ ฝ่าฝืนธรรมเนียม

⁴⁸ ธานินทร์ กรัยวิเชียร , “ระบอบประชาธิปไตย”, หน้า 8-25.อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ,”กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี” , หน้า 227

⁴⁹ Wheare.,op.,pp.123-124.อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ,”กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี” , หน้า 227

ปฏิบัติแต่ประการใด⁵⁰ เพราะคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองและออกปกป้องการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนั้น และถ้าการใช้พระราชอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์ไทยตามคำกราบบังคมทูลแนะนำคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการไม่สมควรในสายตารัฐสภา รัฐสภาก็จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเอง พระมหากษัตริย์ก็จะทรงอยู่เหนือการวิจารณ์ทางการเมือง และทรงรักษาความเป็นกลางไว้ได้

อย่างไรก็ตาม หลักการของตะวันตกเช่นนี้อาจนำมาใช้ในประเทศไทยปัจจุบันได้ทั้งหมดไม่ เพราะพระบารมีและพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์รัชกาลปัจจุบันล้นพ้นเป็นอย่างยิ่ง จนเกิดธรรมเนียมปฏิบัติใหม่ขึ้นมา หากทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนในนามพระองค์ และรัฐสภาก็ไม่สมควรที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 94 ยืนยันด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 เพื่อให้ประกาศใช้กฎหมายนั้นเสมือนหนึ่งว่าทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว เพราะถ้ารัฐสภาทำเช่นนั้นก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัตินี้อาจเปลี่ยนอีกได้ตามพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์

3.2.5.2 ธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งรัฐบาล⁵¹

แต่เดิมนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 163 เพียงบัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

และมาตรา 174 บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 228

⁵¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 229

ถ้าพิจารณาแต่กฎหมายในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอและพระมหากษัตริย์จะทรงตั้งใครก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่มีธรรมเนียมปฏิบัติเป็นหลักอยู่ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอและพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร เพราะถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอ และพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งคนที่ไม่มีความเสี่ยงข้างมากสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้นก็ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินให้เรียบร้อยไปได้ เพราะอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจทันทีที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือถึงไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีนั้นก็อาจเสนอร่างกฎหมาย หรือขอของบประมาณแผ่นดินจากรัฐสภามาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศไม่ได้เลย ด้วยเหตุนี้ แม้ตามกฎหมาย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอและพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งใครก็ได้ ซึ่งอาจไม่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติจะไม่ทรงแต่งตั้งบุคคลเช่นนั้น แต่จะแต่งตั้งบุคคลที่มีความเสี่ยงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนอยู่ ธรรมเนียมปฏิบัตินี้เหมือนกันทั้งในประเทศไทยและอังกฤษจะมีข้อแตกต่างปลีกย่อยประการอื่นเท่านั้น

นายกรัฐมนตรี ที่มีความเสี่ยงข้างมากสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้ว จะเป็นผู้เสนอให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลตน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ข้อนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นสากลของการปกครองในระบอบรัฐสภาเช่นกัน แต่ธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า จะแต่งตั้งใครขึ้นเป็นรัฐมนตรีย่อมจะแตกต่างกันตามสภาพการเมืองของแต่ละประเทศ อย่างในอังกฤษ มีธรรมเนียมปฏิบัติว่านายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคที่มีความเสี่ยงข้างมากเด็ดขาดในสภา จะแต่งตั้งคนสำคัญในพรรคการเมืองของตนเพียงพรรคเดียวเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล ส่วนของไทยเรานี้กลับมีธรรมเนียมปฏิบัติว่า นายกรัฐมนตรีจะเสนอให้แต่งตั้งรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองทั้งหลายที่ร่วมรัฐบาลเป็นสัดส่วน กับจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองนั้นๆ ในสภาผู้แทนราษฎร

แต่ในปัจจุบันนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งมาตรา คือ มาตรา 202 บัญญัติว่า

“ให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 159

การเสนอชื่อบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรวรรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วย ในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

ดังนั้น กรณีตามมาตรา 202 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ จึงถือได้ว่าเป็นการนำธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร

3.2.5.3 ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา⁵²

แต่เดิมนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 100 บัญญัติว่า

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆอันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข...”

และมาตรา 185 จัตวา บัญญัติว่า

“บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใดๆอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ...”

ถ้าพิจารณาแต่กฎหมาย ก็อาจจะกล่าวได้ว่า อำนาจการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (royal prerogative) จะทรงแต่งตั้งใครก็ได้แต่ธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐธรรมนูญของไทย กลับถือว่าผู้ที่มีอำนาจเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่แท้จริงแต่เดิมนั้น คือ รัฐบาลแต่ผู้เดียว ดังปรากฏในพระราชวิจารณ์ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ไม่ทรงพอพระทัยการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งรัฐบาล

⁵² เรื่องเดียวกัน , หน้า 231

เป็นผู้เสนอให้ทรงแต่งตั้งทั้งหมด⁵³ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในยุคนั้นยังไม่มีระบบพรรคการเมือง สมาชิกประเภทที่ 2 จึงเปรียบเสมือนผู้ถ่วงดุลสมาชิกประเภทที่ 1 ที่ประชาชนเลือกเป็นบุคคลเข้ามา เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพอยู่ได้ต่อมาเมื่อรัฐบาลไม่ได้มาจากทหารโดยตรง แต่ยังคงต้องอาศัยความสนับสนุนของฝ่ายทหารอยู่ อำนาจในการเสนอชื่อวุฒิสมาชิกจึงต้องให้ฝ่ายทหารด้วย ดังนั้น ในขณะนั้น ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า อย่างน้อย บุคคลสองฝ่ายจะมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิกโดยแท้จริง คือ รัฐบาลและทหาร และมีธรรมเนียมปฏิบัติว่าข้าราชการระดับปลัดกระทรวง และผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญใน 4 เหล่าทัพจะได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย⁵⁴

แต่ในปัจจุบันนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 121 ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน...” กรณีนี้ จึงเป็นกรณีที่สถานการณ์ทางสังคม และโครงสร้างทางกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ธรรมเนียมปฏิบัติที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงได้หายไป

3.3 แนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย นั้นเป็นแนวความคิดขั้นพื้นฐานของระบบการปกครองในรัฐสมัยใหม่ เป็นคำที่ใช้แทนอำนาจสูงสุดในรัฐ อำนาจสูงสุดในรัฐนั้นจะอยู่ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ขึ้นอยู่กับแนวความคิดและสภาพของสังคมของแต่ละรัฐ อำนาจอธิปไตยนี้เป็นจุดเริ่มต้นของระบบการบริหารกิจการต่างๆของรัฐ วิวัฒนาการของแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐ ในภาคพื้นยุโรปนั้น เดิมทีก็มีแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของพระเจ้า เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากศาสนาคริสต์ ต่อมาก็มีแนวความคิดที่ได้แย้งว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่กษัตริย์ และในปัจจุบันนี้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชน

⁵³ หลุยส์ คีร์วัตต์, “ประชาธิปไตย 17 ปี”, (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ , 2493) หน้า., 264-290. อังโน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี”, หน้า 232

⁵⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี”, หน้า 232

ตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน กฎหมายสูงสุดของรัฐได้แก่รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของรัฐ และองค์กรหรือสถาบันการเมืองต่างๆที่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งตามปกติแล้วในรัฐธรรมนูญแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะมีการบัญญัติถึงเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการรับรองหรือยืนยันหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้ แต่ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่อยู่แต่เฉพาะในรูปลายลักษณ์อักษรดังเช่นอังกฤษ แนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยอาจจะไม่ได้ปรากฏเด่นชัด ในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยในอังกฤษและไทย

3.3.1. แนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในอังกฤษ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่อยู่ในรูปลายลักษณ์อักษรและที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรทำให้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก ในการที่จะค้นหาว่าหลักการทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ใด การที่จะศึกษาถึงเรื่องอำนาจอธิปไตยในอังกฤษนั้นจึงต้องศึกษาถึงประวัติศาสตร์การเมืองของอังกฤษ ประกอบกับเอกสารทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญๆ

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญ ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของอังกฤษแล้วเห็นว่า หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในประเทศนั้น อยู่ที่พระมหากษัตริย์ในรัฐสภา(King in Parliament) ทฤษฎีดังกล่าวได้มีการพัฒนาเรื่อยมาตั้งแต่ Magna Carta ทฤษฎีนี้มีได้ถูกโต้แย้งเลยในสมัยราชวงศ์ทิวดอ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะว่า รัฐสภานั้นยุคนั้นมักจะยินยอมโอนอ่อนตามความต้องการของกษัตริย์ แม้แต่ Sir Thomas Smith ซึ่งเป็นรัฐมนตรีในยุคของพระนางอลิซาเบธที่ 1 ก็ยังได้เคยกล่าวไว้ว่าตลอด 16 ศตวรรษที่ผ่านมา รัฐสภาอังกฤษเป็นผู้ที่ทรงอำนาจเหนือบุคคลทั้งปวง ในราชอาณาจักร⁵⁵

อย่างก็ตาม หลักการดังกล่าวได้ถูกทำลายโดยกษัตริย์ในราชวงศ์สจวร์ต (Stuart) พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ได้กล่าวต่อรัฐสภาในปี ค.ศ. 1610 ประกาศทฤษฎีอำนาจสูงสุดของพระมหา

⁵⁵ Sir Thomas Smith, "De Republica Anglorum", (1589) อ้างใน Jack Lively Adam Lively "Democracy in Britain", (oxford : Blackwell , 1994) p. 38

กษัตริย์ (Divine right of king) พระเจ้าเจมส์ที่ 1 เป็นเพียงผู้ทรงประกาศทฤษฎี แต่พระราชโอรสของพระองค์เป็นผู้นำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้จริง จนก่อให้เกิดสงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. 1942

Sir William Blackstone ได้เขียนถึงรูปแบบการปกครองและอำนาจอธิปไตยไว้ว่ามีอยู่สามแบบกล่าวคือ

1. ประชาธิปไตย (Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนในสังคม
2. อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) อำนาจอธิปไตยอยู่ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และ
3. ราชาธิปไตย (Monarchy) อำนาจอธิปไตยอยู่ที่คนเดียวคือพระมหากษัตริย์

แต่ละรูปแบบก็มีข้อเสียกล่าวคือ ประชาธิปไตยนั้นอาจจะนำมาซึ่งผู้นำที่โง่เขลาหรือหัวแข็ง อภิชนาธิปไตยอาจนำมาซึ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงของผู้นำ และราชาธิปไตยอาจนำมาซึ่งกษัตริย์ที่เป็นทรราชย์ (tyranny) และได้กล่าวว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษได้กำหนดรูปแบบของโครงสร้างทางการเมือง โดยได้รวมสามรูปแบบดังกล่าวข้างต้นเข้าไว้ด้วยกัน⁵⁶

อาจจะกล่าวได้ว่าในอังกฤษ อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นสิ่งที่มีส่วนร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา หรือ King in Parliament ทั้งนี้ ก็เพราะว่าอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย ซึ่งได้แก่อำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้แก่บุคคลทั่วไปในสังคม แม้อังกฤษจะถือว่ารัฐสภาทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย (Supremacy of Parliament) ก็ตาม แต่กฎหมายจะประกาศใช้ได้ก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วเท่านั้น

อาจสรุปได้ว่า ในประเทศอังกฤษนั้นไม่เคยปรากฏว่ามีแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชนมาก่อน แม้กระทั่งปัจจุบันนี้ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจในการบริหารประเทศมาจากอำนาจเดิมของพระมหากษัตริย์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าจุดก่อกำเนิดรัฐอังกฤษ มี

⁵⁶ William Blackstone, "Commentaries on the laws of England", (1765) อ้างใน Jack lively and Adam lively , "Democracy in Britain", (oxford : Blackwell , 1994) p.36,p.44

ลักษณะเป็นการก่อเกิดโดยหลักการของการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ (Monarchical) มากกว่าที่จะเป็นแบบสาธารณรัฐ (Republican) หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าในอังกฤษยุคแรก มีแนวคิดว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์มากกว่าที่จะอยู่กับบุคคลอื่นใด⁵⁷ แต่ต่อมาเมื่อระบบรัฐสภาของอังกฤษมีความเข้มแข็งมากขึ้น จนถึงขั้นประกาศควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาได้ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยจึงเปลี่ยนไปเป็นของพระมหากษัตริย์และรัฐสภา

3.3.2 แนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศได้มีวิวัฒนาการมายาวนานและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าในยุคสมัยนั้นใครเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งในระยะหลังรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่นิยมใช้แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ⁵⁸ กล่าวคือ

(1) แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นแนวคิดของ รุสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิเลือกผู้ปกครองเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ดังนั้น จึงถือว่าผู้ปกครองเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตที่เลือกตนเข้ามา ประชาชนจึงมีอำนาจถอดถอนผู้แทนได้ แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

(2) แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เป็นแนวความคิดที่ ซีเยซ (Siyes) ได้เสนอขึ้นมาในคราวปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 โดยมีหลักการสำคัญคือ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคือชาติ ไม่ใช่ประชาชนคนใดคนหนึ่ง โดยชาติถือเป็นสภาพความเป็นจริงที่มีอยู่เหนือประชาชนซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ชาติจึงเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจและดำรงอยู่คงทนกว่าประชาชนในแต่ละยุคสมัย อีกทั้งชาติยังเป็นตัวแทนของความต่อเนื่องของประชาชนในสังคมนั้นๆ โดยตามแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ถือว่าประชาชนมีหน้าที่เลือกผู้แทนตามที่ชาติมอบอำนาจให้ และผู้แทนที่ประชาชนเลือกขึ้นมานั้น ถือเป็นผู้

⁵⁷ Gillian Peele, *Governing The UK*, (London : Blackwell, 1995) p.90

⁵⁸ ทัศนีย์ นระวา, "รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475" , หน้า 75.

แทนของชาติไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนในเขตใดเขตหนึ่งที่ได้เลือกตนเข้ามา ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีอำนาจถอดถอนผู้แทนได้ แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน หรือการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับ อำนาจอธิปไตยในประเทศไทยนั้น ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ พระองค์ทรงมีอำนาจสูงสุดล้นพ้นโดยไม่มีข้อจำกัด จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่า

“อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ล้มเลิกแนวความคิดดั้งเดิม ในระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์ที่ถือว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์มาเป็นการบัญญัติรับรองว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่าอำนาจสูงสุดของประชาชนตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นี้ใช้แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของประชาชน และแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้คำว่า “เป็นของราษฎร” ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เช่นเดียวกับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในเวลานั้น ปัญหาที่จะถกเถียงกันว่าอำนาจอธิปไตยควรเป็นของชาติหรือของประชาชน ไม่ใช่เรื่องสำคัญเท่ากับการต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการแพร่ความคิดว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของราษฎรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของปวงชนหรือของชาติก็เป็นการศึกษาความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ด้วยกันทั้งนั้น

59

⁵⁹ โภคิน พลกุล ,” ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ” (กรุงเทพมหานคร: โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย , 2529) , หน้า 16.

ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติว่า มาตรา 2 “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 20 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยามมิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ”

ซึ่งประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พระยามโนปกรณนิติธาดา) ได้แถลงก่อนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่า “เป็นการยกเอาประเพณีของเราแต่โบราณขึ้นกล่าวซ้ำเท่านั้นเอง ถ้าเราค้นดูหนังสือโบราณ พระนามพระเจ้าแผ่นดินก็ตาม ขนบธรรมเนียมราชประเพณีราชาภิเษกก็ตาม จะปรากฏว่าความตอนหนึ่งในพระนามพระเจ้าแผ่นดินนั้นมีว่า อเนกนิกรสโมสรสมมตและในพิธีบรมราชาภิเษกก็มีพราหมณ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ถวายเครื่องราชกกุธภัณฑ์ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงว่า พระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติโดยพระราชอำนาจ ที่มาจากดวงสวรรค์อย่างต่างประเทศบางแห่งเข้าใจไม่ ทั้งนี้ก็เป็นการแสดงว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมาจากปวงชน”⁶⁰

และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แถลงอีกว่า

“อำนาจอธิปไตยซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า (sovereignty) คืออำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติ คือ ราษฎรรวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอ้ออำนาจนั้น มารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็

⁶⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันพฤหัสบดี ที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 362.

จริง แต่ว่าท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁶¹

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติ 2 มาตราดังกล่าวประกอบกับคำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับเอาทฤษฎีว่าด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาเป็นหลักในการปกครอง⁶²

หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน นี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ ยกเว้นเพียงสองฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ในการร่างรัฐธรรมนูญทุกฉบับดังกล่าว ที่เปลี่ยนจาก “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” มาเป็น “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” นั้น ช้อกเถียงว่าอำนาจอธิปไตย “เป็นของ” หรือ “มาจาก” ปวงชนชาวไทย แทบไม่ได้พูดถึงแนวคิด เรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของ Rousseau หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของ Sieyes กันเลย เป็นการถกเถียงเรื่องความเหมาะสมของคำมากกว่า และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติอื่นๆในรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว คำทั้งสองคำแทบจะไม่มี ความหมายแตกต่างกัน คงมีในความรู้สึกหรือในทางจิตวิทยาเท่านั้น⁶³

แต่มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 19 ได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยใช้ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น หากวิเคราะห์ อาจตีความได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปวงชนจึงใช้อำนาจอธิปไตยได้ 2 ทางคือ ผ่านพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจแทนปวงชนทางหนึ่ง

⁶¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 373.

⁶² โภคิน พลกุล, “ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ”, หน้า 18.

⁶³ โภคิน พลกุล, “ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ”, หน้า 124-25.

และใช้เองกรณีประชามติอีกทางหนึ่ง ตามหลักการผสมทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและเป็นของชาติ⁶⁴

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 บัญญัติว่า
“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ”

ในชั้นการร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีข้อถกเถียงในทางวิชาการและทางทฤษฎีถึงความหมายของคำว่า “มาจาก” กับ “เป็นของ”

ฝ่ายแรก เห็นว่าควรใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของ” ดังมีเหตุผลสนับสนุน⁶⁵ ดังนี้

1. อำนาจอธิปไตยนั้น เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งโดยหลักการแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนย่อมเป็นใหญ่ อำนาจนั้นย่อมเป็นของประชาชน และการบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยจะมีผลใน 2 ด้าน คือ

ด้านแรก คณะบุคคลใดก็ตามที่มาใช้อำนาจอธิปไตย ย่อมตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่า การจะตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดลงไปนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ของปวงชนหรือไม่

ด้านที่สอง ปวงชนจะรู้สำนึกอยู่ตลอดเวลาว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชน อันจะทำให้ปวงชนคอยเฝ้าติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร ฝ่ายรัฐสภา และฝ่ายตุลาการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของปวงชนหรือไม่

2. การใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจาก” เป็นการใช้ที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพราะ

⁶⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย”, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 76-77.

⁶⁵ มন্ত্রী รูปสุวรรณ กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ ฤทัย หงส์ศิริ มานิตย์ จุมปา คมสัน โพธิ์คง, “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2542) , หน้า 58-61.

(1) ไม่ถูกต้องในเรื่องความหมายและหลักภาษาเปรียบเทียบว่า “ข้าว เป็นของชาวนา” กับ “ข้าวมาจากชาวนา” “ข้าวเป็นของชาวนา” หมายความว่า ชาวนามีกรรมสิทธิ์ ในข้าวนั้น มีสิทธิที่จะทำอะไรกับข้าวนั้นก็ได้อีก ไม่ว่าจะเป็นการแปรรูป การขาย รับประทาน แต่ หากใช้คำว่า “ข้าวมาจากชาวนา” หมายความว่า ปัจจุบันข้าวไม่ได้อยู่ที่ชาวนา แต่อยู่ที่ไซโล (Silo) ของพ่อค้าคนกลาง ชาวนาไม่มีสิทธิในข้าวนี้ ดังนั้น “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ประชาชนย่อมมีกรรมสิทธิ์เหนืออำนาจอธิปไตย แต่หากใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” อำนาจอธิปไตยจะหลุดลอยไปจากประชาชน เหมือนข้าวไปอยู่ในมือพ่อค้า

(2) ไม่ถูกต้องในหลักการของประชาธิปไตย กล่าวคือ โดยหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย ประชาชนทั้งประเทศย่อมมาอาจมาใช้อำนาจโดยตรงได้ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจทางศาล อำนาจทางคณะรัฐมนตรี อำนาจทางรัฐสภา แม้การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ทำให้คิดว่า ถ้าเป็นของประชาชนแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจไม่ได้ ซึ่งความจริง ซึ่งความจริงมีได้เป็นเช่นนั้น พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน อยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ อำนาจอธิปไตยนี้ เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์จึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะใช้ได้ แต่แท้จริงในการใช้อำนาจของพระ มหากษัตริย์ย่อมมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ บุคคลใดเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการก็คือ ผู้ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น โดยแท้จริงอำนาจอยู่ที่ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ หนึ่งในคำปรารภของ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ความตอนหนึ่งมีว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นของปวงชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งรัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า “เป็นของ” และระบุไว้ว่าผู้ใช้อำนาจ คือ พระมหากษัตริย์ ดังนี้ โดยหลักการ ประชาธิปไตย การใช้ว่าอำนาจมาจากปวงชนชาวไทย จึงเป็นการผิดโดยสิ้นเชิง

(3) ไม่ถูกต้องในทางปฏิบัติ ตามเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเป็นของประชาชน มีหลายบทบัญญัติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น การลงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อเสนอให้ มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถ้าประชาชนไม่มีอำนาจหรืออำนาจไม่เป็นของ ประชาชน ประชาชนจะใช้อำนาจเหล่านี้ได้อย่างไร ประชาชนจะใช้อำนาจเหล่านี้ได้ ประชาชนก็ ต้องมีอำนาจ คือ เป็นเจ้าของอำนาจ

3. การใช้คำว่า “มาจาก” ทำให้มีการตีความโดยผู้แทนราษฎรบางคนว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนเลือกผู้แทน ผู้แทนก็เป็นตัวแทนของประชาชน ตลอดไป ไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นของประชาชนอีก ในยุคปัจจุบันนานาประเทศต่างบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน นอกจากนั้น ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น สเปนและเกาหลี ใช้ถ้อยคำว่า อำนาจอธิปไตย “belong” ซึ่งแปลว่า เป็นของ ไม่มีการใช้คำว่า “come from” ซึ่งแปลว่า มาจาก มีเพียงรัฐธรรมนูญเยอรมันที่ใช้คำว่า อำนาจอธิปไตย “emanate” ซึ่งมีการแปลว่า “มาจาก” แท้จริงคำว่า “emanate” แปลว่า ไหลมา

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าควรใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจาก” ดังมีเหตุผลสนับสนุน⁶⁶ ดังนี้

1. ในอดีตประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับที่ใช้คำว่า “เป็นของ” คือ ฉบับ พ.ศ. 2475 (พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว) และฉบับ พ.ศ. 2517 หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เพียงประมาณ 6 เดือน มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (ฉบับถาวร) โดยเปลี่ยนมาใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน” ทั้งนี้ ตามบันทึกรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 หน้า 373 เขียนไว้ชัดเจนว่า อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นโดยบทยุติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ อำนาจอธิปไตยไม่ได้มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ มาจากชาติหรือราษฎรรวมกัน และอำนาจอธิปไตยนี้ราษฎรรวมกันทุกคน จะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เรานำอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ไม่ได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประเด็นตามที่มีการบันทึกไว้นี้ แสดงว่าได้มีการทบทวนหลักการในประเด็นนี้อย่างรอบคอบ จึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “มาจาก” นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ใช้คำว่า “เป็นของ” ก็เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำหลังการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งมีกระแสความเป็นประชาธิปไตยจึงอาจเป็นปัจจัยที่กระทบถึงการตัดสินใจในการเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

2. เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ หลายประเทศใช้คำว่า

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 59

“emanate” ในเรื่องอำนาจอธิปไตย ซึ่งอาจแปลว่า “มาจาก” อย่างที่แปลอยู่ในขณะนี้ เพราะภาษาไทยคำว่า “เป็นของ “ กับคำว่า “มาจาก” คงไม่ได้เขียนทับศัพท์ลงไปในภาษาอังกฤษในรัฐธรรมนูญหลายประเทศ เช่น ประเทศ สวีเดน ในมาตรา 1 บัญญัติว่า “ All public power in Sweden emanate from the people “ จะแปลว่า “มาจาก” ก็ตรงความ รัฐธรรมนูญเยอรมันก็ใช้คำว่า “ emanate” และมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขส่วนใหญ่ ล้วนใช้ถ้อยคำ ที่มีความหมายว่า “มาจาก” เช่น รัฐธรรมนูญเบลเยียม เดนมาร์ก สเปน ลักเซมเบิร์ก ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “มาจาก” จะสรุปว่าเป็นการปกครองคนอธิปไตยเสมอไป ย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล

3 ในทางทฤษฎี เมื่อบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของระบบการปกครองที่ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง(Direct democracy) ซึ่งจะมีผลตามมาที่สำคัญ ดังนี้

(1) ประชาชนสามารถออกกฎหมายได้เอง โดยไม่ต้องมีผู้แทนฯ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ปวงชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยนั้นอย่างไรก็ได้

(3) ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร นั้นต้องทำงานอยู่ภายใต้อาณัติมอบหมาย เหมือนเป็นตัวแทนที่ประชาชนได้แต่งตั้งเข้าไป ประชาชนจะสั่งว่าอย่างไร ประชาชนมอบหมายสิ่งใด ผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น จนอาจทำให้ต้องเรียกผู้แทนราษฎรเสียใหม่ว่า “ตัวแทนราษฎร” และบางบทมาตราในรัฐธรรมนูญอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงถ้าใช้คำว่า “เป็นของ” เช่น บทมาตราที่บัญญัติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย บทมาตรานี้ก็บัญญัติเช่นนี้ไม่ได้ เพราะเหตุว่าเป็นเรื่องของผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนนั้น เมื่อเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งแล้ว ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นจะสั่งอย่างไร มอบหมายอย่างไรก็ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ บทบัญญัติที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ก็บัญญัติไว้ไม่ได้ เพราะเมื่ออำนาจเป็นของเราจะไปบังคับเขาได้อย่างไร อนึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การที่ประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น ไม่ใช่การออกหรืออนุมัติกฎหมายด้วยประชาชน 50,000 คน การลงประชามติที่ไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดที่มีผลผูกพัน แต่ว่าเป็นเพียงการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น และการที่ประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อขอเริ่มต้นกระบวนการถอดถอน ก็ไม่ใช่การที่ประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อกันแล้วจะถอดถอนใครก็ได้โดยอัตโนมัติ ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญนี้ร่างขึ้นบนพื้น

ฐานของระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านระบบผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งสอดคล้องกับร่างมาตรา 3 ที่ใช้คำว่า “มาจาก”

4. ในทางประวัติศาสตร์ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจอธิปไตยอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว ไม่มีการลงนามสนองพระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว จึงเป็นเอกสารที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยในเอกสารนั้นด้วยลำพังพระองค์เอง ไม่มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ตามทฤษฎีนั้นเป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงสละอำนาจ และมีความเห็นร่วมกับประชาชนในการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนั้นขึ้นมา ดังนี้ นับแต่นั้นมาที่แรกที่มีการเริ่มต้นมีทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรในประเทศไทยเมื่อ 27 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบัน ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างสำคัญและเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ในการที่ใช้อำนาจอธิปไตย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยนั้นสอดคล้องกับประโยคต่อไปที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ แม้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีการกำหนดกลไกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญทำเสร็จเรียบร้อยแล้วต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณา ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องไปลงประชามติ ถ้าและลงประชามติแล้วให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย โดยในมาตรา 211 ปีณรศ วรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อนำรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้ว พระมหากษัตริย์ก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นว่าจะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญของประเทศนี้หรือไม่ ถ้าหากระบุว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนเป็นเจ้าของแน่นอน พระมหากษัตริย์ไม่เกี่ยวข้อง ร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนลงประชามติแล้วนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มากน้อยเพียงใด⁶⁷

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้มีการบัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” หรือ “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” ก็ตาม

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 61

แต่สิ่งที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปโดยไม่มีข้อโต้แย้งก็คือ อำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์และประชาชนมีอยู่ร่วมกัน

กรณีดังกล่าวนี้ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายไว้ว่า⁶⁸ อำนาจอธิปไตยของไทยนั้นอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน เหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในลักษณะนี้ก็เนื่องมาจากสองเหตุผลหลักคือ เหตุทางประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทยอันเกิดจากการสังสมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระมหากษัตริย์กับประชาชน และประการที่สอง ในทางกฎหมาย เมื่อสืบย้อนไปจนถึงวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จะเห็นได้ว่า ก่อนวันนั้นอำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ครั้นเมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ก็สละอำนาจนั้นให้ประชาชนทั่วประเทศ ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระองค์ลงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ยังคงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชน ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2” , (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538) , หน้า 191-192

บทที่ 4

พระราชสถานะและแนวคิดเกี่ยวกับ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

4.1 พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์อังกฤษและพระมหากษัตริย์ไทย

4.1.1 พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์อังกฤษ

จากวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาอังกฤษได้ทำให้ สถานะ บทบาทและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษได้รับผลกระทบโดยตรง วิวัฒนาการของพระราชฐานะของกษัตริย์ในปัจจุบันนั้นได้กลายมาเป็นยุคของ ระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งกลไกของระบบดังกล่าวได้พยายามที่จะยกสถาบันพระมหากษัตริย์ให้พ้นจากการเมือง ทั้งนี้ เพราะการกลายมาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้สร้างหลักการที่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมือง ทำให้การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์จะปฏิบัติไปตามคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด เช่นนี้ทำให้เป็นระบบที่มีลักษณะของกษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่ไม่ได้ปกครอง (reigns but does not govern) กษัตริย์อังกฤษทรงมีพระราชสถานะที่อยู่นอกรวมการเมือง และการกระทำใด ๆ ของกษัตริย์จะปฏิบัติตามคำทูลแนะนำจากฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น ดังนั้น ในปัจจุบันกษัตริย์หรือพระราชินีอังกฤษจะทรงมีพระราชสถานะที่สำคัญ ดังนี้คือ

4.1.1.1 พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งรัฐ (Head of State)

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ฐานะประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหาร อาจจะมีบุคคลคนเดียวกันหรือแยกจากกันก็ได้ ดังเช่นในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศสในยุคสาธารณรัฐที่ 5 และประเทศรัสเซียภายใต้รัฐธรรมนูญปี 1993 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในฐานะของประมุขแห่งรัฐ และหน้าที่ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารนั้นสามารถแยกออกจากกันได้ หน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในพระราชฐานะประมุขแห่งรัฐนั้น สามารถแบ่งออกไปได้ 3 กรณีด้วยกันคือ

1. พระราชฐานะประมุขแห่งรัฐ นั้นยังคงมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในแบบทางการที่คงเหลืออยู่ เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือการยุบสภา เป็นต้น

2. พระราชฐานะประมุขแห่งรัฐ ต้องปฏิบัติพระราชภารกิจอย่างเป็นทางการต่างๆ เช่น พระราชพิธี หรืองานการกุศลต่างๆ เป็นต้น

3. ทรงเป็นเสมือนสัญลักษณ์และศูนย์รวมใจของคนทั้งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นพระราชภารกิจที่สำคัญที่สุดของพระมหากษัตริย์อังกฤษ

ในฐานะประมุขแห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงร่วมในงานพิธีต่างๆ และต้องทรงปรากฏพระองค์ต่อสาธารณชนในกิจกรรมหรือเทศกาลที่สำคัญของรัฐ ดังนั้น ในกรณีที่พระนางวิคตอเรียทรงเก็บพระองค์ไม่ปรากฏพระองค์ต่อสาธารณะ หลังจากการสิ้นพระชนม์ของพระสวามี จึงเป็นการทำให้ภาพลักษณ์ของสถาบันกษัตริย์อังกฤษเสียหาย พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐจำเป็นต้องปรากฏตัวใกล้ชิดต่อประชาชน ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนร่วมกับองค์พระมหากษัตริย์ และเพื่อที่จะได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชน ในการที่จะทรงปฏิบัติพระราชภารกิจในฐานะประมุขของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹

วอลเตอร์ แบตซอต ได้กล่าวในหนังสือของเขา² ถึงความแตกต่างระหว่างองค์ประกอบที่มีประสิทธิภาพ (efficient) และองค์ประกอบที่ทรงไว้ซึ่งเกียรติยศ (dignified) ของรัฐธรรมนูญไว้ว่า องค์ประกอบที่มีประสิทธิภาพได้แก่องค์ประกอบที่มีอำนาจที่จะสร้างนโยบายหรือทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จ ดังเช่น คณะรัฐมนตรี เป็นต้น ส่วนองค์ประกอบที่ทรงไว้ซึ่งเกียรติยศ ก็ดังเช่นสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งมีลักษณะที่มีการใช้อำนาจในทางก่อให้เกิดประสิทธิภาพน้อยกว่า แต่ไม่ได้หมายความว่าปราศจากความสำคัญ ในทางตรงกันข้าม สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นกลไกที่เป็นพื้นฐานของการเป็นสัญลักษณ์ของการรวมเป็นหนึ่งเดียวของคนในชาติ

จะเป็นการง่ายที่ประมุขของรัฐจะสามารถประกอบกิจกรรมในทางเกียรติยศได้อย่างสมบูรณ์ หากกิจกรรมในเชิงประสิทธิภาพไปอยู่ที่บุคคลอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากกิจกรรมของรัฐในเชิงประสิทธิภาพนั้นมักจะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น ดังนั้น เมื่อประมุขของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติกิจกรรมในเชิงประสิทธิภาพ พระองค์ก็จะไม่อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งชาติ แต่พระองค์จะกลายเป็นตัวแทนของฝ่ายที่เห็นด้วยกับพระองค์เท่านั้น

¹ Vornor Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", pp.61-62.

² Walter Bagehot, "The English Constitution", อ้างใน Vornor Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", p.61

ปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศที่ประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารในความเป็นจริงอยู่ที่คนๆ เดียวกัน ดังเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในสมัยประธานาธิบดี นิกสัน (Nixon) เมื่อเกิดกรณีอื้อฉาววอเตอร์เกตทำให้ประธานาธิบดี นิกสัน ต้องลาออก กรณีดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของคนอเมริกันไม่น้อย เพราะประธานาธิบดี เป็นประมุขของรัฐด้วย คนอเมริกันในยุคนั้น คงไม่ได้มีความรู้สึกที่นายนิสันเป็นตัวแทนของคนอเมริกันทั้งชาติ ซึ่งจะต่างกับที่คนอังกฤษรู้สึกว่าสมเด็จพระราชินีเป็นตัวแทนของพวกเขาตน ทั้งนี้ เพราะสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษทรงอยู่ในฐานะประมุขของรัฐในทางความเป็นจริง แต่ไม่ได้ทรงอยู่ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารในทางกลไกตำแหน่งประมุขของฝ่ายบริหาร ของพระองค์เป็นแต่เพียงทางการเท่านั้น

ตำแหน่งประมุขของรัฐนี้เป็นตำแหน่ง ที่เป็นเหมือนสัญลักษณ์รวมใจของคนทั้งชาติ ในอเมริกาจุดรวมใจของคนทั้งชาติไม่ใช่ประธานาธิบดีแต่กลายเป็นรัฐธรรมนูญ ในประเทศฝรั่งเศสนั้น เมื่อมีการปฏิวัติในปี 1789 ได้ทำลายจุดศูนย์กลางอันได้แก่สถาบันกษัตริย์ของรัฐลง แต่ก็ไม่ได้มีการสร้างสิ่งใดขึ้นแทนที่ ทำให้มีคนมองว่าประวัติศาสตร์ของการมีรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ในฝรั่งเศสก็คือประวัติศาสตร์ของการค้นหาสัญลักษณ์ของชาติที่ยังค้นหาไม่พบ

การที่ประเทศอังกฤษ เป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ก็เนื่องจากมีสถาบันพระมหากษัตริย์ที่เก่าแก่และสถาบันพระมหากษัตริย์ของอังกฤษแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลางของชนชาติได้ดีกว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศใกล้เคียง นอกจากนั้น ในประเทศอังกฤษ สัญลักษณ์ของชาติได้แก่ตัวบุคคลหรือพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่รัฐธรรมนูญดังเช่นอเมริกา หรือประวัติศาสตร์วัฒนธรรมดังเช่นไอริช การที่มีจุดรวมใจของคนทั้งชาติเป็นตัวบุคคลนี้มีข้อดีคือ ทำให้ประชาชนเข้าใจและสามารถรู้สึก และสามารถเข้าถึง มีส่วนร่วมกับประมุขของรัฐได้ดีกว่าทฤษฎีหรือหลักการ

4.1.1.2 พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of the Executive)³

พระมหากษัตริย์นอกจากจะทรงเป็นประมุขของรัฐแล้ว ยังทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย หรือที่เรียกว่า “ราชบัลลังก์ (The Crown)” พระราชฐานะประมุข

³ ibid, pp.65-68

แห่งฝ่ายบริหารนี้ทำให้ทรงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการประกาศใช้ หรือยับยั้งกฎหมาย

แต่รูปแบบที่ทรงเป็นประมุขฝ่ายบริหารนั้น เป็นรูปแบบที่เป็นทางการ (Formalism) เท่านั้น ในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นการปกครองที่มีการแยกการกระทำของพระมหากษัตริย์ในฐานะส่วนพระองค์ออกจากกรกระทำที่ทรงทำตามคำแนะนำของรัฐมนตรี ดังนั้น แม้ว่าจะทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่พระราชอำนาจ(perogative powers) นั้นมากกว่าร้อยละ 95 ถูกใช้โดยรัฐมนตรีหรือโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี พระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์จะถูกใช้ก็ต่อเมื่อมีสถานการณ์พิเศษเท่านั้น

หลักการสำคัญที่สุด ของพระราชฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร ก็คือจะต้องทรงดำรงพระองค์อยู่เหนือและเป็นกลางทางการเมือง ในอดีตที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะปกป้องประชาชน และรัฐสภาจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพระมหากษัตริย์ แต่ในปัจจุบันกลับกลายเป็นตรงกันข้าม คือ จะต้องหาทางป้องกันพระมหากษัตริย์จากการต่อสู้ทางการเมือง และวิธีการที่จะปกป้องพระมหากษัตริย์จากการเมือง ก็คือ ธรรมเนียมปฏิบัติที่พระมหากษัตริย์จะต้องทรงกระทำการใดๆโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี ซึ่งในพระราชฐานะประมุขของฝ่ายบริหารมีหลักการใหญ่ๆอยู่ 3 ประการคือ

1. พระมหากษัตริย์จะต้องทรงตรัสหรือกระทำการใด โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี
2. ถ้อยแถลงต่างๆทั้งต่อสาธารณะหรือส่วนพระองค์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลจะต้องทรงทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี
3. พระมหากษัตริย์จะต้องยอมรับและสนับสนุนคำแนะนำของรัฐมนตรีที่ได้ถวายต่อพระองค์

4.1.1.3 พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งศาสนจักรอังกฤษ และสกอตแลนด์

นิกายโบสถ์อังกฤษและโบสถ์แห่งสกอตแลนด์เป็นนิกายที่มีการก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายและเป็นนิกายที่เป็นทางการของอังกฤษและสกอตแลนด์ ส่วนในไอร์แลนด์เหนือและในเวลส์ไม่มีการก่อตั้งโบสถ์หรือนิกายอย่างเป็นทางการ นิกายที่ก่อตั้งขึ้นนี้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย และหลักการยอมรับเรื่องเสรีภาพในศาสนาและความเชื่อ อย่างไรก็ตาม ได้มีการก่อตั้งนิกายต่างๆขึ้นในประเทศเครือจักรภพที่พระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นประมุขในอังกฤษ

จากการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเป็นประมุขแห่งศาสนาจักรอังกฤษ และสกอตแลนด์ พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์จึงปรากฏคำว่า “ผู้ปกป้องความศรัทธา” (Defender of the Faith)

1. นิกายโบสถ์แห่งอังกฤษ (Church of England)

นิกายโบสถ์แห่งอังกฤษ และความสัมพันธ์ของ พระมหากษัตริย์กับนิกายนี้ ก่อตั้งขึ้นโดยParliamentary Acts ในช่วงปี 1530 อันเป็นผล มาจากการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษ โดยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 ทรงปฏิเสธการอยู่ใต้สันตปาปาในนิกายโรมันคาทอลิก และประกาศว่าพระองค์ทรงเป็นประมุขสูงสุดของนิกายโบสถ์อังกฤษ (Supreme Governor of the Church of England) พระมหากษัตริย์จะต้องทรงประกาศตนว่าเป็นสมาชิกของนิกายอย่างเต็มตัว และในพระราชพิธีสาบานตนขึ้นครองราชย์ พระมหากษัตริย์จะต้องให้คำมั่นว่าจะทรงปกป้องนิกายโบสถ์อังกฤษ

พระมหากษัตริย์แต่งตั้งอาชคิชอบ และบิชอปโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะพิจารณาจากรายชื่อที่คณะกรรมการสงฆ์เป็นผู้เสนอ นักบวชเหล่านั้นจะต้องถวายสัตย์ว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้ง และจะลาออกจากตำแหน่งไม่ได้จนกว่าจะได้รับพระบรมราชานุญาต

พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้เปิดประชุมสภาสงฆ์ (General Synod) หลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสงฆ์ ซึ่งจะมีขึ้นทุกๆ 5 ปี สภาสงฆ์จะมีอำนาจซึ่งได้รับมอบจากรัฐสภาในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับนิกายโบสถ์แห่งอังกฤษ กฎเกณฑ์ ดังกล่าวไม่สามารถจะแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้ง ไม่สามารถแปรญัตติเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ เมื่อผ่านจากรัฐสภาและได้รับการลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าให้ประกาศใช้แล้ว ก็จะมีสถานภาพกลายเป็นกฎหมาย

2. นิกายโบสถ์แห่งสกอตแลนด์ (Church of Scotland)

ตาม Treaty of Union 1707 พระมหากษัตริย์ทรงมี หน้าที่เป็นผู้ปกป้องนิกายโบสถ์แห่งสกอตแลนด์ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงมีฐานะเป็นประมุขแห่งนิกายนี้ แต่ทรงเป็นเพียงสมาชิกสามัญเท่านั้น ในสกอตแลนด์มีการแบ่งแยกระหว่างรัฐในทางโลก และศาสนาจักรในทางธรรมอย่างเด็ดขาด โดยแต่ละฝ่ายก็มีอำนาจสูงสุดในส่วนของตน ศาสนจักรมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการปกครองตนเอง ผู้มีอำนาจสูงสุดได้แก่สภาสงฆ์ซึ่งมีอำนาจออกกฎเกณฑ์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์

4.1.1.4 พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขของกองทัพ

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของกองทัพ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามและประกาศสงบศึก ซึ่งกรณีดังกล่าวมีประวัติศาสตร์ย้อนไปตั้งแต่ในสมัยที่พระมหากษัตริย์มีหน้าที่ต้องดูแลกองทัพ รวมทั้งเป็นผู้นำกองทัพเข้าทำสงคราม อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจเหล่านี้ปัจจุบันไม่ได้ใช้โดยพระราชดำริขององค์พระมหากษัตริย์เอง ตาม Bill of Right 1689 ประกาศว่า การที่จะมีกองทัพที่พร้อมรบในช่วงเวลาที่ประเทศสงบโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภา ถือเป็นกรกระทำที่ผิดกฎหมาย

การมีอยู่ซึ่งกองทัพบกและกองทัพอากาศ ได้ถูกรับรองโดย Army and Air Force Act 1955 รวมทั้ง พระราชบัญญัติก่อนหน้านั้น ความต่อเนื่องของ กองทัพขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยรัฐสภาทุกปี

ในการเกณฑ์พลเรือนเข้ารับราชการทหารในกองทัพบก และกองทัพอากาศนั้น จะต้องมีการถวายสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ในฐานะประมุขของฝ่ายทหาร แต่ในส่วนของกองทัพเรืออังกฤษนั้นไม่จำเป็นต้องมีการถวายสัตย์ เนื่องจากกองทัพเรืออังกฤษมีความเป็นมาที่ยาวนานและถูกก่อตั้งขึ้นโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์(perogative)

พระมหากษัตริย์ และพระราชวงศ์หลายพระองค์ทรงได้รับการถวายตำแหน่งเกียรติยศในกองทัพทั้งในกองทัพอังกฤษและเครือจักรภพ

4.1.1.5 พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขของเครือจักรภพ (The Head of the Commonwealth)⁴

นอกจากการเป็นประมุขของอังกฤษแล้ว ปัจจุบันพระมหากษัตริย์อังกฤษยังทรงมีสถานะเป็นประมุขของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในเครือจักรภพอังกฤษอีกด้วย กล่าวคือ ในฐานะ "ประมุขของเครือจักรภพ" และพระองค์จะยังทรงมีสถานะเป็นประมุขของรัฐของกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ ซึ่งมีได้ประกาศให้ประเทศของตนเป็น สาธารณรัฐและประเทศเหล่านั้นมิได้มีกษัตริย์หรือพระราชินีของตน เนื่องจากประเทศที่เป็นสมาชิกในเครือจักรภพอังกฤษมีทั้งกลุ่มประเทศที่มีได้เป็นสาธารณรัฐและถือว่าประมุขของรัฐคือ พระนางเอลิซาเบธที่ 2

⁴ ibid,pp.240-298

(Monarchies under Queen Elizabeth II) และกลุ่มประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ (Republics) ที่สมัครใจเข้าร่วมเป็นสมาชิก อีกทั้งกลุ่มประเทศที่มีกษัตริย์หรือพระราชินีของตนอยู่แล้ว (Indigenous Monarchies) ซึ่งในคำปรารภของ The Statute of Westminster, 1931 ก็ได้บัญญัติให้กษัตริย์อังกฤษทรงเป็นสัญลักษณ์ของเสรีภาพ แห่งการรวมตัวกันเป็นสมาชิกในเครือจักรภพอังกฤษ ความสัมพันธ์ของกษัตริย์อังกฤษกับเครือจักรภพอังกฤษนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ของราชวงศ์อังกฤษในอดีตที่มีดินแดนที่ขึ้นตรงต่ออังกฤษมากมาย แม้ว่าในปัจจุบันส่วนใหญ่จะได้รับเอกราชแล้ว และยังมีกลุ่มประเทศในเครือจักรภพที่ถือว่าพระราชินีเอลิซาเบธที่ 2 เป็นประมุขของรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วประชาชนในประเทศนั้น ๆ แต่ดั้งเดิมจะเป็นชาวอังกฤษ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ เช่นนี้เอง ได้มีการแต่งตั้งบุคคลไปดำรงตำแหน่ง "ข้าหลวง" หรือ "ผู้ว่าราชการ" (governor-general) ประจำเฉพาะกลุ่มประเทศที่ถือว่าพระราชินีเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งจะทำหน้าที่เสมือนผู้แทนพระองค์ เช่น ลงนามแต่งตั้งหรือปลดนายกรัฐมนตรี หรือลงนามยุบสภาในนามของพระราชินี เป็นต้น แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติตามรูปแบบที่เป็นแบบพิธีของการเป็นประเทศที่ใช้ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภา เพราะอำนาจในทางการเมืองของบรรดาประเทศเหล่านั้นจะถูกจำกัดขอบและใช้โดยฝ่ายการเมืองคือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีของเขาอยู่แล้ว และในทางปฏิบัติในบางครั้งพระราชินีเอลิซาเบธที่ 2 จะทรงเสด็จพระราชดำเนินไปเปิดการประชุมรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ในฐานะประมุขของรัฐ ตลอดจนจะเสด็จเยี่ยมเยียนประเทศในเครือจักรภพอังกฤษและการประทานอนุญาตให้ นายกรัฐมนตรีของประเทศในเครือจักรภพบางประเทศเข้าเฝ้า ในระหว่างที่มีการประชุมประจำปีในกรุงลอนดอน ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ของพระองค์ก็เป็นไปตามพระราชเสถอณะของการเป็นประมุขของเครือจักรภพอังกฤษนั่นเอง⁵

ประเทศที่ถือว่าพระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นประมุขของประเทศมี 15 ประเทศ ได้แก่ แอนติกัวแอนด์บาร์บูดา (Antigua and Barbuda) ออสเตรเลีย บาฮามาส (Bahamas) บาบาดา (Barbados) เบลีซ (Belize) แคนาดา แกรนาดา จาไมกา นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี เซนต์คริสโตเฟอร์และเนวิส (Saint Christopher and Nevis) เซนต์ลูเชีย (Saint Lucia) เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีน (Saint Vincent and the Grenadines) หมู่เกาะไซโลมอน และ ตูวาลู (Tuvalu)

ประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพแต่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขมี 28 ประเทศ คือ บังกลาเทศ บอสวานา ไชปรัส โดมินีกา แกมเบีย กานา กูยานา อินเดีย เคนยา คิริบาติ มาลาวี มัล

⁵ Vernon Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", pp.

ดิฟ มอลตา มัลดีเตอูส นามิเบีย นาอูรู (Nauru) ไนจีเรีย ปากีสถาน ซีเชเรส เซียร์ราเลโอน สิงคโปร์ แอฟริกาใต้ ศรีลังกา แทนซาเนีย ตรินิแดดแอนด์โทบาโก อุกันดา วานัวตู (Vanuatu) แซมเบีย และซิมบับเว

และประเทศในเครือจักรภพที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ ได้แก่ เลโซโท (Lesotho) มาเลเซีย สวาซิแลนด์ ตองกา บูร์ไน และซามัวตะวันตก (Western Samoa)⁶

4.1.1.6 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่งความยุติธรรม (Fountain of Justice)⁷

การจัดการเรื่องกระบวนการยุติธรรม ถือเป็นหน้าที่ที่เก่าแก่ที่สุดอย่างหนึ่งของพระมหากษัตริย์ตั้งแต่ยุคแองโกล-แซกซอน แนวคิดที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเสมือนหนึ่งบ่อน้ำพุแห่งความยุติธรรมได้เริ่มเกิดขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อต้องการจะทำให้ระบบกระบวนการยุติธรรมที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นกลายเป็นระบบเดียวกันทั้งประเทศ

ในสมัยพระเจ้า Ethelbert (560-616) ได้มีการบัญญัติประมวลกฎหมายขึ้นมาโดยใช้ภาษาท้องถิ่นในการเขียน ต่อมาพระเจ้า Alfred (871-899) ได้ขยายประมวลกฎหมายออกไปอีก โดยการบัญญัติจารีตประเพณีของสังคม (Community Custom) กฎเกณฑ์ในการปกครอง และกฎหมายโบราณขึ้น กษัตริย์อังกฤษในยุคต่อๆมาก็ได้ยังคงรักษากฎหมายที่กษัตริย์องค์ก่อนๆได้ทรงตราขึ้นมา รวมทั้งได้ปรับปรุงกฎหมายต่างๆและสร้างระบบกฎหมายที่เกิดจากการตัดสินคดี (case Law) ขึ้นเพื่อปรับใช้กับกฎหมายที่มีอยู่ด้วย

การที่พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นผู้ตรากฎหมายบังคับใช้มากขึ้น ทำให้กลายเป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในการที่จะเป็นผู้ที่ป้องกันรักษา ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและลงโทษผู้ฝ่าฝืน ตั้งแต่ยุคของพระเจ้าวิลเลียม (1060-1087) เป็นต้นมา การจัดการกระบวนการยุติธรรมในประเทศอังกฤษเริ่มพัฒนาประสิทธิภาพมากขึ้น โดยพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งเจ้าพนักงานขึ้นประจำมณฑลต่างๆ เพื่อดูแลความสงบและแต่งตั้งผู้ตัดสินคดีเพื่อเดินทางไปจัดการเรื่องกระบวนการยุติธรรม ทั้งราชอาณาจักร

⁶ Foreign and Commonwealth Office, “Britain’s Monarchy”, (London: COI Publishing Service, 1995), p.21.

⁷ Stanley De Smith and Rodney Brazier, “Constitutional and Administrative Law”, pp.382-387

จากจดหมายเหตุในปี 1179 บันทึกถึงเรื่องราวของพระเจ้าเฮนรีที่ 2 (1154-1189) ว่า “ พระองค์ทรงแต่งตั้งบุคคลที่ฉลาดเฉลียวจากราชอาณาจักรของพระองค์ และได้ส่งบุคคลเหล่านั้นไปยังส่วนต่างๆที่วราชอาณาจักร โดยมอบหมายให้ตัดสินความยุติธรรมในระหว่างประชาชน” ศาลหลวงจึงกลายเป็นศูนย์กลางของกระบวนการ ยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญา พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี โดยบางครั้งพระองค์ก็ทรงประทับในศาลระหว่างพิจารณาคดี จนกระทั่งในศตวรรษที่ 15 ได้มีการตั้งศาลหลวงขึ้นที่เวสต์มินสเตอร์และศาลหลวงก็ได้ตั้งอยู่ที่เวสต์มินสเตอร์จนกระทั่งปี ค.ศ. 1882

อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีข้อจำกัดในการบังคับคดี ข้อจำกัดดังกล่าวรวมถึงข้อจำกัดในภูมิภาค โดยเฉพาะในอาณาเขตที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงออกไปตามแนวชายแดน เช่น เวลส์และสกอตแลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในเรื่องเขตอำนาจศาล ดังเช่นในเขตพาลาติน (palatine countries) ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงมอบพระราชอำนาจในการปกครองแก่บุคคลอื่นในลักษณะสัมปทาน และเขตอำนาจในศาลทางศาสนา โดยเฉพาะบรรดาขุนนางในท้องถิ่นเป็นอุปสรรคในการบังคับคดีเป็นอย่างมาก เนื่องจากบรรดาขุนนางท้องถิ่นพยายามที่จะใช้กฎหมายท้องถิ่นของตน มากกว่าใช้กฎหมายจากส่วนกลาง

อำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการจัดการกระบวนการยุติธรรม ได้ถูกลดลงไปในยุคที่รัฐสภาได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น Bill of Right 1689 ได้ ยืนยันหลักการทางรัฐธรรมนูญว่า พระมหากษัตริย์ทรงไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรมอีกต่อไป และต่อมาภายใต้ Act of Settlement 1701 บัญญัติว่า ผู้พิพากษา จะคงดำรงอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่ยังคงมีความประพฤติดี ไม่ใช่ดำรงอยู่ในตำแหน่งตามความพอพระทัยของพระมหากษัตริย์ (พระมหากษัตริย์ปลดผู้พิพากษาได้โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี) กฎหมายดังกล่าวเป็นการทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมเป็นอิสระจากพระมหากษัตริย์

ในปัจจุบันนี้ การตัดสินคดีในอังกฤษตัดสินในพระปรมาภิไธย บทบาทของพระมหากษัตริย์ในกระบวนการยุติธรรมจึงเหลือแต่เพียงในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงตัดสินคดีหรือพิจารณาคดีด้วย พระองค์เองแต่อย่างใด

ตามถ้อยคำสาบาน ในวันพิธีพระบรมราชาภิเษก (Coronation oath) คอมมอนลอว์ และกฎหมายอีกจำนวนหลายฉบับ พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของการพระราชทานอภัยโทษในประเทศอังกฤษ บรรดาอำนาจต่างๆล้วนแต่มีที่มาจากฝ่ายบริหาร(The Crown) ทั้งสิ้น ดังเช่น ศาลก็ได้แก่ศาลขององค์พระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษา ก็คือผู้พิพากษาของพระมหากษัตริย์ และได้รับอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือราช
 วัติในการตัดสินคดี คดีอาญา ก็คือคดีที่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในนามของพระมหา
 กษัตริย์ และนักโทษ ก็คือนักโทษของพระมหากษัตริย์ ซึ่งนักโทษจะถูกจำคุกตามพระประสงค์ของ
 พระมหากษัตริย์ (During Her Majesty's pleasure) เป็นต้น

ตามกฎหมายแล้ว พระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราช
 อำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรีในการแต่งตั้งผู้พิพากษาอาวุโส หรือในการพระราชทานอภัย
 โทษ

4.1.1.7 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่มาแห่งเกียรติยศ (Fountain of Honour)

จุดกำเนิดของแนวคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์ในฐานะที่มา
 แห่งเกียรติยศ (Fountain of honour) นั้น มีความเป็นมาที่เก่าแก่และยาวนาน สมัยโบราณพระ
 มหากษัตริย์ทรงได้ตระหนักถึงความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องพระราชทานรางวัลแห่ง
 เกียรติยศให้แก่ทหารที่เข้าร่วมสงคราม และผู้ที่รับใช้พระองค์ด้วยความซื่อสัตย์ โดยการพระราช
 ทานเงินทอง ที่ดิน หรือเครื่องหมายแสดง เกียรติยศอันเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี
 ที่พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์ใหม่ทรงขึ้นครองราชย์ พระองค์จำเป็นจะต้องแน่ใจได้ว่าข้าราชการ
 บริหารมีความจงรักภักดีต่อพระองค์

หลังจากที่พระเจ้าวิลเลียมที่ 1 ขึ้นครองราชย์ในปี 1066 พระองค์
 ทรงพระราชทานที่ดินและตำแหน่งขุนนาง (Earldoms) ให้แก่บรรดานักพลที่ช่วยพระองค์ปกป้อง
 ดินแดนจากการรุกรานของพวกเวลส์ ในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ทรงพระราชทานที่ดินและ
 ตำแหน่งให้แก่บุตรนอกสมรสของพระองค์ ที่ไม่สามารถจะมีสิทธิครองราชย์

ภายหลังยุคกลาง การพระราชทานเงินหรือที่ดิน ได้ถูกเปลี่ยน
 เป็นการพระราชทานยศอัศวิน (Knighthood) หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เช่น order of chivalry
 เป็นต้น ตั้งแต่ยุคของพระเจ้า ริชาร์ดที่ 2 (Richard II) เป็นต้นมา สร้อยคอทองคำหรือเหรียญตรา
 เป็นสิ่งที่นิยมพระราชทานเป็นอย่างมาก

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 การพระราชทาน Order of Chivalry จำกัดอยู่
 แต่เพียงกลุ่มชนชั้นสูงหรือกลุ่มทหารระดับสูงเท่านั้น แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมาก็เริ่มมีการพระราช
 ทานแก่ประชาชนในวงกว้างมากขึ้น

ในช่วงศตวรรษที่ 18- 19 เนื่องจากระบบของรัฐบาล และระบบ
 ของผู้บริหารประเทศหรือรัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำ ได้มีบทบาทมากขึ้น ทำให้วิธีการใน
 การคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับพระราชทานเกียรติยศ หรือแต่งตั้งขุนนางจะต้องกระทำโดยคำแนะนำ
 นำของนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ก็ยังสามารถพระราชทาน
 เครื่องราชอิสริยาภรณ์บางประเภทโดยทรงสามารถเลือกบุคคลที่จะได้รับได้ด้วยพระองค์ คือ
 Order of the Greater, Order of the Thistle , the Order of Merit , the Royal Victorian Order
 รวมทั้ง Royal Victorian Chain, Royal Medals of Honour และ Medals for Long Service

4.1.1.8 พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายของ สหราชอาณาจักร⁸

จากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ พระมหากษัตริย์ทรงถือเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมทั้งปวง ดังนั้น จะฟ้องร้ององค์พระมหากษัตริย์มิได้ทั้งทางแพ่งและทาง
 อาญา กฎหมายของรัฐบาลไม่สามารถบังคับใช้ต่อพระองค์ได้ หากไม่มีข้อความที่บัญญัติไว้
 อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม องค์พระมหากษัตริย์ก็ทรงใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างสูงที่จะ
 ปฏิบัติพระองค์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

4.1.1.9 พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายของ สหภาพยุโรป

กฎหมายของสหภาพยุโรป ถูกบังคับใช้ในสหราชอาณาจักรโดย
 ศาลระหว่างประเทศแห่งสหราชอาณาจักร ดังนั้น จึงไม่มีกลไกอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายสหภาพ
 ยุโรปบังคับใช้ต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ แต่อย่างไรก็ตาม องค์พระมหากษัตริย์ก็ทรงให้ความสำคัญ
 สำคัญต่อความต้องการต่างๆของกฎหมายสหภาพยุโรป และในฐานะที่ทรงเป็นชนชาติอังกฤษ
 ดังนั้น จึงถือได้ว่าองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพลเมือง (citizen) ของสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน
 แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่กระทบถึงพระราชอำนาจและความรับผิดชอบของพระองค์ ในฐานะพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด

⁸ [http:// www.royal.gov.uk/today/laws](http://www.royal.gov.uk/today/laws)

4.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์อังกฤษ

4.1.2.1 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์และการขึ้น

ครองราชย์

เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ของอังกฤษมีการสืบทอดโดยใช้หลักสายโลหิต (Hereditary) พระมหากษัตริย์ทรงขึ้นครองราชย์โดยการสืบทอดทางสายโลหิตมิใช่โดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นครองราชย์มีทั้งที่เป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา และหลักเกณฑ์ที่มีใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา โดยทั่วไปแล้วหลักเกณฑ์เรื่องการสืบทอดตำแหน่งโดยสายเลือดที่มีอยู่ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ของกฎหมายซาลิก (Salic Law) เป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องห้ามมิให้สตรีขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์โดยเด็ดขาด หลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้ในประเทศฝรั่งเศส ในยุคที่ยังมีระบบกษัตริย์

2. หลักเกณฑ์ที่ผู้มีสิทธิขึ้นครองราชย์ลำดับแรกต้องเป็นโอรสหรือธิดาคนโตของกษัตริย์เท่านั้น ทั้งนี้โดยไม่จำกัดว่าจะเป็เพศใด หลักเกณฑ์ที่ใช้ในประเทศสวีเดน ตั้งแต่ ค.ศ. 1979

3. หลักเกณฑ์ที่เกิดขึ้นตามคอมมอนลอว์ที่ใช้ในประเทศอังกฤษ กล่าวคือ บุตรชายมีสิทธิในการครองราชย์ก่อนบุตรที่เป็นสตรีและและบุตรชายที่มีอายุมากกว่าจะมีสิทธิขึ้นครองราชย์เหนือบุตรชายที่มีอายุน้อยกว่า (Promogenitures)

ในปี ค.ศ. 11589 สภา Convention ได้ัญเชิญเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์และเจ้าหญิงแมรีขึ้นครองราชบัลลังก์อังกฤษ เนื่องจากเกิดสุญญากาศทางรัฐธรรมนูญจากกรณีที่พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้หลบหนีออกจากประเทศ⁹ โดยสภาได้ประกาศว่าราชบัลลังก์ได้ว่างลง ซึ่งเหตุการณ์นี้เป็นเหตุการณ์ที่เน้นย้ำถึงอำนาจของรัฐสภาในการที่จะควบคุมการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์

ปัจจุบันการขึ้นครองราชย์ถูกกำหนดโดย Act of Settlement 1700 Act of Union with Scotland 1707 และ Act of Union with Ireland 1800 ตาม Act of

⁹ Maitland , "History of England Constitution", pp.283-5

Settlement พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้สืบสายโลหิตจากเจ้าหญิงโซเฟีย (Electress of Hanover หลานของพระเจ้าเจมส์ที่ 1) และต้องเป็นโปแตสแตนต์¹⁰

โอรสองค์โตของพระมหากษัตริย์ จะเป็นรัชทายาทที่จะสืบทอดบัลลังก์ซึ่งจะได้รับตำแหน่ง Duke of Cornwall ในทันที และต่อมาจะได้รับแต่งตั้งเป็น Prince of Wales แต่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีโอรส ผู้ที่อยู่ในสายสืบสันตติวงศ์องค์ถัดไปจะได้แก่ พระธิดาของพระมหากษัตริย์หรือพระชนินุสรูของพระมหากษัตริย์ในกรณีที่ทรงไม่มีพระโอรส และพระธิดา สิทธิในการขึ้นครองราชย์ของบุคคลดังกล่าวอาจจะถูกแทนที่ได้ หากต่อมาพระมหากษัตริย์มีพระราชโอรส¹¹

ตาม Bill of Rights 1679 และ Act of Settlement 1701 หลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยรัฐสภา ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงเสด็จสวรรคต ราชสมบัติจะตกเป็นของรัชทายาททันทีโดยอัตโนมัติ หลังจากนั้น จึงจะมีพิธีบรมราชาภิเษก (Coronation Ceremony) พิธีการดังกล่าวในปัจจุบันยังคงเป็นพิธีการที่อยู่บนพื้นฐานเดียวกับพิธีการที่มีในยุคของแอนโกลแซกซอน ซึ่งเป็นพิธีการที่สื่อความหมายว่า พระมหากษัตริย์องค์ใหม่ทรงเป็นที่ยอมรับของประชาชนและถูกเลือกโดยประชาชน

กฎหมายเกี่ยวกับการขึ้นครองราชย์ มีดังนี้

1. ตาม Accession Declaration Act 1910 พระมหากษัตริย์จะต้องทรงประกาศต่อรัฐสภาในคราวแรกที่จะทรงทำได้หลังจากขึ้นครองราชย์ ว่าพระองค์ศรัทธาต่อนิกายโปรแตสแตนต์ ซึ่งพ้องกับหลักเกณฑ์ตาม Act of Settlement ที่ห้ามพระมหากษัตริย์นับถือนิกายโรมันคาทอลิก

2. ตาม Act of Settlement 1701 Accession Declaration 1910 และ Coronation Oath Act 1679 พระมหากษัตริย์จะต้องทรงกล่าวคำสาบานในวันที่ทำพิธี พระบรมราชาภิเษก ส่วนกรณีคำสาบานก็จะเป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายดังกล่าว

¹⁰ คดี A-G. V. Prince Ernest Augustus of Hanover [1957] A.C. 436.

¹¹ E.C.S. Wade and A.W. Bradley, "Constitutional and Administrative Law", (Hong Kong : London, 1987) ,pp.230-1.

3. ตาม Act of Union with Scotland 1706 พระมหากษัตริย์จะต้องถือว่า พระองค์เป็นส่วนหนึ่งของนิกาย Church of England หรือถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุดของนิกาย (Supreme Governor)

4.1.2.2 พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ (Royal Style and Titles)

12

ตาม The Royal Style Act 1953 พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องมีรูปแบบบ่งบอกถึงดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลอังกฤษด้วย ซึ่งพระปรมาภิไธยนั้นก็แล้วแต่พระมหากษัตริย์จะทรงเห็นสมควร ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ 2 ทรงมีพระปรมาภิไธย ดังนี้

“Elizabeth II by the Grace of God of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Her other Realms and Territories Queen, Head of the Commonwealth , Defender of the faith.”

ก่อนที่จะมีประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์นั้น จะใช้เหมือนกันในทุกประเทศในเครือจักรภพ ตาม Statute of Westminster 1931 การจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาของรัฐ Dominion ทุกรัฐ ดังนั้น ในปี 1952 ที่ประชุมนายกรัฐมนตรีประเทศในเครือจักรภพอังกฤษจึงได้มีมติว่า ต่อไปนี้ประเทศแต่ละประเทศจะต้องมีรูปแบบของพระปรมาภิไธยแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเทศนั้นจะกำหนด แต่สิ่งที่จะมีเหมือนกันก็คือ วลีที่ว่า “Head of the Commonwealth” หรือ “ประมุขแห่งเครือจักรภพ” ดังนั้น พระมหากษัตริย์ของอังกฤษมิได้เป็นเพียงแต่ประมุขของประเทศอังกฤษ แต่จะเป็นประมุขของเครือจักรภพด้วย พระราชฐานประมุขของประเทศอังกฤษ และพระราชฐานประมุขของแต่ละประเทศในเครือจักรภพจะแยกจากกัน

ในปี ค.ศ. 1953 ได้มีคดี MacCormick V. Lord Advocate ซึ่งมี การฟ้องร้องว่าพระปรมาภิไธย “อลิซาเบธที่ 2” นั้นขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการรวมกันระหว่างสกอต

¹² Foreign and Commonwealth Office, “[Britain’s Monarchy](#)”, p.16

แลนด์และอังกฤษ เนื่องจากในสกอตแลนด์ไม่เคยมี “อลิซาเบธที่ 1 ศาลตัดสินว่า จำนวนตัวเลขหรือคำว่า “ที่” ไม่ได้เป็นผลมาจาก Royal Titles Act 1953 แต่มาจากพระบรมราชโองการในวันบรมราชาภิเษก และตาม Treaty of Union หรือกฎหมายว่าด้วยการรวมกันระหว่างสกอตแลนด์และอังกฤษก็ไม่ได้มีข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องลำดับที่ตั้งกล่าว ภายใต้กฎหมายสกอตแลนด์ประชาชนไม่มีสิทธิและไม่มีส่วนได้เสียในกรณีดังกล่าว

4.1.2.3 กรณีทรงเสด็จสวรรคต (Demise of the Crown)

แต่เดิมนั้น กรณีพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตจะส่งผลให้มีการยุบสภาและถือเป็นการสิ้นสุดของกิจกรรมต่างๆของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจจะกระทำการใดๆต่อไป แต่ในปัจจุบันนี้ได้มี The Demise of the Crown Act 1901 แก้ไขไว้แล้ว

4.1.2.4 การเงินของพระมหากษัตริย์ (Royal Finance)

แต่เดิมในสมัยศตวรรษที่ 17 พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ พระองค์เป็นผู้ใช้พระราชอำนาจในการบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง พระองค์ทรงสามารถเก็บภาษีอากรด้วยการอนุมัติจากรัฐสภาไว้เพื่อใช้ในกิจการต่างๆทั้งโดยทางการ และโดยส่วนพระองค์ แต่ในปัจจุบันมีการแบ่งแยกกันระหว่างค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและค่าใช้จ่ายเพื่อทำนุบำรุงสถาบันพระมหากษัตริย์ อาจจะแบ่งแยกที่มารายได้ได้เป็น 4 ประการดังนี้

1. The Civil List เป็นเงินที่พระองค์จะได้รับเป็นรายปี โดยผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศและประมุขของเครือจักรภพอังกฤษ อย่างไรก็ตาม เงินที่ได้จากรัฐสภานี้ไม่ได้มีความหมายในลักษณะที่เป็นการ “จ่าย” ให้แก่พระมหากษัตริย์ แต่มีลักษณะเป็นการ “ถวาย”

Civil List นี้มีที่มาตั้งแต่ในยุค ค.ศ. 1660 แต่รูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันนี้เริ่มต้นใช้ครั้งแรกในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 3 เมื่อเป็นที่ตกลงกันว่าค่าใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น รัฐสภาจะต้องเป็นผู้จัดหาให้ เพื่อเป็นการตอบแทนที่พระมหากษัตริย์ยอมสละเงินรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (Crown Estate) ให้แก่รัฐสภา

เงินในส่วนนี้ ร้อยละ 70 จะใช้เป็นเงินเดือนของข้าราชการบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ นอกจากนั้นจะเป็นค่าใช้จ่ายโดยทั่วไปในฐานะประมุขของรัฐ ซึ่งรวมถึงการจัดงานเลี้ยงประจำปี (Royal Garden Parties) และ ค่าใช้จ่ายระหว่างเสด็จเยี่ยมเยือนต่างประเทศ

Civil List นี้จะถูกกำหนดโดยรัฐสภา เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนตาม Civil List Acts ซึ่งจะกำหนดตายตัวเป็นระยะเวลา 10 ปี¹³ เงินในส่วนนี้กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ดูแล

2. The Grants-in-Aid ได้รับจากรัฐสภาเพื่อใช้จ่ายในการดูแลพระบรมมหาราชวังและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพระมหากษัตริย์ โดยแยกออกได้ดังนี้

(ก) ค่าใช้จ่ายในการดูแลพระบรมมหาราชวัง ในส่วนนี้จะเป็นเงินที่ได้มาจากรัฐสภาโดยกรมวัฒนธรรม การสื่อสารและการกีฬา เป็นผู้ดูแล สำนักพระราชวัง(The Royal House hold) จะเป็นผู้วางโครงการระยะ 5 ปีเพื่อส่งไปยังกรมวัฒนธรรมฯ ให้เป็นผู้อนุมัติงบประมาณเป็นรายปี

เงินในส่วนนี้ในช่วง 1997-98 เป็นจำนวน 16,409,000 ล้านปอนด์ และในปี 1999-2000 เป็นจำนวน 15,000,000 ล้านปอนด์

(ข) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพระมหากษัตริย์ทุกปี พระราชวงศ์ต้องทรงเดินทางอย่างเป็นทางการทั้งในและนอกประเทศมากกว่า 3,000 ครั้ง ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้รวมทั้งค่ารักษาความปลอดภัยด้วย

ปัจจุบันสำนักพระราชวัง จะได้รับเงินงบประมาณในส่วนนี้จากรัฐสภาโดยการดูแลของกรมสิ่งแวดล้อมและการขนส่ง (DETR) โดยสำนักพระราชวังจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายต่างๆไปยัง DETR เพื่อรับความเห็นชอบ

3. The Privy Purse เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับส่วนพระองค์เงินรายได้ส่วนนี้เป็นรายได้ส่วนพระองค์สำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นรายได้ที่ได้มาจากจาก The Duchy of Lancaster ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ดินที่อยู่ในรูปทรัสต์สำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์ในปี 1399 พระมหากษัตริย์ทรงให้เงินในส่วนนี้ในกิจการส่วนพระองค์

4. Her Majesty's personal income หรือรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระองค์

4.1.2.5 การเสียภาษีของพระมหากษัตริย์¹⁴

¹³ <http://www.royal.gov.uk/today/civillist.htm>

¹⁴ <http://www.royal.gov.uk/today/taxation.htm>

พระมหากษัตริย์ต้องเสียภาษีทางอ้อมต่างๆเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีท้องถิ่น (Local rate หรือ Council Tax) โดยความสมัครใจ(จะเสียหรือไม่ก็ได้) ในปี 1992 สมเด็จพระราชินีทรงเสนอว่า พระองค์จะทรงเสียภาษีรายได้จากการลงทุนในพระราชทรัพย์ ส่วนพระองค์โดยความสมัครใจ (Voluntary basis) ดังนั้นตั้งแต่ปี 1993 เป็นต้นมา พระองค์ทรงเสียภาษีรายได้ เหมือนบุคคลธรรมดาและทรงเสียภาษีจากรายได้ในส่วนของ Privy Purse เต็มจำนวนหลังจากหักค่าใช้จ่ายทางการออกแล้ว แต่รายได้ในส่วนCivil List และ Grants-in-Aid นั้น เป็นรายได้จากการถวายของรัฐสภาเป็นการตอบแทน ดังนั้น จึงไม่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษี

แม้ว่า พระราชทรัพย์ส่วนพระมหากษัตริย์จะตกอยู่ภายใต้ระบบภาษีมรดกก็ตาม แต่การตกทอดจากพระมหากษัตริย์องค์หนึ่งไปยังพระมหากษัตริย์อีกพระองค์หนึ่งไม่ต้องเสียภาษีมรดก ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นกลางทางรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ทำให้พระองค์ต้องอยู่ในฐานะที่มีความอิสระในด้านการเงิน และทำให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงประกอบธุรกิจต่างๆได้ นอกจากนั้นเป็นเพราะพระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ไม่มีการหมดอายุ ทรงปลดเกษียณ พระมหากษัตริย์ไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีมรดกโดยการถ่ายโอนทรัพย์สินไปยังองค์รัชทายาท ในขณะที่พระองค์ยังทรงมีพระชนมายุอยู่ได้ ทำให้ไม่มีการจ่ายภาษีมรดกในส่วนนี้

4.1.2.6 กฎหมายและวิธีปฏิบัติในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้เยาว์ ทรงไร้ความสามารถเป็นการถาวร ทรงไร้ความสามารถเป็นการชั่วคราว หรือทรงเสด็จนอกพระราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว¹⁵

ตาม Regency Act 1934 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้เยาว์และกรณีที่ทรงไร้ความสามารถเป็นการถาวร จะต้องมีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ส่วนกรณีที่ทรงไร้ความสามารถเป็นการชั่วคราว หรือกรณีที่ทรงเสด็จออกนอกราชอาณาจักร จะต้องมีการตั้งสภาแห่งรัฐ (Council of State) ขึ้น

กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นผู้เยาว์นั้นก็คือ พระองค์ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ส่วนกรณีที่ทรงไร้ความสามารถเป็นการถาวรจะต้องให้บุคคลทั้งห้าดังต่อไปนี้ ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 คน ประกาศว่าพระมหากษัตริย์ทรงไร้ความสามารถเป็นการถาวร

¹⁵ Vernon Bogdanor , “The Monarchy and the Constitution” , pp.42-46

อันได้แก่ พระญาติสนิทของพระมหากษัตริย์ ลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) ประธานศาลฎีกา (Lord Chief Justice) และ Master of the Rolls

ผู้ที่จะมาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จะต้องเป็นผู้ที่อยู่ลำดับถัดไปในการที่จะขึ้นครองราชย์ต่อจากพระมหากษัตริย์ และต้องมีอายุครบ 21 ปีบริบูรณ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์ได้ทุกกรณี เว้นแต่การให้ความเห็นชอบในกฎหมายที่แก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นครองราชย์ และกฎหมายแก้ไขหลักเกณฑ์ ใน Act of Union with Scotland ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้หลักประกันเรื่องศาสนาคริสต์ นิกายเพรสไบทีเรียน (Presbyterian)

ส่วนในกรณีที่ทรงไร้ความสามารถเป็นการถาวร จะมีการตั้งสภาแห่งรัฐ (Council of State) ขึ้น ประกอบด้วยคู่สมรสของพระมหากษัตริย์และรัชทายาทที่อยู่ในรายชื่อสืบสันตติวงศ์ต่อจากพระมหากษัตริย์ อีก 4 พระองค์ ซึ่งทุกพระองค์จะต้องมีอายุครบ 21 ปีบริบูรณ์ องค์ประชุมตามกฎหมายได้แก่ 2 ใน 5 แต่เดิมนั้นองค์ประชุมของสภาแห่งรัฐนี้มีได้มีแต่เฉพาะสมาชิกพระราชวงศ์เท่านั้น แต่อาจจะเป็นบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลก็ได้ แต่เนื่องจากในปี 1928 เมื่อพระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นโดยมีบุคคลในรัฐบาลรวมอยู่ด้วย รัฐอิสระไอริช ในฐานะประเทศในเครือจักรภพอังกฤษได้คัดค้านบุคคลดังกล่าวโดยอ้างว่า พระมหากษัตริย์ถือเป็นบุคคลกลางในระหว่างประเทศในเครือจักรภพ จึงไม่สมควรที่กลุ่มคนที่จะมาปฏิบัติหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์ จะมาจากตัวแทนรัฐบาลประเทศใดประเทศหนึ่ง ดังนั้น ในปี 1930 ที่ประชุม Imperial Conference จึงได้มีมติว่าเฉพาะสมาชิกพระราชวงศ์เท่านั้นที่มีสิทธิเป็นที่ปรึกษาแห่งรัฐ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไร้ความสามารถเป็นการถาวร

สภาแห่งรัฐ หรือ Council of State สามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆได้เหมือนองค์พระมหากษัตริย์ เว้นแต่ การยุบสภา นอกจากกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงอนุญาตไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การแต่งตั้งขุนนาง การให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่จะแก้ไข Act of Settlement การแก้ไขพระราชอิสริยยศหรือพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และไม่มีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับเครือจักรภพอังกฤษ

มีข้อน่าสังเกตว่า แม้ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และสภาแห่งรัฐ จะสามารถปฏิบัติพระราชภารกิจแทนพระมหากษัตริย์ได้เกือบทุกกรณี เว้นแต่ในกรณีที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่ก็มีอำนาจเป็นการเฉพาะในประเทศอังกฤษเท่านั้น ในประเทศเครือจักรภพที่

ถือพระมหากษัตริย์อังกฤษทรงเป็นประมุขของประเทศนั้นๆด้วย ไม่อาจถือสภาแห่งรัฐและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมายอังกฤษเป็นประมุขของรัฐในเครือจักรภพได้

4.1.2.7 การอภิเษกสมรสของพระมหากษัตริย์

การอภิเษกสมรสของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นไปตาม Act of Settlement 1701 ที่ต้องห้ามพระมหากษัตริย์สมรสกับสตรีหรือบุรุษที่นับถือศาสนาคริสต์ นิกายโรมันแคธอลิก หลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้กับสมาชิกราชวงศ์ด้วย นอกจากนี้ก็มีข้อจำกัดใดๆในเรื่องของการอภิเษกสมรส แต่อย่างไรก็ตาม จากกรณีการสละราชสมบัติของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 7 ในปี ค.ศ. 1936 ทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถอภิเษกสมรสได้โดยขัดต่อความต้องการรัฐมนตรี

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นบุรุษ เมื่อทรงอภิเษกสมรสกับสตรีใด สตรีผู้นั้นก็จะกลายเป็นพระราชินีโดยอัตโนมัติ แต่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสตรี เมื่อทรงอภิเษกสมรสก็ได้ทำให้บุรุษที่ทรงอภิเษกสมรสด้วยมีสถานะพิเศษใดๆ ขึ้นมา พระสวามีของพระบรมราชินีไม่ทรงมีอำนาจและสถานะใดตามรัฐธรรมนูญ

กรณีการอภิเษกสมรสของพระมหากษัตริย์นี้ เคยนำมาสู่ปัญหาทางรัฐธรรมนูญและการสละราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1936 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 ทรงมีความประสงค์จะอภิเษกสมรสกับสตรีชาวอเมริกัน ซึ่งผ่านการหย่าร้างมาแล้วถึงสองครั้ง ชื่อนาง วอลลิส ซิมป์สัน (Wallis Simpson) ในขณะนั้น พระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคณะรัฐมนตรีในการที่จะอภิเษกสมรส เนื่องจาก Royal Marriages Act of 1772 มิได้บังคับใช้กับกรณีการอภิเษกสมรสของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงไม่มีข้อจำกัดที่เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาจะมาจำกัด นอกจากนี้ที่บัญญัติไว้ใน Act of Settlement เท่านั้นที่ห้ามพระมหากษัตริย์อภิเษกสมรสกับสตรีหรือบุรุษที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันแคธอลิก

นายสแตนลีย์ บอลวิล (Stanley Baldwin) นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ไม่เห็นด้วยกับการอภิเษกสมรสกับหญิงชาวอเมริกันซึ่งผ่านการหย่าร้างมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงเหตุการณ์ดังกล่าว นายกรัฐมนตรีมิได้ถวายคำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 ว่าทรงสามารถอภิเษกสมรสได้หรือไม่ รวมทั้ง มิได้แนะนำให้พระองค์ทรงสละราชสมบัติ

ตามทฤษฎีที่เกี่ยวกับการสืบทอดราชบัลลังก์ของอังกฤษ นั้น การสืบทอดราชบัลลังก์มิได้มาจากการเลือก (choice) ของผู้ที่จะสืบทอดราชสมบัติ แต่เป็นไปโดยอัตโนมัติ (automatic) และถือเป็นหน้าที่ (duty) จนมีคำกล่าวว่าการสละราชสมบัติของกษัตริย์เปรียบเสมือนการที่มนุษย์ฆ่าตัวตาย (What Suicide is to a man , abdication is to a king) ดังนั้น การที่พระมหากษัตริย์ทรงถือว่าตำแหน่งพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่ทรงสามารถสละได้ จึงถือเป็นเรื่องที่ทำลายหลักการเรื่องการสืบทอดราชบัลลังก์ที่มีมายาวนาน

คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น ไม่เห็นด้วยกับการที่นางวอลลิสจะกลายเป็นพระราชินีของอังกฤษ เนื่องจาก พระราชินีจะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนและรัฐ เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ หากหญิงที่มีประวัติไม่เหมาะสมได้กลายเป็นราชินีแล้ว จะทำให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

ทางเลือกของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 จึงเหลืออยู่เพียงสองทางคือ เลิกจ้างการแต่งงานกับนางวอลลิส หรือไม่ก็ต้องสละราชสมบัติ ซึ่งทางเลือกทั้งสองทางพระองค์ต้องตัดสินใจด้วยตัวเอง โดยปราศจากคำแนะนำอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี

ต่อมาในวันที่ 21 พฤศจิกายน 1936 นางวอลลิส ได้ถวายคำแนะนำต่อพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 ถึงแนวคิดเรื่อง การแต่งงานโดยหญิงและบุตรที่เกิดขึ้นจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ รวมทั้งสถานภาพของการเป็นพระบรมราชวงศ์ (Morganatic) ซึ่งการแต่งงานดังกล่าว เป็นที่รู้จักในราชวงศ์ยุโรปเนื่องจากราชวงศ์ยุโรปมีข้อกำหนดมิให้แต่งงานกับหญิงที่ไม่มีอิสริยยศ แต่ในประเทศอังกฤษไม่ได้มีข้อกำหนดดังกล่าว แนวคิดเรื่องการแต่งงานดังกล่าว จึงไม่เป็นที่ยอมรับในกฎหมายอังกฤษ ดังนั้น การแต่งงานในลักษณะนี้จะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อรัฐสภาได้ออกกฎหมายรับรอง ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวก็เท่ากับว่าพระองค์จะต้องได้รับความยินยอมจากนายกรัฐมนตรีนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การได้รับความยินยอมในการอภิเษกสมรสแบบ Morganatic นั้น มีได้เพียงแต่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลอังกฤษเท่านั้น แต่ยังคงได้รับความยินยอมจากรัฐ Dominion ในฐานะส่วนหนึ่งของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษด้วย ซึ่งได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้ และรัฐอิสระไอริช ซึ่งรัฐบาลอังกฤษก็ได้ปฏิเสธที่จะให้มีการออกกฎหมายเช่นนั้น รวมทั้งบรรดารัฐ Dominion ต่างก็ได้ปฏิเสธที่จะให้การรับรองเช่นกัน ดังนั้น การที่จะทรงอภิเษกสมรสได้จึงเป็นกรณีที่พระองค์จะต้องเตรียมการที่จะปฏิเสธความต้องการของคณะรัฐมนตรี

หลังจากที่พระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 ทรงใช้เวลาในการพิจารณา ทรงตัดสินใจที่จะไม่อภิเษกสมรสโดยไม่ได้รับความยินยอมของคณะรัฐมนตรี จึงทรงเหลือ

ทางเลือกสองทางคือ หนึ่ง ล้มเลิกการอภิเษกสมรส ซึ่งพระองค์ไม่ทรงสามารถทำได้ และสอง พระองค์ต้องสละราชสมบัติซึ่งเป็นหนทางเดียวของพระองค์ที่เหลืออยู่ ดังนั้น ในวันที่ 10 ธันวาคม 1936 จึงได้ทรงประกาศสละราชสมบัติ และต่อรัฐสภาก็ได้ผ่านการพิจารณา His Majesty's Declaration of Abdication Act เพื่อออกมารองรับผลทางกฎหมายของพระบรมราชโองการสละราชสมบัติ พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลทำให้พระองค์และโอรสหรือพระธิดาที่เกิดจากพระองค์ ไม่มีสิทธิที่จะสืบทอดราชบัลลังก์ พระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 ทรงลง พระปรมาภิไธย ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ในวันที่ 11 ธันวาคม 1936

เหตุผลที่จะต้องออกกฎหมายมารับรองการสละราชบัลลังก์ นั้น ก็เพราะตาม Act of Settlement ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการสืบทอดราชสมบัติ ได้บัญญัติไว้เพียงแต่ว่าผู้มีสิทธิที่จะขึ้นครองราชย์ จะต้องเป็นผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากเจ้าหญิง โซเฟีย (Sophia, Electress of Hanover) และต้องเป็นโปรเตสแตนต์เท่านั้น ดังนั้น หากไม่มีการออกกฎหมายตัดสิทธิพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 และทายาท ออกจากบัญชีผู้ที่สามารถครองราชย์แล้ว ก็จะทำให้ทายาทของพระองค์สามารถครองราชย์ได้ ทั้งนี้ เพียงแต่พระบรมราชโองการสละราชสมบัติ ไม่สามารถแก้ไข Act of Settlement ได้

แม้ว่า การสละราชสมบัติของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 จะถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ในทางรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่กรณีดังกล่าว ก็มีได้มีปัญหาในทางรัฐธรรมนูญให้ต้องเป็นที่ถกเถียงกันมากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 8 มิได้ทรงปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีแต่อย่างใด แต่กรณีการสละราชสมบัตินี้ได้ก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่า แม้การเลือกหญิงที่จะทรงอภิเษกสมรสด้วยจะไม่ได้ถูกจำกัดโดยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถอภิเษกสมรสได้โดยปราศจากความยินยอมของรัฐมนตรี¹⁶

4.1.3 พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ไทย

4.1.3.1 ที่มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่ง

ในเรื่องที่มา หรือการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบันนั้น จะพบว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเป็นกฎเกณฑ์ที่ตกทอดมาจากสมัยราชาธิปไตย อันได้

¹⁶ Vernon Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", pp.113-144.

แก่ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 ที่ยังคงถือเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันในการสืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ และได้รับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 (หมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์) ในทางประวัติศาสตร์นั้น นับแต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ได้ส่งผลกระทบต่อเรื่องที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐในหลักเกณฑ์บางประการ อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยเริ่มที่จะใช้ระบอบรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรดังกล่าวได้มีการบัญญัติกฎเกณฑ์ของการจัดวางโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็รวมถึงการจัดวางโครงสร้างของสถาบันพระมหากษัตริย์เอาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย และในส่วนของที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ ก็ได้ถูกบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่ออกเป็นกฎหมายมณเฑียรบาลและตามหลักเกณฑ์ใหม่บางประการตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์มีวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย สรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475¹⁷ ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยนั้นได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐไว้ในมาตรา 4 ที่สะท้อนถึงแนวคิดในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญคือ การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ นอกจากจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายมณเฑียรบาล พ.ศ.2467 ดังกล่าวแล้ว ยังต้องประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร(Consent)¹⁸ ซึ่งก็เป็นแนวคิดมาจากการสืบราชสมบัติของราชวงศ์อังกฤษ ที่ต้องสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยในยุคของการยืนยันอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอังกฤษ โดยการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์อังกฤษนอกจากจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์การมีสิทธิตามลำดับแล้ว ยังจะต้องได้รับการรับรองและยินยอมจากรัฐสภาด้วย¹⁹ ทั้งนี้ เพราะการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ ในอดีตอาจใช้วิธี เช่น การปราบดาภิเษกและการสืบราชสันตติวงศ์ตามโบราณราชประเพณีหรือนิติประเพณี อาจจะไม่สอดคล้องกับแนวคิดของลัทธิหรือระบอบการปกครองในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่ยึดหลักการใน

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 166 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2475.

¹⁸ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ ชั่วคราว พ.ศ. 2475 ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียว (Unicameral Parliament) กล่าวคือ มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว

¹⁹ Act of Settlement, 1701

ระบอบประชาธิปไตย การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขหรือการสืบราชสมบัติจึงต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น โดยการนำมาผูกกับความเห็นชอบของประชาชน กล่าวคือ เป็นการสืบราชสมบัติโดยความเห็นชอบจากรัฐสภาอันเป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน²⁰ ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ.2475 ได้มีการปรับปรุงในส่วนของการยกย่องพระราชสถานะโดยแก้จากคำว่า "กษัตริย์" เป็น "พระมหากษัตริย์" และยังสามารถปรับปรุงในบทบัญญัติอันเป็นหลักเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐให้มีลักษณะทั่วไป และยืดหยุ่นมากขึ้น โดยได้มีการเปลี่ยนจากคำว่า "การสืบมรดก" เป็น "การสืบราชสมบัติ" แทน และการใช้คำว่า "โดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาล" นั้นหมายถึง การให้เทียบเคียงตามกฎมณเฑียรบาลจึงดูจะเป็นถ้อยคำที่ยืดหยุ่นมากขึ้นกว่าเดิมที่ใช้คำว่า "ตามกฎมณเฑียรบาล" และยังคงไว้ซึ่งหลักการสืบราชสมบัติด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489²¹ และด้วยเหตุที่รัฐสภาในขณะนั้นใช้รูปแบบของระบบ 2 สภา (Bicameral Parliament) เป็นครั้งแรก โดยมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประกอบขึ้นเป็นรัฐสภา บทบัญญัติในส่วนของการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ จึงมีการแก้ไขในส่วนของการให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเป็น "ประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา" และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ หรือการสืบราชสมบัติก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแต่อย่างไร จนกระทั่งต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการสืบราชสมบัติที่สำคัญอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517²² โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก้ไขในเรื่อง การให้สิทธิพระราชธิดาให้เข้ามาอยู่ในสายการสืบราชสันตติวงศ์ได้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรส กล่าวคือ นอกจากจะให้การสืบราชสมบัติเป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว หากกรณีพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้ สำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้ เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เพราะเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้

²⁰ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญ", (กรุงเทพฯ:แสงสุทธิการพิมพ์,2530),หน้า 310.

²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 30 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2489.

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 169 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517.

เพราะเป็นการแก้ไขในมาตรา 13 ของกฎหมายเทียบบาลฯ พ.ศ. 2467 ที่ห้ามมิให้ "ราชนาธิ" อยู่ในสายลำดับการสืบราชสันตติวงศ์ โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นในกรณี "หากไม่มีพระราชโอรส" รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบแก่ "พระราชธิดา" ก็ได้ ทั้งนี้ โดยเหตุผลเพื่อมิให้ลำดับการสืบราชสันตติวงศ์ต้องชะงักลง ซึ่งคล้ายคลึงกับหลักการสืบราชสันตติวงศ์ของอังกฤษที่มีหลักทั่วไปที่เรียกว่า "กฎว่าด้วยสิทธิของการเป็นบุตรคนแรก" หรือ "the laws of primogeniture" ซึ่งจะใช้เป็นหลักของการหาผู้มีสิทธิที่แท้จริง แต่มีเงื่อนไขว่าต้องตกไปสู่พระราชโอรสองค์แรกก่อน ซึ่งเป็นการกันพระราชธิดาองค์แรก ๆ ที่ประสูติก่อนพระราชโอรสองค์แรกจะประสูติ และถ้าหากกษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรสแล้ว ก็จะทำให้สิทธิแก่พระราชธิดา ดังเช่น การขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ 2 ของอังกฤษที่ทรงเป็นพระราชธิดาองค์โต อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อพิจารณาตามกฎหมายเทียบบาลฯ พ.ศ. 2467 ในมาตรา 5 ว่า ถ้าหากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระราชทายาทอย่างเป็นทางการแล้ว โดยที่ไม่ว่าจะทรงแต่งตั้งพระบรมวงศ์องค์ใดที่เป็นชายหรือหญิง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นย่อมทรงสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเทียบบาลฯ มาตรา 5 และย่อมทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะเป็นผู้หญิงก็ตาม เพราะการใช้สิทธิตามมาตรา 5 ของกฎหมายเทียบบาลฯ ของพระมหากษัตริย์ย่อมจะเป็นการตัดสิทธิของพระบรมวงศ์ต่าง ๆ ที่อยู่ในสายลำดับการสืบราชสันตติวงศ์

สำหรับหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่ง ของประมุขของรัฐหรือหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัตินั้นได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534²³ โดยได้แก้ไขหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในลักษณะที่ยังคงหลักการทั่วไปที่ว่า "การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบบาลฯ ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467" (มาตรา 20 วรรคแรก) แต่ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติอันเป็นหลักเกณฑ์ประกอบในการพิจารณา ในเรื่องการสืบราชสมบัติในมาตรา 21 โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก กรณีราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้แล้วตามกฎหมายเทียบบาลฯ พ.ศ. 2467 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กรณีดังกล่าว ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบและให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบและอัญเชิญองค์พระราชทายาทดังกล่าวขึ้นครองราชย์ โดยประกาศให้ประชาชนทราบทั่วกัน (มาตรา 21 วรรคแรก)

²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 216 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2534.

กรณีที่สอง กรณีราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์ มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎหมายเถียรบาลฯ พ.ศ. 2467 ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรี ที่จะต้องทำหน้าที่เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามนัยแห่งกฎหมายเถียรบาลฯ พ.ศ. 2467 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบและอาจจะเป็นกรณีเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ และเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์ และประกาศให้ประชาชนทราบทั่วกัน (มาตรา 21 วรรค 2) จากหลักการใหม่ที่เพิ่มเติมในเรื่องหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคแรก และ 22 นี้จึงเป็นหลักการใหม่ของการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐที่ได้ถูกแก้ไขให้มีลักษณะของการสืบราชสมบัติของกษัตริย์ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) การสืบราชสมบัติด้วยการรับทราบ (by cognition) ของรัฐสภาในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจสถาปนา หรือแต่งตั้งพระรัชทายาทตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2476 เอาไว้แล้วก่อนที่ราชบัลลังก์จะว่างลง

(2) การสืบราชสมบัติด้วยการเห็นชอบ (by consent) ของรัฐสภาในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่ พระมหากษัตริย์องค์ก่อนมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจในการสถาปนาหรือแต่งตั้งพระรัชทายาทเอาไว้ก่อน ซึ่งหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติที่ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 นี้ก็ได้ถูกใช้ต่อมาจนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 (มาตรา 22 วรรคแรก และ 23)²⁴ ซึ่งไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องนี้แต่ประการใด และในปัจจุบันนี้อาจสรุปหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญในการสืบราชสมบัติหรือการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาไทยได้ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์จะต้องเป็นพระรัชทายาทซึ่งพระมหากษัตริย์ ได้ทรงสถาปนาแต่งตั้งเอาไว้ก่อนที่ราชบัลลังก์จะว่างลงตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 และการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์พระองค์ใหม่จะถูกประกาศให้ทราบกันโดยทั่วไปโดยประธานรัฐสภา หรือ

2. กรณีที่ไม่ได้มีการแต่งตั้งพระรัชทายาทตามข้อ 1 ผู้มีสิทธิจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในลำดับชั้น แห่งการมีสิทธิในลำดับต้นตามกฎหมายเถียรบาลว่า

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 5 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540.

ด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 โดยการเสนอพระนามเจ้านายหรือพระบรมวงศ์ผู้มีสิทธิดังกล่าวโดยคณะองคมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือ

3. กรณีที่หากไม่มีผู้มีความสมบัติตามข้อ 1 และ 2 ก็อาจจะนำมาสู่ผู้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญคือ พระราชธิดา ทั้งนี้ เพราะพระราชธิดาจะเป็นผู้มีสิทธิอันเป็นข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ (ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา) ที่ได้ยกเว้นข้อห้ามการสืบราชสมบัติของ "ราชนารี" ในกฎหมายเทียบราลช พ.ศ. 2467 มาตรา 13 โดยที่จะถูกเสนอพระนามโดยคณะองคมนตรีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบได้

4. พระราชทายาทที่ได้รับการสถาปนา โดยพระมหากษัตริย์จะขึ้นทรงราชย์นับแต่วันที่รัฐสภารับทราบ (มาตรา 23 วรรคแรก) ส่วนในกรณีผู้สืบราชสันตติวงศ์ในลำดับต้นตามกฎหมายเทียบราลช พ.ศ. 2467 หรือพระราชธิดาที่ถูกเสนอพระนามโดยคณะองคมนตรี แล้วแต่กรณี จะขึ้นทรงราชย์นับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 23 วรรคสอง) ส่วนการประกอบพิธีบรมราชาภิเษก²⁵ตามโบราณประเพณีนั้นจะกระทำภายหลังที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงขึ้นครองราชย์แล้ว และสำหรับการดำรงตำแหน่งของพระมหากษัตริย์นั้นมิได้มีข้อกำหนดที่เรียกว่าเป็น "วาระ" (term) ดังเช่น ประมุขของรัฐในรูปแบบที่เป็นประธานาธิบดีที่จะมีวาระที่แน่นอนของการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับของพระมหากษัตริย์นั้น เมื่อทรงเข้าสู่ตำแหน่งแล้วย่อมจะครองราชย์ไปตลอดโดยไม่มีกำหนดวาระ แต่ความเป็นพระมหากษัตริย์จะสิ้นสุดลงใน 2 กรณี คือ เมื่อทรงสวรรคต หรือเมื่อทรงสละราชสมบัติ ดังเช่น ในกรณีของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ที่ทรงสละราชสมบัติไปก่อนที่จะทรงสวรรคต ทั้งนี้ โดยการที่ทรงทำเอกสารสละราชสมบัติเป็นพระราชหัตถเลขา แสดงพระราชประสงค์ที่จะทรงสละราชสมบัติผ่านคณะรัฐบาลถึง รัฐสภา และมีผลสมบูรณ์เมื่อไปถึงรัฐสภาในขณะนั้นคือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเทียบเคียงกับกรณีการสละราชสมบัติของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 กษัตริย์แห่งอังกฤษ (ค.ศ. 1936) การสละราชสมบัติของพระองค์มีผลสมบูรณ์ โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติประกาศพระบรมราชโองการในการสละราชสมบัติ (His Majesty's Declaration of Abdication Act)

²⁵ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญ", หน้า. 355

4.1.3.2 พระราชสถานะตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติถึงพระราชสถานะและตำแหน่งต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระราชสถานะและตำแหน่งหลาย ๆ ประการนั้นก็มีส่วนใหญ่จากจารีตประเพณีการปกครอง ตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ ในสมัยโบราณ และก็ได้คงอยู่มาจนถึงในสมัยของการมีรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ซึ่งก็ได้มีกำหนดถึงพระราชสถานะที่สำคัญ ๆ ของพระมหากษัตริย์ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังนี้

1. ประมุขของรัฐ

จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ประเทศไทยนั้นมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด จากสมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน และนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับก็ได้บัญญัติรับรองถึงพระราชสถานะที่ทรงเป็น "ประมุขของรัฐ" ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งแสดงถึงพระราชสถานะสำคัญที่ตกทอดมาตั้งแต่สมัยราชาธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาจนถึงสมัยแห่งการมีรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และแสดงถึงการมีรูปแบบของรัฐในรูปแบบ "ราชอาณาจักร" (Kingdom) ของไทยมาช้านานโดยตลอด และในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติรับรองในเรื่องนี้ในมาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า "ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" จากความหมายในต้นวรรคของมาตรา 2 ดังกล่าว เป็นการประกาศถึงระบอบการปกครองของประเทศ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการประกาศถึงหลักการของการเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งเป็นการยืนยันที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และโดยการที่ทรงเป็นประมุขของรัฐอย่างถาวรโดยอาศัยหลักแห่งการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเพียบรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467

2. ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องมิได้

ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 8 บัญญัติว่า "องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้อง

ร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้" พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ในมาตรา 8 นี้สามารถแยกพิจารณาได้ 3 ส่วน ดังนี้

1) การที่องค์พระมหากษัตริย์มีฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ มีข้อพิจารณาดังนี้

(ก) องค์พระมหากษัตริย์ สำหรับความหมายของคำว่า "องค์พระมหากษัตริย์" (The person of the King) หมายถึง พระมหากษัตริย์โดยฐานะที่ทรงเป็นบุคคล มิใช่ความหมายในลักษณะที่เป็นสถาบันหรือตำแหน่งที่จะใช้คำว่า "พระมหากษัตริย์" ซึ่งในรัฐธรรมนูญทุกฉบับในส่วนของบทบัญญัติมาตราทำนองเดียวกันนี้ก็จะใช้คำว่า "องค์พระมหากษัตริย์" (ยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515 ฉบับเดียว) และเป็นที่เข้าใจว่าแนวความคิดในการบัญญัตินี้มาจากแนวคิดของอังกฤษ โดยที่คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ตำราได้อ้างพระราชสถานะในข้อนี้ที่คล้าย ๆ กันว่า "ผู้ใดจะละเมิดองค์รัฐอธิปไตยมิได้" (The person of the Sovereign is inviolable)²⁶ ซึ่งหมายถึง "องค์พระมหากษัตริย์" ทั้งนี้ โดยที่รัฐธรรมนูญอังกฤษได้แยกพระมหากษัตริย์เป็น "King" ในฐานะที่เป็นบุคคล (person) และ "Crown" ในฐานะที่เป็นตำแหน่ง (office) หรือสถาบัน (institution) ซึ่งพระมหากษัตริย์ในฐานะบุคคลหรือ King อาจสวรรคต แต่ Crown ในฐานะตำแหน่งหรือสถาบันจะยังคงอยู่ต่อไปตามหลักที่ว่า "แผ่นดินจะไม่ไร้พระเจ้าแผ่นดิน" (the King shall never die)²⁷

(ข) ฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ (sacred) หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่บัญญัติรับรองเอาไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เรื่อยมา ซึ่งผู้ยกร่างในตอนแรกนั้นได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นซึ่งได้ให้การเทิดทูนพระมหากษัตริย์²⁸ และหลักการนี้หมายความว่า เป็นการทำให้รัฐบาลและประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพสักการะต่อพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินไป ณ ที่ใด ก็จะต้องจัดให้มีการเคารพสักการะตามสมควร ซึ่งหลักการดังกล่าวก็เป็นการกำหนดไปโดยปริยายให้พระมหากษัตริย์ ทรงวางพระองค์ไปในทางที่เป็นที่เคารพสักการะของประชาชนของพระองค์อยู่เสมอ ทั้งนี้ โดยจะทรงวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง หรืออยู่เหนือกจากทางการเมืองและไม่

²⁶ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร," วารสารกฎหมาย 3 (พ.ศ.-ส.ศ. 2520) หน้า 127.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128

ทรงฝึกฝนในทางการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ ดังเช่น จะไม่ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับการเมืองโดยเปิดเผย เว้นแต่โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี²⁹ และประกอบกับที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ จึงทรงเป็นทั้งสัญลักษณ์ และตัวแทนของคนทั้งชาติ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ประชาชนควรจักเทิดทูนพระองค์

2) การละเมิดองค์พระมหากษัตริย์มิได้

ในที่นี้หมายถึง การจะละเมิดต่อ "องค์พระมหากษัตริย์" ในฐานะบุคคล (person) หากพิจารณาจากถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ละเมิดต่อพระวรกายของพระองค์มิได้ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะและพระราชสถานะที่อยู่เหนือจากทางการเมือง ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่ทรงมีการกระทำในทางการเมืองด้วยพระองค์เองได้ และด้วยเหตุนี้ ทำให้พระองค์อยู่ในสถานะที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ไม่ว่าจะบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ ก็จักแสดงอาการละเมิดต่อองค์พระมหากษัตริย์มิได้ ทั้งทางวาจา ทางกาย ต่อพระวรกาย เช่น การจับองค์พระมหากษัตริย์ ประทุษร้ายต่อองค์พระมหากษัตริย์ หรือดูหมิ่นดูแคลนองค์พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจักได้กระทำในทางรัฐธรรมนูญ ทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางการเมืองอย่างอื่นก็ตาม และผู้ละเมิดนั้นอาจได้รับโทษทางอาญาในฐานะต่าง ๆ ได้³⁰ ยกตัวอย่างเช่น ในทางรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะตำหนิติเตียนองค์พระมหากษัตริย์ไม่ได้ ดังเช่น ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ห้ามการอภิปรายใด ๆ ที่อ้างถึงพระปรมาภิไธยในทางไม่สมควร หรือผู้ใดไม่พอใจพระราชบัญญัติใดต้องวิจารณ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะรัฐสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ หรือผู้ใดไม่พอใจพระราชดำรัสต้องวิจารณ์คณะรัฐมนตรี ในฐานะที่ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ หรือผู้ใดไม่พอใจ คำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วก็ต้องวิจารณ์ศาลยุติธรรม เป็นต้น³¹

3) การจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

เป็นที่น่าสังเกตว่าตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้ได้มีการแยกบทบัญญัติในส่วนของการห้ามมิให้กล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ เป็นวรรคที่สองของมาตรา 8 และได้ใช้คำว่า "พระมหากษัตริย์" มิใช่ "องค์พระมหากษัตริย์" ดังเช่นที่ใช้ในวรรคแรก ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมา นั้นรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับก็มีทั้งที่บัญญัติรวมในวรรคเดียวกันและในมาตราเดียวกันโดยอยู่ภายใต้

²⁹ หยุด แสงอุทัย, "คู่มือรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร", (พระนคร : โรงพิมพ์สุจินต์การพิมพ์, 2508), หน้า 19-22.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20

ได้คำว่า "องค์พระมหากษัตริย์" (person) เช่น ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2502, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519, และธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520 เป็นต้น และที่บัญญัติแยกกันคนละวรรคหรือแยกกันคนละมาตราไปเลยก็มีโดยอยู่ภายใต้คำว่า "องค์พระมหากษัตริย์" ในกรณีของเรื่องฐานะอันเป็นที่เคารพและสักการะและการละเมิดมิได้ และอยู่ภายใต้คำว่า "พระมหากษัตริย์" ในกรณีของเรื่องการห้ามกล่าวหาหรือฟ้องร้อง ซึ่งหากเราดูอย่างผิวเผินอาจจะเห็นว่าไม่แตกต่างและไม่มีผลอะไร แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคำ 2 คำนี้แตกต่างกัน เพราะคำหนึ่งเป็นการสื่อในฐานะบุคคล (person) และอีกคำหนึ่งเป็นการสื่อในฐานะของตำแหน่งหรือสถาบัน (office) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ผ่านมา ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาในการตีความในเรื่องการกล่าวหา หรือฟ้องร้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์พระมหากษัตริย์ โดยหลักทั่วไปแล้ว หลักการดังกล่าวในมาตรา 8 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้ เป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong)" และหลัก "พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่ไม่ได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not rule)" กล่าวคือ มิได้ทรงประกอบพระราชกรณียกิจด้วยพระองค์เอง แต่ทรงประกอบพระราชกรณียกิจโดยทางสถาบัน และจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งถือว่าเป็นผู้ต้องรับผิดชอบเสมอ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีการใดที่ถือว่าทรงกระทำเองตามหลักการดังกล่าว ซึ่งเป็นที่มาของการที่รัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการกล่าวหาหรือฟ้องร้ององค์พระมหากษัตริย์ ทั้งในทางอาญาหรือทางแพ่งมิได้ ซึ่งแม้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ทรงอยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงในแง่ที่กฎหมายต่าง ๆ นั้นไม่ผูกพันพระองค์³² ซึ่งหลักการในเรื่องนี้ แม้ในกฎหมายระหว่างประเทศก็เป็นที่ยอมรับกันว่า จะฟ้องร้องหรือกล่าวหาประมุขของรัฐในทุกรูปแบบไม่ได้เลย แต่กรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศนี้เป็นเรื่องความคุ้มกันทางกฎหมายระหว่างประเทศ และการทูต (diplomatic immunity) มากกว่า ซึ่งต่างกับกรณีตามรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นความคุ้มกันที่เป็นกฎหมายภายใน (Constitutional immunity)³³ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องการตีความในเรื่องถ้อยคำระหว่าง "องค์พระมหากษัตริย์" กับ "พระมหากษัตริย์" ที่เคยได้ยกเป็นประเด็นไว้ นั้น ได้เกี่ยวพันในกรณีที่ หากเป็นกรณีที่จะมีการฟ้องร้องกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักพระราชวัง หรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นสามารถจะกระทำได้ เพราะถือว่าไม่ใช่การฟ้อง

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

³³ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย", หน้า 160.

ร้อง "องค์พระมหากษัตริย์"³⁴ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานเหล่านั้นอยู่ในฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่เป็นการเกี่ยวข้องในฐานะของสถาบันมิใช่ในฐานะบุคคล ดังนั้น บทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 8 ที่บัญญัติในเรื่องการห้ามมิให้กล่าวหาฟ้องร้องฯ จึงควรจะรวมอยู่ในวรรคเดียวกันกับวรรคแรก กล่าวคือ หมายถึงแต่เฉพาะการห้ามกล่าวหาหรือฟ้องร้องต่อ "องค์พระมหากษัตริย์" ซึ่งน่าจะเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะเทิดทูน และห้ามมีการละเมิดหรือกล่าวหาฟ้องร้องต่อตัวพระองค์ (The person of the King) มิใช่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันหรือตำแหน่ง (office) ของพระองค์

3. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและอัครศาสนูปถัมภก

สำหรับพระราชสถานะดังกล่าวนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ซึ่งแต่เดิมตามกฎมณเฑียรบาลและตามโบราณราชประเพณี พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็น "พุทธมามกะ" ซึ่งแปลว่า ผู้ประกาศตนว่าเป็นผู้นับถือพระพุทธศาสนา³⁵ และ "อัครศาสนูปถัมภก" ซึ่งแปลว่า หัวหน้าผู้ทะนุบำรุงศาสนา³⁶ ในที่นี้หมายความว่า นอกเหนือจากการที่ทรงเป็นพุทธศาสนิกชนแล้ว ต้องได้ทรงปฏิญาณพระองค์เป็นพุทธมามกะตามแบบพิธี และทรงเป็นผู้อุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ ทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทยด้วย³⁷ ซึ่งพระราชสถานะอันนี้ก็คล้ายคลึงกับประมุขของรัฐที่เป็นกษัตริย์ในประเทศอื่น ที่จะต้องทรงเป็นผู้ทะนุบำรุงศาสนาโดยเฉพาะศาสนาประจำชาติ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ที่ผ่านมา นั้น ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้บัญญัติรับรองในเรื่องการให้เสรีภาพแก่บุคคลในการที่จะนับถือศาสนาใด ๆ ได้ตามความเชื่อของตน ทั้งนี้ เพราะจากสภาพความเป็นจริงในทางสังคมที่ประเทศประกอบด้วยกลุ่มบุคคลหลากหลายกลุ่มในด้านความเชื่อในทางศาสนา ดังนั้น พระมหากษัตริย์ไทยนอกจากจะทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ศาสนาพุทธแล้ว ยังต้องเป็นองค์อุปถัมภ์ของศาสนาอื่น ๆ ด้วย แต่ในเรื่องนี้ของประเทศอังกฤษจะเห็นว่า มีความเคร่งครัดมากในเรื่องศาสนาของพระมหากษัตริย์ กษัตริย์อังกฤษจะต้องมีพระราชสถานะเป็นประมุขสูงสุดของนิกาย

³⁴ หยุด แสงอุทัย, "คู่มือรัฐธรรมนูญและการปกครองราชอาณาจักร", หน้า 21.

³⁵ พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 384.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 504, 599

³⁷ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญ", หน้า 363

โบสถ์อังกฤษ เท่านั้น ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ในเรื่องปัญหาทางศาสนา ในอังกฤษ ซึ่งต่างกับของไทยที่ พระมหากษัตริย์จะทรงเสด็จพระราชดำเนินไปเป็นประธาน ประกอบพิธีทางศาสนาต่าง ๆ ทุกศาสนา โดยทางปฏิบัติหากไม่ทรงเสด็จพระราชดำเนินไปด้วย พระองค์เอง ก็จะต้องผู้แทน พระองค์ไป

4. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นจอมทัพไทย

รัฐธรรมนูญกำหนดพระราชสถานะดังกล่าวในมาตรา 10 ว่าทรงดำรง ตำแหน่งจอมทัพไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับเรื่อยมาจากในอดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังคงบัญญัติเอาไว้ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากจารีตประเพณีตั้งแต่สมัยโบราณที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ และคำว่า "กษัตริย์" หรือ "ซัตตียะ" แปลว่า "นักรบผู้ยิ่งใหญ่" อันเป็นคตินิยมของอินเดียโบราณซึ่งถือว่าคนในวรรณะกษัตริย์ก็คือ นักรบ³⁸ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชสถานะดังกล่าวเป็นการถวายพระเกียรติตามความเชื่อตามคติแต่โบราณ อันเป็นเรื่องของแบบพิธีเท่านั้น มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจในการบังคับบัญชาการทหารด้วยพระองค์เองแต่อย่างใด

4.1.4 กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์ไทย

1. กรณีสิทธิการตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540

กรณีเกี่ยวกับ สิทธิในการเลือกตั้งขององค์พระมหากษัตริย์ และพระบรมวงศานุวงศ์ นั้น ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6/2543 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอเขตการใช้ บังคับ ตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ วิเคราะห์ไว้ สรุปได้ว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า มาตรา 68 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไป

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 364

เลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วเห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68 ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังปรากฏว่า

ข้อ 102 บุคคลดังต่อไปนี้ให้ใช้บัตรประจำตัวหรือหลักฐานที่มีรูปถ่าย ซึ่งทางราชการออกให้ในการแสดงตนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

(1) พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป ...ฯลฯ

ข้อ 118 ทวิ ในการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามข้อ 118 นอกจากบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นผู้แจ้งในกรณีดังนี้

(1) เลขาธิการพระราชวัง มีหน้าที่แจ้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งให้เลขาธิการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีประเด็น ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลผู้มีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 นี้ จะใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ด้วยหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยมีเรื่องเกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์ว่าควรดำรงอยู่ในฐานะอย่างไรในทางการเมือง ดังปรากฏใน พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 1/60 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475 ที่มีถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรว่า ทรงเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนปกรณนิติธาดา ที่เห็นว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ย่อมดำรงอยู่เหนือการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบัญญัติ ในมาตรา 11 ว่า "พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้น

หม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง" รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบันมีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามคติการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆมิได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 3 บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว จึงย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องมีหน้าที่เลือกผู้แทนมาเพื่อใช้อำนาจนั้นอีก

ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และพระราชธิดา ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมือง และความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 71 ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 22 และมาตรา 23

2. กรณีเรื่องการจัดการทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์และเรื่องภาษี

ในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การจัดการทรัพย์สินของแผ่นดิน และทรัพย์สินขององค์พระมหากษัตริย์อาจแยกออกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. ทรัพย์สินที่เป็นของแผ่นดินเป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นส่วนของ “พระคลังมหาสมบัติ”
 2. ทรัพย์สินที่เป็นของฝ่ายพระมหากษัตริย์ คือของผู้ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นส่วนของ “พระคลังข้างที่”
 3. ทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์
- การแยกจัดการทรัพย์สินดังกล่าวนี้ เป็นเพียงแต่การแยกการจัดการ คือดูแลรักษาเท่านั้น พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ย่อมจะทรงมีพระบรมราชโองการเกี่ยวกับการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินทั้งหลายประการใดๆ ก็ได้ตามพระราชอัธยาศัย แต่ก็เป็นไปด้วยความเป็นธรรม³⁹

ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น พระคลังข้างที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลบรรดาทรัพย์สินของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งรวมทั้งทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ทุกชนิด เว้นแต่พระราชวัง นอกจากนี้พระคลังข้างที่ยังควบคุมดูแลทรัพย์สินของวัดบางวัด และทรัพย์สินของเจ้านายบางพระองค์บางท่าน และบุคคลอื่นๆ ด้วย ครั้นเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2478 ออกใช้บังคับ กระทรวงวังได้ถูกยุบและตั้งสำนักพระราชวังขึ้นแทน

ตามพระราชกฤษฎีกาที่ออก เนื่องจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2478 ได้ตั้งสำนักงานพระคลังข้างที่ขึ้นให้ ดูแลรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ (มิได้ระบุว่าทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์นี้ได้แบ่งแยกออกเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ หรือทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์) พระคลังข้างที่ก็คงได้ดูแลบรรดาทรัพย์สิน ซึ่งพระคลังข้างที่ได้ดูแลมาแต่เดิมและอยู่ในบังคับบัญชาของสำนักพระราชวัง

ในปี พ.ศ. 2477 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2477 ออกใช้บังคับโดยได้แยกทรัพย์สิน

³⁹ กิตติ สีหนนท์, “การจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินขององค์พระมหากษัตริย์”, บทบัญญัติ, (เล่มที่ 33 ตอนที่ 3, 2519), หน้า 321-353.

ส่วนพระองค์ออกจากทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ และให้มีการยกเว้นภาษีอากรเฉพาะทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ที่ไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระองค์เท่านั้น⁴⁰

พระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ พระมหากษัตริย์พุทธศักราช 2477 มาตรา 3 บัญญัติว่า คำว่า “ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สิน หรือสิทธิอันติดอยู่กับทรัพย์สินซึ่งมีอยู่หรือเกิดขึ้นในส่วนใดๆ แห่งราชอาณาจักรถ้า

(ก) ทรัพย์สิน หรือสิทธิเช่นว่านั้น เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วในเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ และพระองค์ทรงมีสิทธิจะจำหน่ายสิ่งเหล่านั้นได้ก่อนครองราชสมบัติ

(ข) ทรัพย์สิน หรือสิทธิเช่นว่านั้น ตกมาเป็นของพระองค์เมื่อหรือภายหลังแต่เวลาที่ครองราชสมบัติโดยทางใดๆ จากบรรดาพระราชบุพการีใดๆ หรือจากบุคคลใดๆ ซึ่งไม่ได้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรนี้

(ค) ทรัพย์สิน หรือสิทธิเช่นว่านั้นได้มา หรือได้ซื้อมาจากเงินส่วนพระองค์

มาตรา 4 ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ในมาตรา 3 ย่อมเป็นทรัพย์สินที่ได้รับความยกเว้นจากการเก็บภาษีอากร

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ การแยกทรัพย์สินขององค์พระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2477 คณะรัฐมนตรีได้มีมติลงวันที่ 3 เมษายน 2478 ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีทรัพย์สินอะไรบ้างที่เป็นของฝ่ายพระมหากษัตริย์ อันจะได้รับความยกเว้นจากการเก็บภาษีอากร กรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและมีความเห็นดังนี้⁴¹

(1) ทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 3(ค) (ทรัพย์สินหรือสิทธิอันได้มาหรือซื้อมาจากเงินส่วนพระองค์) ไม่รวมถึงดอกผลซึ่งเกิดแต่ทรัพย์สินดังกล่าวระบุไว้ในมาตรา 3(ก) ซึ่งจะต้องถือว่าอยู่ภายในบังคับบทบัญญัติอนุมาตรา (ก) และ(ข) โดยปริยาย ซึ่งเป็นส่วนอุปกรณ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 232

⁴¹ บันทึกเรื่อง การตีความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (พ.ศ. 2478)

ของทรัพย์ ดังกล่าวไว้ในอนุมาตราอื่นๆ หรือรวมอยู่ในเงินส่วนพระองค์ซึ่งมีสภาพเป็นทรัพย์สิน ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์โดยปริยายตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 3

ทรัพย์สินที่กล่าวไว้ในอนุมาตรา (ค) เป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง ซึ่งต่างกับทรัพย์สินที่กล่าวไว้ในอนุมาตรา (ก) และ(ข) หรือดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนี้ ทรัพย์สินในอนุมาตรา (ค) นี้ เป็นของพระมหากษัตริย์โดยที่ได้นำเอาเงินส่วนพระองค์ไปลงทุน อีกนัยหนึ่งก็คือ บทบัญญัติอนุมาตรา (ค) นี้บัญญัติเพื่อให้เห็นชัดว่าการที่นำเอาเงินซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ไปลงทุนเพื่อได้มาซึ่งทรัพย์สินเฉพาะสิ่งเช่นอสังหาริมทรัพย์สิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือพันธบัตร ฯลฯ มิได้เปลี่ยนแปลงลักษณะของทรัพย์สินนั้นไปแต่ประการใด และอสังหาริมทรัพย์หรือพันธบัตรนั้น ย่อมเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์อย่างเดียวกับเงินที่จ่ายไปเพื่อได้มาหรือซื้อสิ่งเหล่านั้น

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่ง แห่งกองทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นี้ ทรัพย์สินดังกล่าวแยกออกได้จากทรัพย์สินซึ่งเป็นส่วนของกองทรัพย์สินตามรูปเดิมของมัน (อสังหาริมทรัพย์หรือพันธบัตร ฯลฯ) และซึ่งพระมหากษัตริย์ได้มาในเวลาที่ยังครองราชสมบัติ หรือทรงได้มาภายหลังโดยทางตกทอดมาจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสยาม

(2) ข้อความในพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติ ที่ว่า"ข้าพเจ้าขอสละสิทธิทั้งปวงซึ่งเป็นของข้าพเจ้าอยู่ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ แต่ข้าพเจ้าขอสงวนไว้ซึ่งสิทธิทั้งปวงอันเป็นของข้าพเจ้าก่อนขึ้นครองราชสมบัติ" นั้นหมายถึงแต่เพียงว่าพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ก่อนขึ้นครองราชสมบัติ และคงดำรงอยู่ต่อมาภายหลังแต่นั้นประการหนึ่ง และในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์โดยทรงได้มาด้วยการขึ้นครองราชสมบัติอีกประการหนึ่ง การที่ทรงสละราชสมบัตินั้นพระองค์ทรงสละสิทธิทั้งปวงซึ่งทรงมีอยู่ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ แต่คงสงวนไว้ซึ่งสิทธิทั้งปวงอันทรงมีอยู่ในฐานะที่เป็นบุคคลเอกชน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง พระมหากษัตริย์ได้ทรงสละสิทธินับแต่เวลาที่ทรงสละราชสมบัติในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์และในฐานะที่เป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ โดยการที่ได้ทรงขึ้นครองราชสมบัติ(รวมทั้งสิทธิของพระองค์ในดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้นด้วย) และทรงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาในฐานะเป็นบุคคลเอกชน ซึ่งเรียกว่าทรัพย์สินส่วนพระองค์ (รวมทั้งสิทธิของพระองค์ในดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้นด้วย) กล่าวคือ (1) ทรัพย์สินซึ่งเป็นของพระองค์และพระองค์อาจทรงจำหน่ายได้ก่อนขึ้นครองราชสมบัติ (2) ทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาในระหว่างเวลาขึ้นครองราชสมบัติจน

ถึงเวลาที่ทรงสละราชสมบัติ จะโดยตกทอดมาจากบุคคลซึ่งมิใช่พระมหากษัตริย์แห่งกรุงสยาม หรือได้มาจากเงินส่วนพระองค์ก็ดี และ (3) เงินส่วนพระองค์ซึ่งอาจทรงยึดถืออยู่หรือสิทธิที่จะได้ในเวลาที่ทรงสละราชสมบัติ

การที่พระมหากษัตริย์ทรงสละสิทธิ ซึ่งเป็นของพระองค์ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์นั้น มีความหมายแต่เพียงทรงสละสิทธิในกรรมสิทธิแห่งทรัพย์สินอันทรงได้มาโดยการที่ขึ้นครองราชสมบัติ ไม่ว่าจะในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์หรือในฐานะที่เป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ และสิทธิในดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้นตั้งแต่วันที่ทรงสละราชสมบัติ อย่างไรก็ตามอาจตีความไปได้อีกว่าเป็นการทรงสละสิทธิในเงินงบประมาณส่วนพระองค์ หรือเงินที่เบิกจากแผ่นดินมาให้พระองค์เพื่อทรงใช้จ่ายในราชการแผ่นดินเฉพาะราย ซึ่งพระองค์อาจยังมีได้จ่ายไปในเวลาที่ทรงสละราชสมบัตินั้น แต่จะตีความเลยไปว่าเป็นการสละสิทธิในทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้นหาไม่ (จะเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ที่ทรงได้มาก่อนขึ้นครองราชสมบัติ หรือในเมื่อหรือภายหลังแต่เวลาขึ้นครองราชสมบัตินั้นก็ตาม) กับทั้งจะถือว่าเป็นการผูกพันพระองค์ให้จำต้องแสดงบัญชีรายการบรรดาเงินที่ตกมายังพระหัตถ์ ก่อนทรงสละราชสมบัติไม่ว่าจะเป็นต้นเงิน หรือดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ หรือทรัพย์สินส่วนพระองค์ หรือเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ก็ได้

เมื่อได้มีการแยกทรัพย์สินส่วนพระองค์ ออกจากทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์แล้ว ยังได้มีการแยกทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์แต่ละ พระองค์ ออกให้เป็นการเสร็จเด็ดขาดไปอีกด้วย คือ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477 และสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เสด็จขึ้นครองราชย์ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีมติลงวันที่ 23 มีนาคม 2477 ตั้งกรรมการขึ้นเป็นที่ปรึกษา กฎหมายและเลขานุการการจัดการสำรวจตรวจตราบรรดาพระราชสมบัติ พระราชทรัพย์ในพระคลังข้างที่ไว้ให้เรียบร้อยเป็นหลักฐานมั่นคง

ต่อมา พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2477 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ

(1) พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484

(2) พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
(ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2491

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระ
มหากษัตริย์ คือ

1. การแยกทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้แยกออกเป็น 3
ประเภท ดังนี้คือ

“ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของ
พระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯถวาย หรือ
ทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ว่าทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์
ทั้งนี้ รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย

“ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า
ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

“ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” หมายความว่า ทรัพย์สินใน
พระมหากษัตริย์นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดัง
กล่าวแล้ว

2. การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์

ให้ตั้งสำนักงานขึ้นสำนักงานหนึ่งเรียกว่า “สำนักงานทรัพย์สิน
ส่วนพระมหากษัตริย์” มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ
ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน
กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้ง
และในจำนวนนี้ จะได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หนึ่ง
คน

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ดูแลรักษาและ
จัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่าย
พระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ตกไปอยู่ในความควบคุมดูแล

แลรักษาของกระทรวงการคลัง พระคลังข้างที่จึงหมดหน้าที่และเมื่อได้มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ทวิ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้เป็นผู้รับช่วงดูแลรักษา และรักษาผลประโยชน์ ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แทนกระทรวงการคลังต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้ บรรดาทรัพย์สินที่เป็นโฉนดที่ดิน ได้ทำการโอนเปลี่ยนชื่อเป็นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

3. การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ให้อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

4. การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระองค์
ทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้น การดูแลรักษาและการจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นตามพระราชอัธยาศัย ตามมาตรา 5 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 บัญญัติว่า

เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตามพระราชอัธยาศัยแต่งตั้งให้บุคคลใดเป็นผู้ดูแลรักษา และจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศการแต่งตั้งนั้นในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้ประกาศตามความในวรรคก่อนแล้ว ในกรณีทั้งปวงเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระองค์ ห้ามมิให้ระบุพระปรมาภิไธย หรือข้อความใดๆอันแสดงหรืออนุมานได้ว่าพระมหากษัตริย์เป็นคู่กรณีหรือคู่ความ ให้ระบุเพียงชื่อบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวแล้วต่อท้ายด้วยคำว่า “ผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์” เท่านั้น

5. รายได้และการจำหน่ายใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 บัญญัติว่า

รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่กล่าวในมาตรา 5 วรรคสองนั้น จะจ่ายได้ก็แต่เฉพาะในประเภทรายจ่ายที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายที่เป็น

เงินเดือนบำเหน็จ บำนาญ เงินรางวัล เงินค่าใช้สอย เงินการจรเงินลงทุน และรายการในพระราชกฤษฎีกานี้เฉพาะที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วเท่านั้น

รายได้ซึ่งหักค่าใช้จ่ายแล้ว ตามความในวรรคก่อนแล้ว จะจำหน่ายใช้สอยได้ก็แต่โดยพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัยไม่ว่าในกรณีใดๆ หรือโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เฉพาะในกรณีเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกานี้เป็นการสาธารณะหรือในทางศาสนาหรือราชประเพณี บรรดาที่เป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ เท่านั้น

6. การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 บัญญัติว่า

ภายใต้บังคับมาตรา 6 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น

และมาตรา 8 ได้บัญญัติว่า ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษีอากร ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ย่อมไม่อยู่ในข่ายแห่งความยกเว้นดังกล่าวแล้ว

เมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 แล้ว ได้มีปัญหาว่า

1. ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง(ตามความในมาตรา 5 วรรค 1) เมื่อขายได้เงินมาแล้ว สำนักพระราชวังควรเก็บเงินนั้นไว้ หรือควรนำส่งกระทรวงการคลัง

2. การจ่ายและชำระเงินในกรณีต่างๆที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรค 2 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 จำต้องได้รับพระบรมราชานุมัติหรือไม่

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ขอให้คณะกรรมการ
กฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหา 2 ข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็น⁴²

(1) ททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์ที่อยู่ในความดูแลรักษา
ของสำนักพระราชวังตามความในมาตรา 5 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่าย
พระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 นั้น พึงเห็นได้ชัดว่าหมายความถึง “บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภค
บริโภค” โดยเฉพาะ เมื่อเครื่องอุปโภคบริโภคนั้นบางอย่างได้ขายหรือจำหน่ายไปโดยประการอื่น
แล้ว เงินที่ได้มาจะถือว่าเป็นของเปลี่ยนแปลงแทนเครื่องอุปโภคบริโภคนั้น และสำนักพระราชวังพึงใช้
จ่ายได้ หาได้ไม่ เพราะในทางกฎหมายก็ดี หรือในทางเศรษฐกิจก็ดี เงินไม่ใช่เครื่องอุปโภค
บริโภค เพราะฉะนั้น เงินที่ได้มาจึงต้องส่งกระทรวงการคลังตามความในมาตรา 5 วรรค 2

(2) การตีความในมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระ
ราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ต้องเป็นไปตามนัย ดังจะ
กล่าวต่อไปนี้

มาตรา 5 เป็นมาตราที่จำแนกรายละเอียด แบ่งอำนาจ
ในระหว่างสำนักพระราชวัง (วรรค 1) กับกระทรวงการคลัง (วรรค 2) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน
ฝ่ายพระมหากษัตริย์

มาตรา 7 (ซึ่งน่าจะอยู่ถัดจากมาตรา 5 ไป) เกี่ยวกับการ
โอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งมาตรา 5 ได้แบ่งให้อยู่ในความดูแลรักษา
ของสำนักพระราชวังและกระทรวงการคลัง การโอนหรือการจำหน่ายนี้มีลักษณะอย่างเดียวกับ
การโอน หรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ซึ่งตามปกติ
ทรัพย์สินนี้หมายความรวมถึงทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น อสังหาริมทรัพย์ สงหาริมทรัพย์ เงิน
 ฯลฯ ก็ได้ เพราะฉะนั้นในเรื่องการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กฎหมาย
จึงได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าให้โอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่โดยได้รับพระบรมราชานุมัติ (และเพื่อสา
ธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั่นเอง)

⁴² บันทึกเรื่อง ขอให้พิจารณาตีความในพระราชบัญญัติ จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระ
มหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

มาตรา 6 นำจะอยู่หลังสองมาตราที่กล่าวมาแล้ว เพราะเป็นมาตราที่ว่าด้วยกรณีพิเศษ กล่าวในทางผลแล้ว มาตรา 6 เป็นมาตราให้อำนาจพิเศษ กระทรวงการคลัง และพึงใช้บังคับแก่รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลัง (ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรค 2) เท่านั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าในกรณีพิเศษแห่งมาตรา 6 นี้ มิได้กล่าวถึงพระบรมราชานุมัติได้เลย และเมื่อเทียบกับมาตรา 7 แล้ว ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นการมุ่งหมายที่จะบัญญัติไว้เช่นนั้นทีเดียว เพราะฉะนั้นในกรณีต่างๆที่ระบุไว้ในมาตรา 6 (ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าเป็นการจ่ายเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดังกล่าวมาแล้ว) การเอาเงินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปจ่ายดังที่จำแนกไว้ในมาตรา 6 จึงอาจทำได้โดยไม่ต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ

3. การแบ่งแยกรัฐออกจากองค์รัฐอธิปไตยในประเทศไทย

แนวความคิดในทางการปกครองของตะวันตก จะมีแนวทางเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์รัฐอธิปไตย ความเชื่อเช่นนั้นนั้นจะเห็นได้จากคำกล่าวของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสที่ว่า “รัฐนั้นก็คือตัวข้าพเจ้าเอง” องค์รัฐอธิปไตยผู้เป็นประมุขเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับรัฐ จึงไม่อาจมีผู้ใดแตะต้องได้ คำสั่งขององค์รัฐอธิปไตย จึงเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์เปลี่ยนแปลงไม่ได้เช่นกัน ขณะที่ประเทศทางกลุ่มตะวันออกที่ได้รับการสืบทอดแนวความคิดทางการปกครองมาจากศาสนาลัทธิพราหมณ์ และพระพุทธศาสนาจึงมีความแตกต่าง ความหมายของพระมหากษัตริย์มีนิยามว่า กษัตริย์ เป็นเพียงผู้ดูแลเกษตร หรือ เขตต์ ดินแดน และในความคิดแบบเทวราชา พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเพียงประหนึ่งสมมติเทพที่เสด็จมาจากดวงสวรรค์แต่ไม่เคยให้ความหมายว่า พระมหากษัตริย์นั้นทรงเป็นทุกสิ่งทุกอย่างของแผ่นดินหรือแผ่นดินนั้นเป็นของพระองค์ พระมหากษัตริย์จึงไม่ทรงถือว่า พระองค์เป็นองค์รัฐอธิปไตยของราชอาณาจักรแม้แต่กฎมณเฑียรบาลเองก็ไม่มีกำหนดให้พระมหากษัตริย์ของไทยใช้พระราชอำนาจได้ตามพระราชหฤทัย

ตามแนวคิดของอิทธิพลเขมรที่มีบนดินแดนแถบนี้ ก่อนที่จะมีการสถาปนาอาณาจักรสุโขทัยนั้น การปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของเขมรซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากอินเดียผ่านศาสนาพราหมณ์นั้นมีความเข้มแข็งสูง ซึ่งเห็นได้จากจารึกว่ามสมัยพุทธศตวรรษที่ 18 หลายหลักด้วยกัน มีข้อความกล่าวว่า

“....เพราะความทุกข์ของราษฎรแม้มิใช่ความทุกข์ของ
พระองค์ แต่เป็นความทุกข์ของเจ้าเมือง”⁴³

เป็นข้อความที่ทำการจารึกไว้ตามอาศรมศาลา ที่พระเจ้า
กัมพูชาทรงสร้างไว้ให้แก่ราษฎรของพระองค์ อาณาเขตของไทยเคยเป็นเขตอิทธิพลในอดีตของ
อาณาจักรเขมรโบราณจะพบจารึกที่มีข้อความดังกล่าวจำนวนหลายหลักด้วยกัน ปรากฏในจารึก
ปราสาท จารึกตาเมียนโตจ จารึกพิมาย และจารึกด่านประจำ กล่าวถึงเหตุผลที่ก่อสร้างอาศรม
ศาลาขึ้นมา โดยพระราชาเป็นผู้ก่อสร้างเพราะเห็นแก่ความทุกข์ยากของราษฎรที่มีความลำบาก
อันเนื่องมาจากการเจ็บไข้ได้ป่วย ข้อความนั้นเกี่ยวโยงถึงพระราชาผู้ปกครองว่า ในความทุกข์
ของราษฎรนั้น แม้ว่าพระราชาจะไม่เข้าไปร่วมเจ็บป่วยด้วยพระองค์เองก็ตาม แต่ในฐานะ
“เจ้าเมือง” พระองค์ทรงได้รับความทุกข์เช่นนั้นของราษฎรไว้ด้วย เสมือนเป็นความทุกข์ของพระ
องค์ในฐานะดังกล่าว เป็นการอธิบายได้อย่างชัดเจนว่า ลักษณะของการปกครองแบบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ของเขมร ที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบของไทยในสมัยต่อมานั้น มีการแบ่งแยก
ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์รัฐสุธิปัตย์ ออกจากการเป็นบุคคลหรือตัวตนของพระ
มหากษัตริย์อย่างชัดเจน (King in person) พระมหากษัตริย์ของไทยจึงทรงอยู่ในฐานะที่ทรงเป็น
องค์รัฐสุธิปัตย์ตามแนวทางความเชื่อของศาสนา ในฐานะ ผู้รับภาระในการบริหารราชอาณาจักร
จักรของพระองค์ และผ่อนบรรเทาความทุกข์ยากของ ประชาชน มากกว่าจะมีลักษณะเป็นผู้
บังคับบัญชาอาณาจักรของพระองค์แต่เพียงประการเดียว⁴⁴

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าพระมหากษัตริย์ไทยนั้น ไม่ถือว่าตัว
พระองค์เองทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยอันสูงสุด แต่เป็นสถาบันพระมหากษัตริย์หรือตำแหน่งพระ
มหากษัตริย์ที่เป็นที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย แนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจน ในราชกิจจา
นุเบกษาสมัยรัชกาลที่ 5 เล่ม 4 ลักษณะการถวายฎีกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5
ได้ทรงพิจารณาไว้ ในประกาศเรื่องตลาดบางรัก ดังนี้

⁴³ เอกสารวิชาการหอสมุดแห่งชาติลำดับที่ 7/2529, “จารึกในประเทศไทย เล่ม 4 อักษร
ขอม พุทธศตวรรษที่ 17-18”, (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร , 2529) , หน้า 198.

⁴⁴ วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง , “พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์” , (วิทยา
นิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย , 2540) , หน้า 15.

“... จึงทรงพระราชดำริเห็นว่า ฎีกาลบับนี้เมื่อว่า ตามทางกฎหมายตามทางความ ผู้ที่เข้าซื้อกันถวาย ฎีกาดังใจจะทำฎีกาทูลเกล้าฯถวาย ต่อพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นพระเจ้าแผ่นดิน ขอ อำนาจแผ่นดินปกครองป้องกันในเหตุซึ่งไม่เป็นที่ ชอบใจคนตามเหตุผลซึ่งกล่าวมานี้แล้ว ก็ไม่มีทาง ที่สมควรอันใดซึ่งจะทรงพระกรุณา ให้สมประสงค์ ผู้ร้องฎีกาทิ้งปวงนี้ได้ เพราะอำนาจแผ่นดินไม่มีที่ จะเกี่ยวข้องในทรัพย์สินสมบัติของบุคคลนอกจากซึ่งมี ในพระราชกำหนดกฎหมาย ฎีกาลบับนี้เป็นอัน ต้องสลักหลังคืนไป เพราะถ้ารับไว้พิจารณาด้วย เหตุว่าเกี่ยวข้องอยู่ในสมเด็จพระเจ้าลูกเธอครั้งนี้ ก็ จะเป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่นซึ่งต้องเช่าที่ของผู้อื่นผู้ใด เมื่อเจ้าของที่จะเรียกค่าเช่ามากขึ้นไป ก็จะมาฟ้อง ร้องให้พิจารณาเป็นความนอกกฎหมายเกิดขึ้น ถ้า จะโปรดเกล้าฯให้ลดหย่อนผ่อนราคาให้ด้วยได้ทรง รับฎีกานี้เป็นเหตุ ก็จะเป็อันน่าจะเป็นที่เค็บอบ คลุมสงไสยว่าที่นี้ยังเป็นที่ยลวงมิได้ตกขาดไปเป็น ของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอตามที่พระราชทาน ถ้า ถ้ามีฉนั้นจะเป็นธรรมเนียมสืบไปว่า ถ้าที่ใดเป็นที่ หลวงพระราชทานอำนาจแผ่นดินยังมีที่จะไปแทรก แฉงในการขึ้นลดราคาค่าเช่า นอกจากกฎหมายได้ อยู่ไม่มีที่สุด เพราะฉะนั้นจึงโปรดเกล้าฯให้ประกาศ มาให้ผู้ซึ่งร้องฎีกาทราบทั่วกันว่า ถ้าผู้ใดต้องเสียค่า เช่ามากเหลือเกินจะทนไปไม่ไหว ก็ให้ไปว่ากล่าว ขอลดหย่อนกันกับเจ้าของที่ตามปกติประเพณีของผู้ ให้เช่า แลผู้เช่าทั้งหลายทั้งปวง เมื่อไม่ตกลงกันถา ไม่พอใจไปว่าก็อย่าเช่า

ถ้าหากว่าผู้ซึ่งไปเก็บค่าเช่านั้น กดขี่ข่มเหง อย่างหนึ่งอย่างใด ต้องด้วยพระราชกำหนด

กฎหมาย ก็ให้ไปฟ้องร้องยังกระทรวงวังศาลเมื่อมี
ตลอดไป ก็ให้ทูลเกล้าฯถวายฎีกาจะโปรดเกล้าฯ
ให้พิจารณาตัดสินลงโทษแก่ผู้ทำผิดตาม
โทษานุโทษ แต่ซึ่งมาร้องฎีกาครั้งนี้ไม่เป็นฎีกาให้
ยกเลิก

ป ล โปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มเติมข้อความไว้
ข้างท้ายน้อยหนึ่งว่า ซึ่งประกาศมาข้างต้นนั้น
ตามทางความโดยพระราชดำรัสแห่งพระเจ้าแผ่นดิน
ดิน แต่ส่วนในพระองค์นั้น ก็ทรงพระมหากรุณาแก่
พวกมีชื่อในฎีกาทิ้งปวงอยู่ เมื่อจะทรงสงเคราะห์ให้
โดยทางนอกจากอำนาจกฎหมายแผ่นดินได้
ประการใด ก็ทรงสงเคราะห์ แต่ต้องเข้าใจว่าแต่
พอเพียงที่สมควร⁴⁵

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษและพระมหากษัตริย์ไทย

4.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจ(Royal Prerogative)ในประเทศอังกฤษ

สถาบันกษัตริย์อังกฤษในปัจจุบัน ยังคงเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นหนึ่งเดียว
กันของชาติ เป็นจุดศูนย์รวมของความจงรักภักดี เป็นจุดศูนย์รวมของความเข้มแข็งในสังคม และ
อยู่เหนือการต่อสู้ทางการเมือง สถาบันกษัตริย์ เป็นสถาบันที่ทรงเกียรติเหนือกว่าสถาบันใดในรัฐ
ธรรมนูญของอังกฤษ⁴⁶ ในช่วงปลายยุควิคตอเรียนจนถึงต้นศตวรรษที่ 20 สถาบันกษัตริย์อังกฤษ
ถือเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อความเป็นหนึ่งเดียวกันของจักรวรรดิอังกฤษ ความรู้สึกเรื่อง
ชาตินิยมในอาณานิคมของอังกฤษถูกแทนที่ด้วยความจงรักภักดีต่อราชบัลลังก์ ในรัฐ Dominion
ซึ่งปกครองตนเอง ความคิดเรื่องการปกครองตนเองถูกหล่อหลอมเข้ากับแนวคิดเรื่องความมีส่วนร่วม
กันซึ่งประมุขของประเทศ ลักษณะความคิดดังกล่าวได้เริ่มหมดไปเมื่อเกิดการแยกตัวของ Irish

⁴⁵ สำนักราชเลขาธิการ, “กฎหมายรัชกาลที่ 5”, (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้ง, 2540), หน้า
168-169.

⁴⁶ Walter Bagehot, “The English Constitution”, (London:Fontana ,1967) p.61

Free State หรือ Eire และแอฟริกาใต้ในปี ค.ศ. 1949 นายกรัฐมนตรีของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษได้ตกลงยินยอมให้ประเทศอินเดียซึ่งถือว่าเป็นสาธารณรัฐยังคงอยู่ในเครือจักรภพต่อไป โดยมีข้อแม้ว่าอินเดียจะต้องยอมรับว่ากษัตริย์อังกฤษเป็นประมุขของเครือจักรภพ

ปัจจุบันรัฐในเครือจักรภพอังกฤษมีจำนวน 54 ประเทศ ในจำนวนนั้น 16 ประเทศยังคงถือว่ากษัตริย์อังกฤษเป็นประมุขของรัฐ โดยที่ ผู้แทนพระองค์ของสมเด็จพระราชินี (Governor-General) จะเป็นผู้แทนพระองค์ในรัฐนั้นๆ นอกจากนั้น 32 ประเทศเป็น สาธารณรัฐ และ 5 ประเทศปกครองโดยประมุขของท้องถิ่นดั้งเดิม⁴⁷ แม้ว่ากษัตริย์อังกฤษจะทรงเป็นประมุขของเครือจักรภพก็ตาม แต่เป็นพระราชฐานะในทรงสัญลักษณ์เท่านั้น มิได้ทรงมีบทบาทในทางรัฐธรรมนูญ การที่มีรัฐในเครือจักรภพบางประเทศที่ถือว่าพระองค์ทรงเป็นประมุขของประเทศนั้นๆ ด้วย พระราชฐานะดังกล่าว เป็นพระราชฐานะที่แตกต่างหากจากพระราชฐานะของพระองค์ที่ทรงเป็นประมุขของประเทศอังกฤษ⁴⁸

เป็นการสันนิษฐานว่าธรรมเนียมปฏิบัติที่อ้างไว้ในอารัมภบทของ Statute of Westminster 1931 ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบราชบัลลังก์ พระปรมาภิไธย (Royal Titles) และพระราชอิสริยยศ (Royal style) ของพระมหากษัตริย์จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาของรัฐ Dominion ถือว่าเป็นการบังคับใช้กับประเทศในเครือจักรภพทุกประเทศที่ถือว่ากษัตริย์อังกฤษเป็นประมุขของประเทศ ในปี 1936 นายบอลวิน (Baldwin) นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้หารือไปยังนายกรัฐมนตรีของรัฐ Dominion ในกรณีนี้ พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 (Edward VIII) จะอภิเษกสมรสกับนางซิมสัน (Simpson) ซึ่งนายกรัฐมนตรีรัฐ Dominion ได้มีมติเห็นด้วยกับรัฐบาลอังกฤษที่ไม่เห็นด้วยกับการอภิเษกสมรส ดังกล่าว อันเป็นผลให้พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ทรงสละราชสมบัติ⁴⁹

⁴⁷ มาเลเชีย เลโซโท (Lesotho) สวาซิแลนด์ (Swaziland) ตองกา (Tonga) และบรูไน (Brunei)

⁴⁸ พระองค์ไม่จำเป็นต้องทำตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ต้องกระทำตามคำแนะนำของรัฐมนตรีในกรณีส่งพระราชสาส์นในวันคริสต์มาสและวันเครือจักรภพ แม้ในทางปฏิบัติพระองค์จะให้นายกรัฐมนตรีดูก่อนเพื่อคำแนะนำ

⁴⁹ His Majesty's Declaration of Abdication Act 1936

หลักการที่สำคัญของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษได้แก่ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจตามกฎหมายของพระองค์ โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีพิเศษบางกรณีเท่านั้น ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวใช้กับในกรณีที่พระองค์ทรงมีพระราชฐานะเป็นประมุขของรัฐบางรัฐในเครือจักรภพด้วยเช่นกัน แต่ในกรณีหลังนี้อาจจะมีข้อยกเว้นได้ตามรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ⁵⁰

วอลเตอร์ แบตชีออต ได้เขียนไว้ว่า กษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะให้คำปรึกษา พระราชอำนาจในการให้กำลังใจ และพระราชอำนาจในการตักเตือน นอกจากนี้ยังทรงสามารถที่จะเสนอแนะคำแนะนำ หรือความคิดเห็นของพระองค์ต่อรัฐมนตรีได้ แม้ว่าในท้ายสุดพระองค์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรีก็ตาม⁵¹

ตามธรรมเนียมปฏิบัติ พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิที่จะได้รับเอกสารและรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรี ทรงมีสิทธิที่จะได้ทรงรับทราบถึงแนวนโยบายต่างๆของรัฐบาลจากนายกรัฐมนตรี รวมทั้งทรงมีสิทธิที่จะได้รับทราบถึงการนัดหมายการพระราชทานสิ่งของรางวัลต่างๆที่ได้กระทำไปในพระนามของพระองค์ พระมหากษัตริย์สามารถที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยหรือความเห็นในเรื่องต่างๆเป็นการส่วนพระองค์ แต่น้ำหนักของความเห็นของพระองค์จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับบริบทในเรื่องนั้นๆรวมทั้งประสบการณ์ของพระองค์

ดังเช่น ในสมัยของพระเจ้าจอร์จที่ 6 (George VI) มีเหตุผลที่ทำให้เชื่อได้ว่าในปี 1945 ด้วยคำแนะนำของพระองค์ทำให้นาย Attlee เปลี่ยนความตั้งใจในการที่จะตั้งให้นาย Bevin ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และการแต่งตั้งให้นาย Dalton ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ⁵² ในปี ค.ศ. 1940 ทรงแนะนำนาย เซอร์ซิล⁵³ไม่ให้แต่งตั้งนาย Beaverbrook เป็นรัฐมนตรีกระทรวงการเดินอากาศ (Aircraft Production) และในปี ค.ศ.

⁵⁰ S.de Smith, "The New Commonwealth and its Constitutions", (1964) pp.323-328 อ้างใน Vernon bogdanor, "The monarchy and the constitution " , p. 57

⁵¹ Walter Bagehot, "The English Constitution" , p.III

⁵² vernon bogdanor, "The monarchy and the constitution " , p. 56

⁵³ Martin Gilert, "First Hour" (1983) p. 328 อ้างใน Vernon bogdanor, "The monarchy and the constitution " , p. 58

1949 ทรงแนะนำมิให้นายเซอร์ซิด ตัดสินใจเข้าร่วมในการยกพลขึ้นบกที่ Normandy⁵⁴ อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยต่อสาธารณชนถึงข้อขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับนายกรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆก็เป็นเรื่องที่น่าทึ่งก่อให้เกิดความเสียหายได้ดังเช่น ในกรณีของนาง Thatcher กับพระนางอลิซาเบธที่ 2

ในกรณีที่กลไกของรัฐบาลประชาธิปไตยได้เกิดขัดข้อง หรือในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์สำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ พระราชอำนาจดั้งเดิมของกษัตริย์ที่จะทรงสามารถมีพระราชวินิจฉัยในการบริหารประเทศได้โดยพระองค์เองนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญ แต่การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสถานะของสถาบันกษัตริย์ได้ ดังนั้น จะทรงใช้ต่อเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เลวร้ายอย่างที่สุดเท่านั้น สถานการณ์ที่สำคัญที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติ โดยปราศจากหรือในทางตรงกันข้ามกับคำแนะนำของรัฐมนตรีนั้นจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

4.2.1.1 ความหมายของพระราชอำนาจ (Royal Prerogative)

ในการศึกษาเรื่องพระราชอำนาจในอังกฤษ จำต้องศึกษาถึงบ่อเกิดของพระราชอำนาจที่มีมาแต่โบราณ ความหมาย ที่มา และวิวัฒนาการของพระราชอำนาจดั้งเดิมตามจารีตประเพณีของกษัตริย์อังกฤษ พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ (Prerogative Powers) เป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งในแง่ของส่วนพระองค์ (The King or The Queen) และในแง่ของสถาบันหรือที่เรียกว่าราชบัลลังก์ (The Crown) ในทางกฎหมายแล้วองค์พระมหากษัตริย์ (The King) ก็คือ สถาบันพระมหากษัตริย์หรือราชบัลลังก์ (The Crown) เพราะกิจกรรมของฝ่ายบริหารได้ทำไปในพระปรมาภิไธย พระราชอำนาจดั้งเดิมนี้อาจมีผลพวงมาจากกฎหมายคอมมอนลอว์ (Customary Common Law) ซึ่งถูกยอมรับและบังคับใช้โดยศาล

แบลคสโตน ได้อธิบายว่า “พระราชอำนาจดั้งเดิมหมายถึง พระราชอำนาจดั้งเดิมที่กษัตริย์ยังทรงมีอยู่อย่างเป็นพิเศษและโดดเด่น มากกว่าและอยู่เหนือบุคคลอื่นๆ ทั้งหมด นอกเหนือไปจากคอมมอนลอว์ และเป็นสิทธิของกษัตริย์ในเรื่องแห่งเกียรติยศและความ

⁵⁴ W.S Churchill, The Second World War, vol 5, (1951) pp.547-550 อ้างใน Vernon bogdanor, "The monarchy and the constitution", p. 58

สง่างาม”⁵⁵ และ ไตซีได้กล่าวถึงพระราชอำนาจดั้งเดิมไว้ว่า พระราชอำนาจของกษัตริย์นั้นเมื่ออยู่มาก่อนอำนาจของสภาสมาคม จากในสมัยนอร์มันจนถึงการปฏิวัติในปี 1688 กษัตริย์เป็นเจ้าของที่แท้จริงของอำนาจอธิปไตย พระราชอำนาจดั้งเดิม(Prerogative powers) คือชื่อที่ใช้เรียกส่วนแบ่งของอำนาจของกษัตริย์ที่ยังคงเหลืออยู่ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นชื่อเรียกอำนาจที่แต่เดิมมีอยู่อย่างสิ้นพัน ซึ่งปัจจุบันบางส่วนยังคงเหลืออยู่ในพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าในความเป็นจริงอำนาจดังกล่าวจะได้ถูกใช้โดยองค์พระมหากษัตริย์เอง หรือโดยรัฐมนตรีของพระองค์ การกระทำใดๆที่ฝ่ายบริหารกระทำลงไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติของรัฐสภา ถือได้ว่ากระทำไปโดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์⁵⁶

ศาสตราจารย์. Hood phillippe อธิบายว่า คำว่า “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์” หรือ “ Royal prerogative” ใช้ในความหมายที่ครอบคลุม อำนาจทั้งหมดขององค์อธิปัตย์ (The Sovereign) หรือเป็นอำนาจที่ไม่ใช่อำนาจที่มีร่วมกับประชาชนภายใต้ปกครอง หรือจะกล่าวโดยสรุปก็คือ อำนาจตามคอมมอนลอว์ของราชบัลลังก์ แต่การที่ฝ่ายบริหารหรือ The Crown ได้ใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นไม่ได้ใช้โดยอิสระหรือตามอำเภอใจ การใช้อำนาจดังกล่าวถูกควบคุมหรือจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติทาง รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เขียนถึงเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษไว้ว่า ระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองอังกฤษไม่ยอมรับให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก จึงเกิดหลักขึ้นว่าพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์นั้นจะมีอยู่ (exist) และมีขอบเขต (ambit) เฉพาะที่คอมมอนลอว์ซึ่งเป็นบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลยุติธรรมรับรองเท่านั้น ไม่ใช่อำนาจตามพระราชหฤทัย และถือกันว่าถ้ารัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดหรือยกเลิกพระราชอำนาจดังกล่าวโดยชัดแจ้งก็ย่อมทำได้ตามหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา ดังนั้น ไตซีจึงให้คำนิยามไว้ว่า “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเป็นเพียงสิ่งที่เหลืออยู่ของอำนาจดุลย

⁵⁵ Sir William Blackstone, "Commentaries ,vol.1", p.239. อ้างใน D.L. Keir and F.H. Lawson , Case in Constitutional Law ,(Oxford : Clarendon Press , 1979) p. 69

⁵⁶ A.V. Dicey, "Introduction to the study of the law of the Constitution", (London:Macmillan and Co., 1931),p.421.

พินิจหรืออำเภอใจ” (residue or discretionary or arbitrary authority) กล่าวคือ เป็นสิ่งที่เหลืออยู่จากการที่ศาลยุติธรรมและรัฐสภายอมรับให้มีอยู่ แต่มีข้อสงสัยกันว่า ถึงแม้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะเป็นสิ่งที่เหลืออยู่ก็ตาม แต่หากศาลและรัฐสภาไม่ได้กำหนดขอบเขตและวิธีใช้พระราชอำนาจไว้เป็นพิเศษ พระราชอำนาจนั้นๆ ก็เป็นดุลยพินิจเด็ดขาด (absolute discretion) คือศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเลย⁵⁷

4.2.1.2 ประวัติความเป็นมาของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ

แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกระหว่าง พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองกับพระราชฐานะในกระบวนการยุติธรรมทางศาล จะมีหลักการและระบบวิธีพิจารณาที่ชัดเจน และปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะแตกต่างจากพระราชอำนาจเด็ดขาด ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นพระราชอำนาจตามอำเภอใจ ดังเช่น พระราชอำนาจในนโยบายต่างประเทศ หรือการพระราชทานอภัยโทษ ในช่วงยุคต้นมีแนวโน้มที่จะสรุปในเรื่องของพระราชอำนาจว่าเป็นสิ่งอยู่ติดกับราชบัลลังก์ อย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้แม้กระทั่งรัฐสภา也不能สามารถแยกพระราชอำนาจออกจากราชบัลลังก์ได้⁵⁸ อย่างไรก็ตามก็มีหลักการอยู่ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดโดยกฎหมาย⁵⁹ ซึ่งเป็นหลักการที่พระเจ้าชาร์ลที่ 1 ไม่ทรงเห็นด้วย แต่อย่างไรก็ตามด้วยผลพวงของสงครามกลางเมืองและการปฏิวัติใน ค.ศ. 1688 ทำให้พระมหากษัตริย์จำต้องทรงยอมรับว่า พระราชอำนาจของพระองค์นั้นสามารถถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย ไม่มีพระราชอำนาจใดๆอีกต่อไปแล้วที่จะไม่สามารถ แก้ไขหรือจำกัดได้โดยพระราชนิติบัญญัติของรัฐสภา

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น เป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของฝ่ายบริหารในการที่จะทรงทำการใดหรือไม่กระทำการใด ศาลมีอำนาจแต่เพียงตัดสินถึงความที่มี

⁵⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ” , (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2531) , หน้า 13-14

⁵⁸ Case of the hers's Prerogative in Saltpetro (1607)

⁵⁹ Case of Proclamation (1610) “ the King hath no prerogative but that which the law of the land allows him”

อยู่ของพระราชอำนาจแต่ไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปตัดสินถึงดุลพินิจ หรือกระบวนการกระทำของฝ่ายบริหารได้ดังเช่นกรณีของการให้รับรองประมุขรัฐบาลของต่างประเทศ เป็นต้น⁶⁰

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบ แต่โดยผลของจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติทำให้พระราชอำนาจดังกล่าว จะต้องใช้ผ่านและโดยคำแนะนำของบุคคลอื่นใดที่มีชื่อองค์พระมหากษัตริย์เอง การที่จะสามารถทราบได้ว่าการกระทำทางบริหารที่ใช้พระราชอำนาจนั้น ได้กระทำไปโดยที่มีบุคคลอื่นใดที่มีชื่อองค์พระมหากษัตริย์มารับผิดชอบในทางกฎหมายของการกระทำนั้น ทำให้เกิดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ค่อนข้างซับซ้อนขึ้น รูปแบบของการใช้พระราชอำนาจอาจจะแสดงออกได้โดยหลายรูปแบบ ดังเช่น

1. พระบรมราชโองการ (proclamation) หมายถึง (writ) หนังสือแสดงสิทธิ (Letter of patents) การให้อนุญาต (grant) หรือเอกสารอื่นใดภายใต้การประทับตราพระราชลัญจกร (Great seal)
2. พระราชกฤษฎีกาในสภาของมนตรี (Order in Council) หรือ
3. หมาย (warrant) สัญญาบัตร (commission) คำสั่ง (order) หรือคำแนะนำ (intruccion) ที่ผ่านการลงนามรับรอง เป็นต้น

ลักษณะของพระราชอำนาจ ที่สามารถใช้ได้โดยอิสระตามอำเภอใจนี้ ก่อให้เกิดทฤษฎีในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นทฤษฎีที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษ ปัจจุบันนี้มีกรณีบางกรณีเท่านั้นที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจได้โดยปราศจากหรือตรงกันข้ามกับคำแนะนำของรัฐมนตรี

4.2.1.3 การจำแนกประเภทของพระราชอำนาจ

เราสามารถที่จะจำแนกประเภทของพระราชอำนาจได้โดยหลายวิธีการ รายละเอียดหรือวิธีการจำแนกสามารถอธิบายได้ ดังนี้

- (1) การจำแนกประเภทของพระราชอำนาจโดยแยกเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogative) และพระราชอำนาจในทางการเมือง (political

⁶⁰ Att-Gen. V. De Keyser's Royal Hotel Ltd.,[19220] A.C. 508;infra,pp.232-233.

prerogative) ซึ่งเป็นการแยกพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ และพระราชอำนาจที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

พระราชอำนาจในทางการเมืองนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เชื่อมต่อกับราชบัลลังก์ (The Crown) ซึ่งความหมายของคำว่าราชบัลลังก์ (The Crown) นั้นมีความหมายเช่นเดียวกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกลาง หรือหมายถึงพระมหากษัตริย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ ซึ่งการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในพระราชอำนาจทางการเมืองนี้อาจแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

- 1) พระมหากษัตริย์ทรงใช้โดยพระราชวินิจฉัยของพระองค์เอง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในบางสถานการณ์ เช่น การเลือกนายกรัฐมนตรีในบางกรณี
- 2) พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจ โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี เช่นการเปิดสภา
- 3) พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจ ผ่านทางรัฐมนตรี หรือโดยรัฐมนตรี เช่น การเจรจาในสนธิสัญญา การพระราชทานอภัยโทษ
- 4) รัฐมนตรีใช้พระราชอำนาจในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในส่วนนี้ รัฐมนตรีได้รับอำนาจหน้าที่โดยตรงจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังเช่น การให้ความชอบแผนการวางผังเมือง การเวนคืนที่ดิน เป็นต้น ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่ารัฐมนตรีกระทำการแทนพระมหากษัตริย์

(2) การจำแนกพระราชอำนาจโดยอาศัยส่วนประกอบของพระราชอำนาจ แต่เดิมนั้น เราอาจจะคิดว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นประกอบด้วยอำนาจ (power) แต่เพียงอย่างเดียว ต่อมาได้มีการวิเคราะห์ว่าพระราชอำนาจ (Prerogative Powers) นั้นมีได้มีเพียงเพียงอำนาจเท่านั้นแต่ยังประกอบด้วย

- สิทธิ (rights) ดังเช่นในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน (the Crown Estate) หรือเรื่องของทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของที่ต้องตกเป็นของแผ่นดิน (bona vacantia)
- อำนาจ (powers) เช่น การเรียกประชุมสภา หรือการทำสนธิสัญญา
- สิทธิพิเศษ (privileges) เช่น การเรียกร้องหรือการได้รับการสนับสนุนจาก รัฐสภา
- ความคุ้มกัน (immunities) เช่น ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามพระ

ราชบัญญัติเว้นแต่จะระบุไว้โดยชัดแจ้ง ได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้อง หรือการบังคับคดี โดยการยึดทรัพย์สิน

การจำแนกโดยวิธีการนี้ เป็นการจำแนกโดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไป ไปมากกว่าหลักการกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้ช่วยให้เข้าใจเรื่องของพระราชอำนาจได้ชัดเจนขึ้น

(3) การจำแนกโดยอาศัยกิจกรรมของรัฐ ที่ต้องอาศัยพระราชอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องได้แก่ นิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร การใช้พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการ นิติบัญญัติและการยุติธรรมนั้น เป็นการให้พระราชอำนาจในแบบทั่วไปดังกล่าวข้างต้น แต่การใช้พระราชอำนาจในทางบริหารนั้น เป็นการให้พระราชอำนาจในลักษณะแบบเด็ดขาด ซึ่งอยู่ภายใต้ ธรรมเนียมปฏิบัติที่ต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี

อาจสรุปได้ว่าปัจจุบันนี้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษมีที่ใช้อยู่ใน 3 ขอบเขตสำคัญเท่านั้น⁶¹ คือ

1. พระราชอำนาจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร อาทิ พระราชอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พระราชอำนาจเรียกประชุม สภา ปิดประชุมสภาและยุบสภา และพระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราช บัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้ว เหล่านี้จะเห็นได้ว่าเป็นพระราชอำนาจที่มีมาแต่โบราณกาลทั้งสิ้น

2. พระราชอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศ เช่น พระราชอำนาจสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญา และการปกครองอาณานิคม

3. พระราชอำนาจในทางปกครอง รวมถึงเอกลักษณ์ที่ความคุ้มครองที่คอมมอนลอว์ให้ไว้กับ พระมหากษัตริย์และข้าราชการทั้งหมด (Crown's servants) เช่น หลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรง กระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) ซึ่งห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ หลักที่ว่า “พระ มหากษัตริย์ ทรงเป็นเจ้าหนี้ผู้มีบุริมสิทธิก่อนใครอื่น” (The King is preferred creditor) หลักที่ว่า “อายุความไม่นับให้เป็นโทษแก่พระมหากษัตริย์” (Times does not run against the King) หรือ หลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ ไม่ทรงถูกผูกพันโดยกฎหมายของรัฐสภา เว้นแต่กฎหมายนั้นเป็นบท บัญญัติชัดแจ้ง” (The Crown is not bound by statute save by express words or necessary implication) กรณีดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายโดยละเอียดได้ ดังนี้

⁶¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, หน้า 13-15

(1) หลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่มีวันตาย (The King never dies) ตามกฎหมายคอมมอนลอว์ ไม่ยอมรับถึงการมีช่องว่างจากการครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ แต่ทฤษฎีนี้ก็มีข้อจำกัด เนื่องจากเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเสด็จสวรรคตจะมีผลทำให้เกิดการยุบสภา และเกิดการหยุดชะงักของการดำเนินงานฝ่ายบริหารทั้งหมด รวมทั้งในกระบวนการ ยุติธรรม แต่ปัญหาดังกล่าวได้ถูกแก้ไขแล้วโดยมีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขช่องว่าง

(2) หลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่มีวันเป็นทารก (The King never on infant) ตามคอมมอนลอว์ ไม่มีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ที่ยังทรงพระเยาว์ แต่ในปัจจุบัน กรณีพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ได้มีการออกกฎหมาย Regency Acts ขึ้นแก้ปัญหาลงแล้ว

(3) “พระมหากษัตริย์ไม่เคยทรงกระทำผิด” (The King can do no wrong) บุคคลไม่สามารถที่จะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีต่อพระมหากษัตริย์ได้ เป็นหลักการตั้งแต่ยุค ฟิลดัลว่าไม่สามารถที่จะฟ้องเจ้าของที่ดิน (Lord) ต่อศาลของเจ้าของที่ดินเองได้ รวมทั้งศาลหลวงไม่มีอำนาจเหนือพระมหากษัตริย์ ความคุ้มกันดังกล่าวได้ถูกจำกัด โดยผลของพระราชบัญญัติ The Crown Proceeding Act 1947 ที่บัญญัติให้บุคคลสามารถฟ้องร้องหน่วยงาน รัฐบาลได้ ในกรณีของสัญญา ละเมิด หรือฟ้องเรียกคืนทรัพย์สิน เป็นต้น แต่ความคุ้มกันในส่วนของ การห้ามการฟ้องร้ององค์พระมหากษัตริย์นั้นพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้เข้าไปก้าวกว่ง

(4) ทรัพย์สินส่วนองค์พระมหากษัตริย์ (Crown private estates) ตามคอมมอนลอว์ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทรัพย์สินขององค์พระมหากษัตริย์ในส่วนที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ เป็นเช่นเดียวกับกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของสถาบันพระมหากษัตริย์ (The Crown) ตามพระราชบัญญัติ The Crown Private Estates Acts 1800,1862 และ 1873 ได้บัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินดังกล่าวไว้ โดยมีผลใช้บังคับแก่ทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ในขณะที่ทรงขึ้นครองราชสมบัติ ทรัพย์สินที่มีบุคคลยกมรดกให้หรือทำพินัยกรรมยกให้ และทรัพย์สินที่ได้มาจาก Privy purse

4.2.1.4 ผลกระทบของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาต่อพระราชอำนาจ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สามารถ ถูกจำกัดหรือยกเลิกได้โดยกฎหมายที่ออกบังคับใช้โดยรัฐสภาดังเช่น The Crown Proceeding Act 1947 ได้ยกเลิกความคุ้มกันตามพระราชอำนาจของราชบัลลังก์ (The Crown) จากการถูกฟ้องร้องในคดีเกี่ยวกับสัญญาและละเมิด กรณีตัวอย่างได้แก่ คดี Att.Gen. V. De keyser's Royal Hotel Ltd. ในคดีดังกล่าว โรงแรมRoyal ได้ถูกเข้ายึดครองโดยฝ่ายทหารในช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

โดยการบังคับ เนื่องจากตกลงเรื่องค่าเช่าไม่ได้ ฝ่ายทหารได้อ้างว่าตามกฎหมายแห่งการป้องกันราชอาณาจักร (Defence of the Realm Regulation) ฝ่ายทหารจะจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของโรงแรมเท่าใดก็ได้ โรงแรมจึงฟ้องได้เรียกร้อยค่าชดเชยเต็มจำนวน กรณีดังกล่าวสภาขุนนาง (House of Lords) ได้ตัดสินคดีดังกล่าวอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ว่า ฝ่ายบริหารต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา แม้ว่า ในกรณีดังกล่าวฝ่ายบริหารสามารถจะทำอะไรก็ได้โดยอาศัยพระราชอำนาจ ในกรณีฉุกเฉินหรือสงคราม ในกรณี ดังกล่าวเกิดข้อถกเถียงกันเป็นอย่างมาก ถึงปัญหาว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาในส่วนของที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจ จะถือว่ากฎหมายนั้นเป็นการยกเลิกพระราชอำนาจในส่วนนั้นหรือไม่ หรือว่าพระราชอำนาจนั้นๆ ยังคงมีอยู่ เพียงแต่จะรับการใช้เป็นการชั่วคราวตราบเท่าที่กฎหมายนั้นๆจะบังคับใช้อยู่

เป็นที่ยอมรับกันว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายโดยปราศจากรัฐสภา⁶² นอกจากนั้น ยังเป็นจารีตประเพณีของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ว่าในกรณีของการออกกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อพระราชอำนาจ หรือทรัพย์สินของ ราชบัลลังค์ (The Crown) จะต้องเป็นกรณีที่เสนอโดยฝ่ายบริหารเอง และประธานสภาจะไม่อนุญาตให้มีการแปรญัติกฎหมายดังกล่าวในขั้นตอนที่สาม หากมิได้มีพระบรมราชานุญาต ที่ลงนามรับรองโดยองคมนตรี

ราชบัลลังค์ หรือฝ่ายบริหารนั้นไม่ผูกพันโดยพระราชบัญญัติของรัฐสภา ยกเว้นในกรณีที่บัญญัติไว้เป็นถ้อยคำชัดแจ้ง ในคดีที่เกิดในยุคก่อนๆนั้น ได้มีการกล่าวในคำพิพากษาไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงต้องผูกพันโดยพระราชบัญญัติในกรณีที่พระราชบัญญัตินั้นออกมาเพื่อประโยชน์สาธารณะ รักษาไว้เพื่อสิทธิของประชาชน บังคับมิให้เกิดความผิดพลาดในสังคม บรรเทาความยากจน ความก้าวหน้าในการศึกษา ศาสนา ความยุติธรรม หรือป้องกันการฉ้อฉล⁶³

ในคดี *Bombay Province V. Bombay Municipal Corporation 1947* คณะกรรมการการยุติธรรมได้พิจารณาว่า ฝ่ายบริหารจะถูกผูกพันโดยระบบพระราชบัญญัติก็ต่อเมื่อเป็นที่ชัดแจ้งในขณะประกาศใช้กฎหมายนั้นๆว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เป็นประโยชน์จะสูญเสียไปหากฝ่ายบริหารไม่ถูกผูกพัน

⁶² Case of Proclamation 1910

⁶³ Case of Ecclesiastical Person (1601)

สำหรับศาล การตีความว่า กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาดังกล่าว รัฐสภาต้องการที่จะให้ผูกพันฝ่ายบริหารหรือไม่นั้น ศาลว่ากฎหมายดังกล่าวจะต้องมีถ้อยคำที่ชัดเจน ดังเช่น Crown Privates Estates Acts , Crown Proceeding Act 1947 และ Law Reform Act 1954 เป็นต้น กรณีดังกล่าวส่งผลให้สิ่งปลูกสร้างที่เช่าโดยฝ่ายบริหารไม่ได้รับความคุ้มครองตาม Rent Restriction Acts ⁶⁴ พระบรมมหาราชวังไม่ตกอยู่ใต้บังคับของ Licensing Acts ⁶⁵ พาหนะที่ขับขีโดยข้าราชการไม่อยู่ใต้บังคับข้อกำหนดเรื่องการจำกัดความเร็ว⁶⁶ และที่ดินที่ครอบครองโดยหน่วยงานรัฐบาลไม่จำเป็นต้องขออนุญาตในเรื่องของการออกแบบวางผังการก่อสร้างภายใต้ Planning Acts ⁶⁷

ปัญหาที่ว่า ฝ่ายบริหารจะถูกผูกพันโดยพระราชบัญญัติหรือไม่นั้นเป็นปัญหาในการตีความ แต่อย่างไรก็ตามหลักการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็เป็นข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณแก่ฝ่ายบริหาร⁶⁸

4.2.1.5 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกิจการภายในประเทศ

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในส่วนนี้อาจจะถูกจำแนกกว่าเป็นอำนาจในทางบริหารหรือในทางปกครอง ซึ่งเป็นเหมือนอำนาจตกทอดที่ยังเหลืออยู่จากพระราชอำนาจที่ พระมหากษัตริย์ทรงเคยมีเมื่อครั้งที่ยังคงปกครองประเทศด้วยพระองค์เอง โดยส่วนใหญ่แล้วในปัจจุบันนี้รัฐบาลบริหารประเทศโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา แต่ยังคงมีบางส่วนที่รัฐบาลยังต้องอาศัยพระราชอำนาจในการบริหารประเทศโดยเฉพาะ เช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ (Civil service) กองทัพ อาณานิคม เครือจักรภพ และกิจการต่างประเทศ ในกรณีดังกล่าวรัฐบาลสามารถกระทำก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาหรือแจ้งต่อรัฐสภาก่อนที่จะตัดสินใจกระทำ ซึ่งจะเป็นการสะดวกหากเรื่องที่รัฐบาลกำลังจะตัดสินใจกระทำเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมที่จะให้มี การวิพากษ์วิจารณ์ในสาธารณชนก่อนกระทำ แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลก็

⁶⁴ Tamlin V. Hannaford [1950] 1.K.B.18.

⁶⁵ R.V. Graham Campbell,exp.Herbert [1935] 1 K.B.594

⁶⁶ Cooper V. Hawkins [1904] 2K.B. 164

⁶⁷ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food V. Jenkins [1963] 2 Q.B. 317 (C.A.)

⁶⁸ Mandras Electric Supply Corporation V. Boarland [1955] A.C. 667 (P.C.)

จะต้องมั่นใจได้ก่อนว่า การกระทำที่กำลังจะ ตัดสินใจกระทำโดยใช้พระราชอำนาจจะได้รับ การสนับสนุนจากรัฐสภาในภายหลัง เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนในทางการเงิน จากรัฐสภา เช่น การประกาศสงคราม เป็นต้น

ในทางทฤษฎี พระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีแต่พระราชอำนาจเท่านั้น แต่ยัง ทรงมีหน้าที่ด้วย หน้าที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมี ดังนี้

1. แต่งตั้งและปลดรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการในกองทัพ และ พระราชอำนาจตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในการปลดข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม

2. ควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระ ราชฐานะเป็นประมุขของกองทัพทั้งสามเหล่าทัพ (Royal Navy, Royal Army, Royal Air Force) อำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาสามเหล่าทัพของพระมหากษัตริย์มาจากทั้งคอมมอนลอว์และ พระราชบัญญัติ ครั้งสุดท้ายที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจบังคับบัญชากองทัพโดยพระ องค์เอง ก็คือ ในปี ค.ศ. 1743 การขยายกองทัพ การออกกฎเงื่อนไขต่างๆและการจ่ายเงินเดือน ของกองทัพอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ แต่การเคลื่อนย้ายกำลังพลนั้นเป็นอำนาจของราชบัลลังก์ หรือฝ่ายบริหาร⁶⁹ ส่วนอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน (Civil Service) นั้น ก็เป็นอำนาจ ของราชบัลลังก์เช่นกัน

3. การปกครองรัฐอาณานิคมของอังกฤษ

4. การจัดเก็บภาษีอากร กษัตริย์ในสมัยนอร์มัน สามารถที่จะเก็บภาษี ได้สองประเภท คือ ภาษีธรรมดา (ordinary) และภาษีพิเศษ (extraordinary) ถ้อยคำที่ใช้เรียก ประเภทภาษีที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถเก็บได้ดังกล่าวนี้ ยังใช้มาจนถึงยุคต้นของศตวรรษที่ 19 ภาษีอากรธรรมดา ได้แก่ ภาษีที่ตกทอดมาจากจารีตประเพณีเช่น ภาษีเจ้าของที่ดินในยุคฟีล ดัล ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของที่ตกเป็นของรัฐ (bona vacantia) รายได้จากที่ดินของรัฐเป็นต้น ภาษี อากรพิเศษ ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บในกรณีฉุกเฉิน หรือกรณีสงคราม

นอกจากนั้นทรัพย์สินของรัฐ หรือราชบัลลังก์ (The Crown Estate) ประกอบด้วยที่ดินที่ตกเป็นของพระมหากษัตริย์ รวมทั้งที่ดินที่ครอบครองโดยราชบัลลังก์มาตั้งแต่ สมัยโบราณ ที่ดินที่ได้มาจากการใช้พระราชอำนาจ เช่นทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดินโดยการริบ

⁶⁹ China Navigator Co. V. Att Gen.[1932] 2K.B.194 (C.A);Chandler V. D.P.P. [1964] A.(.76) (H.L.).

หรือการปรับ ดิ่ง หรือที่ดินที่งอกออกจากฝั่งแม่น้ำ ปัจจุบันที่ทรัพย์สินของรัฐดังกล่าว จัดการ โดย The Crown Estate Commissioners

รัฐบาล หรือฝ่ายบริหารมีอภิสิทธิ์ในการเรียกร้องและได้รับการสนับสนุน ด้านการเงินจากรัฐสภา แต่ตาม Bill of Rights 1688 ฝ่ายบริหารจะขึ้นภาษีหรือใช้จ่ายเงินภาษีได้ ก็ต่อเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ

5. พระราชอำนาจที่เกี่ยวกับศาสนจักร (Ecclesiastical prerogatives) ตาม Act of Supremacy 1558 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสูงสุดทั้งในทางโลกและทางธรรม พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสงฆ์ ตั้งแต่ ชั้นบิชอปขึ้นไป ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โครงสร้างและการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในเรื่องของ ศาสนานั้น โดยมากจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติ เช่น การเรียกประชุม หรือการปิดประชุมสภา สงฆ์ ตาม Church of England Assembly Act 1919 เป็นต้น และตาม Clergy Act 1533 การ ออกกฎหมายของสงฆ์ จะต้องได้รับพระราชทานอนุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อนกฎหมาย ดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับพระราชอำนาจ จารีตประเพณี และกฎหมายของรัฐสภา ไม่ได้

6. พระราชอำนาจในฐานะทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ (Fountain of honour) การแต่งตั้งขุนนางของพระมหากษัตริย์ทำโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้ง เครื่อง ราชอิสริยาภรณ์ ส่วนใหญ่ของอังกฤษ ก็เป็นการพระราชทานโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

7. พระราชอำนาจในเรื่องอื่นๆ พระราชอำนาจอื่นๆที่เคยเป็นใช้โดยพระ มหากษัตริย์ ดังเช่น การออกเหรียญตรา การจัดการกุศล การตั้งเขต ปัจจุบันนี้เป็นไปตามพระราช บัญญัติไปจนเกือบหมดสิ้นแล้ว แต่ยังคงมีพระราชอำนาจบางประการที่ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้บังคับ ของพระราชบัญญัติ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชน เป็นต้น

8. พระราชอำนาจในกรณีฉุกเฉิน หรือ การรักษาความสงบเรียบร้อยใน ประเทศ ฝ่ายบริหาร หรือราชบัลลังก์ สามารถที่จะใช้กำลังทหารได้เท่าที่จำเป็นในการรักษาความ สงบได้ในเหตุการณ์ฉุกเฉิน การจลาจล เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เนื่องจากราชบัลลังก์มีหน้าที่รับผิดชอบใน เรื่องความสงบเรียบร้อยของอาณาจักรทั้งในทางบกและทางทะเล ในช่วงสงคราม ราชบัลลังก์ สามารถเข้าใช้เรือใดๆที่อยู่ในน่านน้ำของอังกฤษได้ โดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องมีการชดใช้ค่า เสียหาย นอกจากนี้ยังสามารถเข้าใช้ที่ดินของเอกชนบริเวณชายฝั่งได้ในกรณีที่เป็นการป้องกันการ บุกกรุกของต่างชาติ⁷⁰

⁷⁰ คดี Case of the king's Prerogative in Solpetro 1606

นอกจากนั้น คอมมอนลอร์ยังยอมรับอำนาจพิเศษของพระมหากษัตริย์ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎอัยการศึก(martial law) และเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ (civil servants) ซึ่งตามหลักคอมมอนลอร์ถือว่าขึ้นตรงต่อราชบัลลังก์ เพราะเป็นผู้รับใช้ราชบัลลังก์ (Crown's servants) โดยเหตุนี้ กฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้กับข้าราชการอังกฤษในปัจจุบัน อาทิเช่น พระราชกฤษฎีกาในสภาองคมนตรี (Order in Council) ซึ่งก่อตั้ง "สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" (Civil service Commission) ปี 1855 และ 1870 หรือประมวลข้อบังคับความประพฤติข้าราชการ เหล่านี้ล้วนออกโดยอำนาจโดยตรงของพระมหากษัตริย์ โดยไม่ผ่านการมอบอำนาจของรัฐสภาเลย

อย่างไรก็ดี แม้ตามกฎหมายจะเป็นเช่นที่กล่าวแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติในความเป็นจริง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (conventions of the constitution) ที่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจก็เฉพาะ โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทางการเมืองโดยตรงต่อรัฐสภา เท่านั้น⁷¹

4.2.2 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย

"องค์พระมหากษัตริย์ ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้" บทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับ แสดงให้เห็นถึงฐานะของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยว่า ทรงดำรงอยู่ในฐานะสูงสุดของประเทศและเป็นที่เคารพสักการะของประชาชนเสมอมา ผู้ใดจะทำให้ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท มิได้ ประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ปกครองมาแต่โบราณกาล นับตั้งแต่ยุคต้นของประวัติศาสตร์ชาติไทย โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำชาติไทยทั้งในยามศึกและยามสงบ ทรง ปกป้องคุ้มครองภยันตรายแก่ประชาชนและทรงเป็นผู้รวมชาติไทยให้เป็นปึกแผ่นมาโดยตลอด แม้จะทรงมีพระราชอำนาจอย่างล้นพ้น แต่ก็ทรงใช้เพื่อประโยชน์สุขของทวยราษฎร์และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติอย่างแท้จริง นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ยังทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจน้อยใหญ่เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาประชาราษฎร์ ซึ่งการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจดังกล่าวนี้ต้องทรงตรากตรำพระวรกายเป็นอย่างมาก แต่ก็มีได้ทรงย่อท้อต่อความยากลำบาก และมีได้ทรงเห็นแก่

⁷¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , "ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย", หน้า 16

ความเหน็ดเหนื่อยแต่อย่างใด จึงกล่าวได้อย่างแท้จริงว่า พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ทรงปฏิบัติพระองค์เป็นแบบอย่างในการยังความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงมาสู่ประเทศชาติเสมอมา นับว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณอันหาที่สุดมิได้ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมไทย ทำให้สังคมไทยมีความเป็นเอกลักษณ์ของตนเองและแตกต่างจากสังคมอื่น

4.2.2.1 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ในสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์นอกจากจะทรงเป็นนักรบแล้ว ในทางการเมืองการปกครองก็เป็นพระประมุขที่ปกครองราษฎรเหมือนพ่อปกครองลูก เสมือนเป็นหัวหน้าครอบครัวใหญ่ที่เรียกว่า "พ่อขุน" โดยมีธรรมะเป็นหลักในการปกครอง และเป็นตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างราษฎรกันเองหรือกับ "ลูกเจ้าลูกขุน" ต่อมาในสมัยอยุธยา เปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากพ่อปกครองลูกเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเปลี่ยนคำเรียกผู้ปกครองจาก "พ่อขุน" มาเป็น "พระมหากษัตริย์" โดย พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในฐานะต่างๆ กันดังนี้ ประการแรก ในฐานะทรงเป็นเจ้าของชีวิต หมายความว่า ทรงมีพระราชอำนาจเหนือชีวิตคนทุกคนเพราะกฎหมายทั้งหลายล้วนมาจากพระมหากษัตริย์ ทั้งสิ้น และบุคคลอื่นจะใช้อำนาจนั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้รับพระราชทานอาญาสิทธิ์จากพระมหากษัตริย์ก่อน ประการที่สอง ในฐานะพระเจ้าแผ่นดิน หมายความว่า ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั่วพระราชอาณาจักร จะพระราชทานที่ดินให้แก่ผู้ใดก็ได้ หรือจะทรงเรียกคืนเมื่อใดก็ได้เช่นเดียวกัน อีกทั้งยังทรงเป็นจอมทัพในการศึกสงครามทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทำการใด ๆ ก็ได้ ประการที่สาม ในฐานะธรรมราชา หมายความว่า ทรงเป็นองค์ศาสนูปถัมภกในพุทธศาสนา และทรงใช้พระราชอำนาจปกป้องรักษาสถาบันแห่งพระพุทธศาสนา ตลอดจนศีลธรรมแห่งศาสนาด้วย ประการสุดท้าย ในฐานะเทวราช หมายความว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการแล้ว พระบรมราชโองการนั้นถือว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะขัดขืนมิได้ แม้แต่จะวิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นในทางใด ๆ ก็ไม่ได้ทั้งสิ้น ดังนั้น พระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา จึงมีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในยุคต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ยังคงดำรงอยู่ในลักษณะสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์โดยการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น ไปในทางที่อำนวย

ประโยชน์สุขแก่ราษฎรมากกว่าที่จะทรงกระทำตามพระราชหฤทัย ดังจะเห็นได้จากในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เป็นจุดเริ่มต้นแห่งการเปลี่ยนแนวความคิดในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จากกรณีที่ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดสมบูรณ์ทุกประการไปสู่การกระจายพระราชอำนาจ และการยอมรับให้ขุนนางหรือข้าราชการทั้งปวงมีสิทธิมีส่วนในการบริหารประเทศร่วมกับพระมหากษัตริย์ แนวคิดนี้ปรากฏเป็นรูปธรรมในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจะเห็นจากทรงจัดระเบียบการบริหารราชการเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนกลางได้จัดตั้งกระทรวง กรม ต่างๆขึ้นมีเสนาบดีประจำแต่ละกระทรวงรับผิดชอบและบังคับบัญชา ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นได้จัดรูปแบบการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล มีเทศาภิบาลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่บังคับบัญชา

อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาตั้งแต่โบราณกาล คือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจแต่เพียงพระองค์เดียว การปกครองเป็นไปตามแบบประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมา พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจสูงสุดอย่างเด็ดขาด มิได้มีการแบ่งแยกออกใช้ต่างหากจากกัน (นอกจากที่พระมหากษัตริย์ จะได้ทรงมอบหมายให้อำนาจไว้) กล่าวอีกนัยหนึ่งไม่มีหลายลักษณะอักษร ณ ที่ใด แสดงขอบเขตแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระบรมเดชาานุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีข้อกำหนดหรือบทกฎหมายใดจำกัดพระราชอำนาจ⁷²

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันตรงกับวันเสด็จสวรรคตที่ 23 ตุลาคม 2470 หน้า 60 และ 63 มีความดังต่อไปนี้

“ อนึ่ง พระบรมเดชาานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใดด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีข้อสิ่งอันใด หรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใดดี

⁷² ไพโรจน์ ชัยนาม, "รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย", (กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519) หน้า 95

ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุ
 ฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดเลยซึ่งจะมีกฎหมาย
 กำหนดพระบรมเดชาานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน ประเทศทั้งปวง
 มีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น เมื่อจะกระทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้
 เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะต้องว่าด้วยพระบรมเดชาานุภาพของ
 พระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้ แต่การซึ่งควรจะกำหนดไว้
 อย่างไรนั้นข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นอันมิใช่ความเห็นที่เข้า
 กับตัวไว้โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอา
 ประเทศยุโรป ซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระบรมเดชาานุภาพ
 ต่าง ๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความ
 ไม่พอใจราษฎรจึงได้มีข้อบังคับสะกดกันเป็นชั้น ๆ ตามลำดับเหตุ
 การณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ เหตุการณ์ทั้งปวงนั้นก็ยังไม่เป็นไป
 เป็นไปได้ทั่วถึงกัน เพราะฉะนั้นแบบอย่างจึงยังไม่คงเป็นแบบ
 เดียวกันทั่วไปได้ทุกประเทศ ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มีเหตุการณ์
 อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศ
 อื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็น
 แต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าจะควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญ
 แก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เป็น
 การผัดกันตรงกันข้าม และการที่จะปกครองบ้านเมือง เช่น
 ประเทศสยามนี้ตามอำนาจอย่างเช่นพระเจ้าแผ่นดินประเทศ
 อื่น ๆ คือ ประเทศยุโรปก็จะไม่สามารถปกครองบ้านเมืองได้
 และจะไม่เป็นที่พอใจของราษฎรทั่วหน้าด้วยเหมือนอย่างถ้าจะ
 มีปาลีเมนต์จะไม่มีอันใดสำเร็จไปได้และจะเข้าเป็นที่หวาดหวั่น
 ของราษฎรผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด เพราะไม่ได้นี้ก็ได้
 ต้องการเกิดขึ้นในใจเลย ราษฎรคงจะเชื่อพระเจ้าแผ่นดินมาก
 กว่าผู้ซึ่งจะมาเป็นเมมเบอร์ออฟปาลีเมนต์ เพราะปกติทุกวันนี้
 ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รัก
 ใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้นทั่ว
 หน้ากันเป็นความจริง เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า
 ราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินควรจะกำหนดตามแบบเดิม แต่

ในข้อนี้เป็นข้อจริงอย่างไร คือเหมือนหนึ่งไม่กำหนดตามคำพูด
อันนอกๆแบบ เช่นเรียกพระนามว่าเจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่หมายว่า มี
อำนาจอันจะฆ่าคนให้ตายโดยไม่มีความคิดอย่างหนึ่งอย่างใด
ซึ่งความจริงสามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเลยนั้นก็จะเป็นการ
สมควรแก่บ้านเมืองในเวลาที่อยู่แล้ว⁷³

พระบรมเดชาานุภาพของพระมหากษัตริย์นี้ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิ-
ราชย์นี้ สมเด็จพระยามะยาดำรงราชานุภาพได้ทรงกล่าวไว้ ปาฐกถาซึ่งทรงแสดงที่สามัคยาจารย์
สมาคม เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2470 ตอนหนึ่งว่า “...ก็แต่ประเพณีการปกครองของขอมกับ
ของไทยเหมือนกันอย่างหนึ่ง ซึ่งถือเอาอาชญาสิทธิของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักในการปกครองมา
ผิดกันที่พวกขอมถือลัทธิตามชาวอินเดีย สมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์หรือเป็นพระ
อิศวรพระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเลี้ยงโลก และอาศัยพรหมณ์เป็นเจ้าตำราการปกครอง
ลักษณะการที่พวกขอมปกครองราษฎรจึงคล้ายนายปกครองบ่าว ตรงกับคำภาษาอังกฤษซึ่งเรียก
ว่า Autocratic Government ส่วนวิธีการปกครองของไทยนั้นนับถือพระเจ้าแผ่นดินเช่นเป็นบิดา
ของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติเป็นต้น แต่ถือว่า
บิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของ”พ่อบ้าน” ผู้อยู่ใน
ปกครองเรียกว่า “ลูกบ้าน” หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองขึ้นอยู่ในปกครองของ”พ่อ
เมือง” ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองเป็น “ขุน” หลายเมืองรวมเป็นประเทศอยู่ ในการปก
ครองของพระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่า “พ่อขุน” ข้าราชการตำแหน่งต่างๆได้นามว่า “ลูกขุน”
ดังนี้จึงเห็นได้ว่า วิธีการปกครองของไทยเป็นอย่างบิดาปกครองบุตรเรียกตามภาษาอังกฤษว่า
Paternal Government ยังใช้เป็นหลักวิชาการปกครองประเทศสยามสืบมาจนทุกวันนี้...”⁷⁴

พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ครั้งยังทรงเป็นหม่อม
เจ้าวรรณไวทยากรวรวงศ์ ได้ทรงแสดงปาฐกถาเรื่องรัฐธรรมนูญที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 ตอนหนึ่งมีว่า

⁷³ ปรีดี พนมยงค์, “ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน” (กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: 2526) หน้า 170-171.

⁷⁴ กระทรวงมหาดไทย, “เทศาภิบาล เล่ม 32 ตอน 4 พุทธศักราช 2475”, หน้า 260-261.
อ้านโน ไพบโรจน์ ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศ
ไทย”, หน้า 97-98.

“...เมื่อเขตปกครองกว้างขวางออกไป และมีคนเชื้อชาติอื่นเข้ามาในความปกครองด้วย พ่อเมืองจึงกลายเป็นเจ้าเมืองหรือเจ้าแผ่นดินมีอาณาเขตหรือดินแดนอยู่ในบังคับ ผู้ปกครองและผู้ที่อยู่ในบังคับจึงห่างเหินออกไปจากกันไม่เกี่ยวพันฉันทัญชาติ มีเจ้าแผ่นดินและข้าแผ่นดิน ลัทธินี้ไม่ใช่ของไทยแท้หรือไทยเดิม เป็นลัทธิของเขมรซึ่งเอามาจากพราหมณ์อีกชั้นหนึ่ง เลยมีราชาศัพท์และพิธีต่างๆ ประกอบให้เห็นเห็นว่าพระเจ้าแผ่นดินสืบสายอำนาจมาจากพระผู้เป็นเจ้าของ เช่น ใช้ศัพท์ว่า พระบรมราชโองการ เป็นต้น

แต่ในเมืองไทยเรานี้ โดยที่ไทยเป็นชาติอิสระมีอุปนิสัยสันดานชอบอิสรภาพ และโดยที่พระพุทธศาสนาเคยขัดลัทธิพราหมณ์อยู่ ลัทธิเทพาวตลจึงมิได้รับความนิยมโดยบริบูรณ์ ตามลัทธินิยมของไทยนั้น พระเจ้าแผ่นดินเสวยราชสมบัติโดยประชาชนเลือกตั้งดังมีความปรากฏในพระบรมนามาภิไธยของพระเจ้าแผ่นดินจนกระทั่งรัชกาลที่ 6 ในพระบรมนามาภิไธยของพระพุทธเจ้าหลวงยังมีความชัดอยู่ว่าอเนกชนนิกรสโมสรสมมติ ซึ่งแปลว่า โดยประชาชนเลือกตั้ง...ตามแบบพิธีเถลิงถวัลยราชย์ยังมีหลักแสดงให้เห็นว่า พระเจ้าแผ่นดินเสวยราชย์โดยความยินยอมของผู้แทนประชาชน...ในการพระราชพิธี(บรมราชาภิเษก) นั้นก่อนที่พราหมณ์จะทูลเกล้าฯถวายเครื่องราชกกุธภัณฑ์ ก็ได้รับพระราชทานปฏิญาณว่า จะทรงทะนุบำรุงรักษาอาณาประชาราษฎร์สยามโดยทำนองคลองธรรมเปรียบประหนึ่งว่ามีกตिकाทำสัญญากันระหว่างพระเจ้าแผ่นดินกับราษฎร.....ลัทธินิยมของไทยมีอยู่ดังนี้ ถ้าจะพูดให้ถูกหลักแล้ว ไทยมีประเพณีเป็นประชาธิปไตย...หลักซึ่งบังคับเช่นนี้หาใช่เป็นหลักใหม่หรือหลักที่เอาอย่างฝรั่งมา ดังที่มีคนสำคัญผิดนั้นไม่ แต่หากเป็นหลักของไทยเดิมไทยแท้เราเอง...”

ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยเรานั้น แม้พระมหากษัตริย์แต่ก่อนจะทรงมีพระบรมเดชานุภาพอย่างเด็ดขาดโดยไม่มีกฎหมายใดจำกัดก็ตาม ในการปกครองแผ่นดินก็ยังมีจารีตประเพณีถือสืบเนื่องกันมาอย่างหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์จะต้อง

ทรงรับรู้คือ “จะต้องทรงดำรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมจักรวรรดิวัตรแลราชจรรยาอื่นๆ” คงจะเห็นได้ว่าในการราชาภิเษก พระปฐมบรมราชโองการซึ่งพระองค์ได้พระราชทานเมื่อทรงรับราชการแล้วก็คือ พระองค์จะทรงครองแผ่นดินโดยธรรมสม่ำเสมอ และทรงตั้ง สัตยาธิษฐานตั้งพระราชหฤทัยดำรงทศพิธราชธรรมจักรวรรดิจรรยาอื่นๆ

ตามที่กล่าวมานี้จึงเห็นได้ว่า การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยในสมัยก่อนไม่ได้ถือว่าอำนาจในการปกครองแผ่นดิน หรือพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์นั้นได้มาจากพระเจ้าเบื้องบน เหมือนที่ถือกันในบางประเทศ เช่น ประเทศจีนเมื่อก่อน ค.ศ. 1910 ญี่ปุ่นตามรัฐธรรมนูญเก่า ค.ศ. 1889 ซึ่งถูก ยกเลิกไปภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว ตุรกีก่อน ค.ศ. 1908 ออฟกานิสถาน สมัยมีพระมหากษัตริย์แม่เมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. 1931 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้รับรู้ที่อำนาจอธิปไตยมาจากหรือเป็นของปวงชน เอธิโอเปียสมัยมีพระเจ้าจักรพรรดิ ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ คือฉบับ ค.ศ. 1931 และ ค.ศ. 1955 ก็ยังประกาศหลักสมบูรณาญาสิทธิราชย์และอำนาจที่สวรรคตประทานต่อพระเจ้าจักรพรรดิอยู่⁷⁵

4.2.2.2 ข้อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัย

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทย

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยนั้น ข้อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ

(1) การมีอำนาจอันล้นพ้นของเสนาบดี ในระบบบริหารราชการ แผ่นดินของไทยนั้น เหล่าเสนาบดีมีบทบาทและมีอำนาจมาก ทั้งนี้ โดยการสะสมอำนาจทางการเมืองสืบต่อกันมาตั้งแต่ในอดีต และอำนาจของเหล่าเสนาบดีนี้เองที่เป็นข้อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทย ดังจะเห็นได้ชัดเจนในสมัยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงขึ้นครองราชย์ ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา และแทบจะไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดเลย เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการแผ่นดินคือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) และเหล่าเสนาบดีส่วนใหญ่ที่เป็นคนในตระกูลบุนนาคซึ่งเป็นตระกูลที่มีบทบาท และอิทธิพลในทางการเมืองนับตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 2 และนอกจากการที่รัชกาลที่ 5 ยังทรงพระเยาว์แล้ว ยังขาดพระบรมวงศานุวงศ์ที่มี

⁷⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย”, หน้า 99

อำนาจทางการเมือง จึงทำให้กลายเป็นข้อจำกัดของพระมหากษัตริย์ ในการที่จะทรงใช้พระราชอำนาจในทางการเมืองการปกครองในลักษณะสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้อย่างแท้จริง

ระบบการเมืองของประเทศไทย ในสมัยที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมและเป็นที่มาแห่งอำนาจทุกอย่างในราชอาณาจักร พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในด้านการปกครอง การตุลาการ และการออกกฎหมาย พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด เป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน กิจการและความเป็นไปทุกอย่างในราชอาณาจักร ย่อมขึ้นอยู่กับพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ ตามอุดมคติพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนพระองค์แต่เพื่อประโยชน์ของอาณาประชาราษฎร์ทั้งหลายให้ร่มเย็นเป็นสุขทั่วราชอาณาจักร เท่ากับว่าความเจริญรุ่งเรือง หรือความเสื่อมโทรมตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เกิดขึ้นกับราชอาณาจักร ตกเป็นพระราชภาระโดยตรงของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์ไม่อาจจะทรงปกครองบริหารราชอาณาจักรทั้งหมด ด้วยพระองค์เองเพียงลำพังจึงทรงมอบหมายพระราชอำนาจส่วนหนึ่งให้บรรดาพระราชวงศ์เหล่าขุนนาง – ข้าราชการทั้งหลายปฏิบัติหน้าที่ราชการต่างพระเนตรพระกรรณ ขุนนาง-ข้าราชการจึงเปรียบเสมือนเป็นแขนขาของพระมหากษัตริย์ แต่พระองค์จะทรงเรียกพระราชอำนาจ คืนจากบรรดาพระราชวงศ์เหล่าขุนนาง-ข้าราชการเมื่อไรก็ได้ อีกทั้ง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ตัดสินนโยบาย ขุนนางมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชาบายเท่านั้น ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ขุนนางทุกฝ่ายทุกกรมกองมีหน้าที่สนองพระบรมราชโองการและรับผิดชอบในหน้าที่ราชการโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์

อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ทรงสามารถควบคุมการปฏิบัติราชการของพระราชวงศ์และขุนนางได้อย่างใกล้ชิดก็ต่อเมื่อสังคม ยังเป็นสังคมการเมืองที่เป็นรัฐขนาดเล็ก แต่เมื่อรัฐได้ขยายตัวออกไปจนกระทั่งเติบโตเป็นอาณาจักร ภารกิจต่างๆย่อมต้องทวีมากขึ้น จำเป็นต้องพึ่งพาขุนนางข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ มากยิ่งขึ้นพร้อมกันนี้ก็จำเป็นต้องเสริมสร้างระบบการปกครอง การบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่างๆที่เปลี่ยนแปลงไป การขยายตัวของระบบการบริหารและการปกครองมีผลโดยตรงต่อการที่ขุนนางสามารถใช้อำนาจ หน้าที่ในตำแหน่งที่รับผิดชอบสั่งการและบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆเพื่อประโยชน์ทั้งในส่วนของรัฐและส่วนตัว ตำแหน่งในระบบบริหารจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ ขุนนางสามารถใช้เป็นฐานในการสั่งการสั่งสมอำนาจ อิทธิพลทางการเมือง และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับครอบครัวและวงศ์วานได้มากกว่ากลุ่มชนอื่นๆของสังคม การเติบโต

ของขุนนางจึงมีพื้นฐานที่ผูกติดอยู่กับการขยายตัวของระบบการปกครองการบริหาร และความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระบบบริหารและการปกครอง ทั้งนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็น เรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรอำนาจทรัพยากรของรัฐให้กับกลุ่มชนระดับต่างๆ⁷⁶

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในระบบการปกครองการบริหารในบรรดารัฐไทยโบราณ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในอาณาจักรล้านนาสมัยราชวงศ์มังรายหรืออาณาจักรอยุธยาล้วนมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ ของระบบการเมืองของอาณาจักรไทยทั้งสอง ในอาณาจักรล้านนาเชื้อพระวงศ์ที่ปกครองหัวเมืองมีอำนาจมาตั้งแต่ต้นทำให้พระมหากษัตริย์ทรงพยายามผลักดันให้กลุ่มขุนนาง-ข้าราชการเมืองหลวง ขึ้นมาคานอำนาจกับกลุ่มเชื้อพระวงศ์และนับตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาจนถึงสิ้นสุดพุทธศตวรรษที่ 20 กลุ่มขุนนาง-ข้าราชการเมืองหลวงจะมีอำนาจมาก จนถึงกับสามารถจะกำหนดพระราชวงศ์พระองค์หนึ่งพระองค์ใดขึ้นครองราชย์ ทำให้พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์มังรายบางพระองค์ต้องประนีประนอมกับบรรดาเชื้อพระวงศ์ที่ปกครองหัวเมือง ที่ร่วมกันต่อต้านขุนนาง-ข้าราชการ ก่อให้เกิดการต่อสู้เพื่อการควบคุมอำนาจรัฐระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง-ข้าราชการ⁷⁷

สำหรับอาณาจักรอยุธยา มีลักษณะเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในอาณาจักรล้านนา พระมหากษัตริย์อยุธยาในสมัยพุทธศตวรรษที่ 20 ได้ทรงพยายามลดอันตรายจากการที่เชื้อพระวงศ์ที่ปกครองเมืองลูกหลวง ด้วยการผลักดันกลุ่มขุนนาง-ข้าราชการเมืองหลวงให้เข้ามา มีบทบาททางการเมืองการปกครองบริหารแทนบรรดาเชื้อพระวงศ์ นโยบายเช่นนี้พระมหากษัตริย์ได้ทรงปรับปรุงและเสริมสร้างระบบการปกครองการบริหารที่มีขุนนาง-ข้าราชการ เป็นกลไกสำคัญให้มีความมั่นคงเข้มแข็งเป็นระยะๆ โดยเฉพาะการปรับปรุงการปกครองการบริหารราชการในระหว่างพุทธศตวรรษที่ 21 และต้นพุทธศตวรรษที่ 22 ทำให้ระบบบริหารราชการมีศูนย์กลางที่มีความมั่นคง

⁷⁶ ปิยนาด บุณนาค , "ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ ในวิวัฒนาการการเมืองไทย"

(นนทบุรี : สุโขทัยธรรมมาธิราช , 2537), หน้า 261-262.

⁷⁷ มานพ ถาวรวัฒนีสกุล, ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างอยุธยากับล้านนาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกับพญาโลกราช เอกสารประกอบการสัมมนา ล้านนาสู่สุโขทัย วิทยาลัยครูเชียงใหม่ สหวิทยาลัยล้านนา 7-9 ธันวาคม 2531 หน้า 1-27 อ้างใน ปิยนาด บุณนาค , "ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ ในวิวัฒนาการการเมืองไทย" หน้า 262.

คงด้วยการขยายออกไปควบคุม และเชื่อมโยงระบบการบริหารของหัวเมืองทั้งหลายให้กลมกลืน เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ขุนนางข้าราชการในฐานะ กลไกทางการปกครองจึงสามารถสั่งสมอำนาจ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และขยายอิทธิพล ทางการเมืองออกไปอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ทางการปกครอง จนกระทั่งขุนนาง ได้กลายเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง พอที่จะท้าทายพระราชอำนาจของกษัตริย์ด้วยการเข้าไปเกี่ยวข้อง สนับสนุนการชิงอำนาจของเจ้านายในพระราชวงศ์ และเมื่อระยะบริหารและการปกครองได้ขยาย ตัวเต็มที่ในพุทธศตวรรษที่ 22 ขุนนางก็ก้าวข้ามจากการเป็นเพียงผู้สนับสนุนขึ้นมาเป็นผู้นำและ ดำเนินการต่อสู่ทางการเมืองและช่วงชิงอำนาจเพื่อการเข้าดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์โดยตรง

เมื่อถึงสมัยธนบุรี บรรดาขุนนางข้าราชการส่วนกลางได้รวมตัวกันเพื่อ สถาปนารัฐแบบอยุธยาขึ้นมาใหม่ ภายใต้การนำของพระยาตากซึ่งได้ปราบดาภิเษกเป็นสมเด็จพระ เจ้ากรุงธนบุรี นับตั้งแต่ยุคนี้เป็นต้นมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ พระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์ และกลุ่มขุนนางชั้นสูงได้ร่วมกันสร้างความสัมพันธ์ ในลักษณะเครือญาติและอุปถัมภ์ในระหว่าง กลุ่มชนชั้นปกครองโดยเฉพาะสมัยต้นรัตนโกสินทร์ มีการเน้นความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ค่อนข้างมากและกว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้ทั้งพระราชวงศ์และกลุ่มขุนนางชั้นสูงมีบทบาท และอำนาจอย่างสูงในการกำหนด หรือสนับสนุนพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์หนึ่งพระองค์ใดขึ้น เป็นพระมหากษัตริย์ ทำให้พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางชั้นสูงสมัยต้นรัตน โกสินทร์ ซึ่งนอกจากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและอุปถัมภ์ต่อกันแล้ว ยังสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในทางเศรษฐกิจและการเมือง

ระหว่างสมัยรัชกาลที่ 4 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 กลุ่มขุนนางภายใต้การนำของ ขุนนางตระกูลขุนนาสามารถควบคุมอำนาจในราชสำนัก ด้วยการมีบทบาทอย่างสูงในการ กำหนดและสนับสนุนพระบรมวงศานุวงศ์ขึ้นสืบราชสมบัติ และกลุ่มขุนนางยังเข้าควบคุมการปก ครองการบริหารกำลังคน และเศรษฐกิจไว้ในอำนาจ จนกล่าวได้ว่าเป็นยุคที่ขุนนางที่มีอำนาจ ทางการเมืองสูงที่สุดยุคหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์ กลับ ฟื้นฟูอำนาจและดำเนินพระราชนโยบายสนับสนุนพระบรมราชวงศ์เข้ามาบริหารแทนที่บรรดา ขุนนาง ทำให้บรรดาขุนนางถูกลดอำนาจลงเป็นเพียงผู้ปฏิบัติราชการสนองนโยบายของพระมหา กษัตริย์เท่านั้น พร้อมกันนี้ได้ทรงสนับสนุนให้เกิดกลุ่มชนชั้น "ข้าราชการใหม่" ขึ้นมา เพื่อสนอง

ต่อการปฏิรูปการปกครองการบริหาร อันเป็นผลมาจากอิทธิพลแบบแผนการปกครองการบริหารของตะวันตก และกลุ่มชนชั้นข้าราชการใหม่นี้จะค่อยๆเติบโตขึ้นมาตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการขยายตัวของระบบบริหารราชการแบบตะวันตก จนในที่สุด กลุ่มชนชั้นข้าราชการใหม่ก็กลายเป็นผู้ล้มอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบมบูรณาญาสิทธิราชย์เสียเอง และสถาปนาระบอบการปกครองตามแบบตะวันตกที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” ขึ้นใน พ.ศ. 2475 และจากนั้นเป็นต้นมาชนชั้น “ข้าราชการใหม่” จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองและควบคุมอำนาจการปกครองการบริหารของรัฐไว้ได้แต่เพียงกลุ่มเดียว ขณะที่กลุ่มชนชั้นการปกครองอื่นอันประกอบด้วยกลุ่มขุนนางในระบบการปกครองเก่าและพระบรมวงศานุวงศ์ มีอันต้องหมดบทบาททางการเมืองการปกครองลงอย่างสิ้นเชิง ส่วนพระมหากษัตริย์แม้จะดำรงฐานะเป็นประมุขของรัฐ แต่พระราชอำนาจที่เคยทรงมีอยู่อย่างเปี่ยมล้นต้องถูกจำกัดลงเหลือเพียงสัญลักษณ์ของอำนาจ สูงสุดและเป็นไปในทางทฤษฎีหรือพิธีกรรมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าขุนนางหรือข้าราชการเป็นองค์กร หรือสถาบันที่มีบทบาทในสังคมไทยมาตั้งแต่โบราณ และบทบาทดังกล่าวในบางครั้งก็เด่นชัดจนเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์⁷⁸

(2) ปัญหาในเรื่องสถานภาพของพระมหากษัตริย์⁷⁹ ปัญหาดังกล่าวมีมาตลอดตั้งแต่ในสมัยโบราณจนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งส่งผลให้สถานภาพของพระมหากษัตริย์ไม่มั่นคง อันสืบเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญคือ ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและชัดเจนเกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ อันเป็นปัญหาดังเดิมมาแต่โบราณ ทั้งนี้ในกฎหมายตราสามดวงก็กำหนดเพียงแต่เรื่องลำดับชั้นสูงต่ำ ของพระราชวงศ์แต่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในเรื่องการสืบพระราชสันตติวงศ์เอาไว้แต่ประการใด ปัญหาจึงเกิดขึ้นในกรณีที่กษัตริย์สวรรคตโดยที่ยังมิได้ทรงตั้งพระราชทายาท และจากหลักฐานในทางประวัติศาสตร์มีได้ปรากฏแน่ชัดว่า ประเพณีการสืบราชสมบัติของไทยแต่ดั้งเดิมนั้นมีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนแต่ประการใด แม้ว่าในสมัยอยุธยาตอนต้น

⁷⁸ ปิยนาค บุญาค, “ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ ในวิวัฒนาการการเมืองไทย”, หน้า 262.

⁷⁹ อมรรัตน์ กุลสุจริต , “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย” , (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2541) หน้า 310-317

จะมีกฎเกณฑ์ และระเบียบในการกำหนดฐานะของขุนนางหรือเจ้านายชั้นสูงที่ออกเป็นกฎมณเฑียรบาลก็ตาม แต่ก็มิได้บัญญัติถึงเรื่องการให้สิทธิบุคคลใดตามกฎหมายในการสืบราชบัลลังก์ ซึ่งก็ได้ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของพระมหากษัตริย์สรุปได้ดังนี้⁸⁰

ก. สมัยอยุธยา การสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยานั้นจะเป็นไปโดยพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ว่า จะทรงยกราชสมบัติให้แก่บุคคลใด จากทางปฏิบัติในอดีตก็จะทรงยกให้บุคคลดังเช่น พระราชโอรส พระราชอนุชา หรือพระราชนัดดา เป็นต้น นอกจากนี้ ในสมัยอยุธยานั้นยังมีตำแหน่งสำคัญคือ "พระมหาอุปราช" ซึ่งหากพระมหากษัตริย์ทรงได้สถาปนาบุคคลใดเป็นพระมหาอุปราชแล้ว ส่วนใหญ่พระมหาอุปราชนั้นจะเป็นผู้สืบราชสมบัติต่อไป แต่ถ้ามิได้สถาปนาผู้ใดเป็นพระมหาอุปราช อำนาจในการคัดเลือกผู้สืบราชสมบัติมักจะเป็นของที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ แต่จากข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์สมัยอยุธยาที่มีการแย่งชิงราชสมบัติอยู่เสมอจึงสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการสืบราชสันตติวงศ์

ข. สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

(ก) สมัยรัชกาลที่ 1 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชนั้นได้ทรงให้มีตำแหน่ง "กรมพระราชวังบวรสถานมงคล" หรือ "วังหน้า" แทนตำแหน่ง "พระมหาอุปราช" แต่ก็ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ตายตัวว่าจะทรงตั้งผู้ใด ส่วนใหญ่ก็จะเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่ที่ทรงนับถือ และมีความใกล้ชิดหรือการตั้งพระราชโอรส และก็เป็นที่น่าสนใจโดยทั่วกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรฯ นั้นจะได้เป็นผู้สืบราชสมบัติต่อไป ซึ่งในสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 1 นี้ก็ได้ทรงตั้งพระราชอนุชา (น้องชาย) คือ เจ้าพระยาสุรสีห์พิษณุวาธราช (บุญมา) เป็นกรมพระราชวังบวรฯ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งวังหน้าองค์แรกในสมัยรัตนโกสินทร์ แต่ปรากฏว่าเสด็จทิวงคตไปก่อน ต่อมารัชกาลที่ 1 จึงทรงตั้งสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงอิศรสุนทร (ฉิม) ซึ่งเป็นพระราชโอรสของพระองค์เป็นวังหน้าองค์ที่สอง และได้ทรงขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย หรือรัชกาลที่ 2 ในเวลาต่อมา

(ข) สมัยรัชกาลที่ 2 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้ทรงตั้งพระราชอนุชาคือ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนเสนาานุรักษ์ (จ้อย) เป็นกรมพระราชวังบวรฯ และถือเป็นวังหน้าองค์ที่สามในสมัยรัตนโกสินทร์ แต่ก็ได้เสด็จทิวงคตไป

⁸⁰ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญ", หน้า 328-336.

ก่อน ซึ่งหลังจากนั้นต่อมา รัชกาลที่ 2 ก็มีได้ทรงตั้งผู้ใดเป็นกรมพระราชวังบวรฯ อีกเลย และก็มีได้แสดงพระราชประสงค์ว่าจะยกราชสมบัติให้ผู้ใดจนกระทั่งพระองค์สวรรคต ซึ่งก็นำไปสู่ปัญหาความยุ่งยากในเรื่องการสืบราชสมบัติ จากเหตุการณ์ดังกล่าว ที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ตลอดจนเสนาบดีต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการสรรหาผู้ที่จะขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบต่อไป โดยที่ประชุมนั้นได้เลือก พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ (ทับ) ซึ่งเป็นพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ใหญ่ของรัชกาลที่ 2 แต่มีพระชนนีเป็นสามัญชน จึงมิได้มีพระยศเป็นสมเด็จพระเจ้าฟ้าตามโบราณราชประเพณี ในขณะที่เดียวกันที่ขณะนั้นมีสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธออีกองค์ของรัชกาลที่ 2 ที่มีพระชนนีเป็นเจ้าและควรจะมีสิทธิตามโบราณราชประเพณีคือ เจ้าฟ้ามงกุฎ (ท่านฟ้าใหญ่) แต่อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมดังกล่าวข้างต้นก็ได้เลือกที่จะอัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ที่ที่ประชุมเห็นว่า มีพระชันษามากกว่าเจ้าฟ้ามงกุฎ และมีพระปรีชาสามารถมากจนเป็นที่ยอมรับจากหลาย ๆ ฝ่ายในขณะนั้นขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือรัชกาลที่ 3 จะเห็นได้ว่ากลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่และเหล่าเสนาบดีมีบทบาทอย่างมากในการแก้ไขปัญหการสืบราชสันตติวงศ์ในสมัยนั้น

(ค) สมัยรัชกาลที่ 3 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งพระราชปิตุลา (อา) คือ พระองค์เจ้าอรุโณทัย กรมหมื่นศักดิ์พลเสพย์เป็นกรมพระราชวังบวรฯ ถือเป็นวังหน้าองค์ที่สี่ในสมัยรัตนโกสินทร์ แต่ก็ได้เสด็จทิวงคตไปก่อนในเวลาต่อมา ซึ่งรัชกาลที่ 3 ก็มีได้ทรงตั้งผู้ใดเป็นกรมพระราชวังบวรฯ และมีได้ทรงมอบราชสมบัติให้ผู้ใดเป็นทางการ ทรงเพียงแต่เคยปรารภว่า⁸¹ "...ที่สติปัญญาพอจะรักษาแผ่นดินได้อยู่ก็เห็นแต่ท่านฟ้าใหญ่ ท่านฟ้าน้อย 2 พระองค์" เช่นนี้เองจึงทำให้ที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ได้เข้ามามีบทบาทอีกครั้ง และได้เลือกที่จะอัญเชิญเจ้าฟ้ามงกุฎให้ทรงลาผนวชเพื่อขึ้นครองราชสมบัติเป็นรัชกาลที่ 4

(ง) สมัยรัชกาลที่ 4 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ทรงมิได้ตั้งตำแหน่งกรมพระราชวังบวรฯ แต่ได้ทรงตั้งสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจุฑามณี กรมขุนอิศเรศรังสรรค์ (ท่านฟ้าน้อย) เป็นพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเท่ากับมีพระอิสริยยศเสมอพระมหากษัตริย์ แต่ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าฯ ก็ทรงสวรรคตไปก่อน ซึ่งหลังจากนั้น ก็ไม่ปรากฏว่ารัชกาลที่ 4 จะทรงตั้งผู้ใดเป็นกรมพระราชวังบวรฯ จนกระทั่งประชวร

⁸¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, "พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 (เล่ม 2)", หน้า

และสวรรคตไป และก่อนหน้าที่จะสวรรคตก็ทรงมิได้แสดงถึงพระราชประสงค์ที่ชัดเจนว่าจะให้ผู้ใดขึ้นครองราชย์ต่อจากพระองค์ แต่ทรงเคยมีพระราชปวารณาเป็นนัยให้เป็นหน้าที่ของพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่อีกเช่นเคย ซึ่งต่อมาที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ก็มีมติให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพิริยดิประชานาถ ขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ 5 และนอกจากนี้ที่ประชุม ดังกล่าวยังได้อัญเชิญกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นกรมพระราชวังบวรฯ อีกด้วยในคราวเดียวกันไป ซึ่งตามปกติพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ที่พิจารณาและแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่ง "กรมพระราชวังบวรสถานมงคล" แต่กรณีดังกล่าวคงสืบเนื่องมาจากรัชกาลที่ 5 ตอนขึ้นครองราชย์ยังทรงพระเยาว์ ประกอบกับขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในขณะนั้นมีอิทธิพลมากคือ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ตำแหน่งในสมัยรัชกาลที่ 4) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินจึงถือโอกาสใช้อำนาจตั้งกรมพระราชวังบวรฯ เสียเอง จากการที่กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่เข้ามามีบทบาทในการสืบราชสันตติวงศ์ของกษัตริย์

และจากปัญหาความไม่แน่นอน ในเรื่องหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัตินี้เองได้ส่งผลกระทบต่อสถานะภาพของตำแหน่งพระมหากษัตริย์ และนำไปสู่การเป็นข้อจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์อีกประการหนึ่งที่สำคัญในยุคนั้น⁸²

อาจกล่าวโดยสรุปถึง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ว่า ในทางรูปแบบแล้วพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอันเป็นล้นพ้นหรืออาจกล่าวได้ว่าทรงไว้ซึ่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ในทางกลไก(function)ที่แท้จริงแล้วนั้น พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่ยุคโบราณจนถึงยุครัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ มิได้ทรงไว้ซึ่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างสมบูรณ์หรือเด็ดขาด ทั้งนี้ ก็เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของการมีอำนาจของขุนนาง และการมีกฎเกณฑ์ในเรื่องของการสืบทอดราชสันตติวงศ์ที่ไม่ชัดเจนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พระมหากษัตริย์ไทยเพียงจะทรงไว้ซึ่งสมบูรณาญาสิทธิ- ราชย์อย่างแท้จริงในทั้งในทางรูปแบบและทางกลไก ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 หลังจากที่ทรงเข้ามาบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง โดยไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

⁸² อมรรตน์ กุลสุจริต , “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย” , หน้า 317

และลักษณะดังกล่าวก็ได้ดำเนินไปตลอดจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ว่าในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 และสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 จะทรงปล่อยให้ขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศมากขึ้นก็ตาม แต่อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อันถือว่าเป็นที่สุุดก็ยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์

4.2.2.3 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เดิมพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น แต่ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 พระมหากษัตริย์ต้องทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่ทรงใช้ในฐานะองค์อธิปัตย์ แต่เดิมถูกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องทรงใช้ภายใต้ "คำแนะนำและยินยอม" ของสถาบันทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกำหนด นับเป็นช่วง หัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองอย่างแท้จริงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีเวลาสั้นมากเพียงปีเศษ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงสละราชสมบัติ และในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระมหากษัตริย์แทบจะมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วยพระองค์เอง หากแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนเกือบตลอดรัชสมัยของพระองค์ จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองหลายครั้ง มีการร่างรัฐธรรมนูญอยู่หลายฉบับ แต่ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงไปกี่ฉบับก็ตามโดยหลักใหญ่ใจความแล้ว พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอยู่ตามลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ มิได้มีการเปลี่ยนแปลงจะมีการแก้ไขบ้างก็เพียงเล็กน้อย โดยโน้มไปในทางที่จะถวายพระเกียรติยศหรือเพิ่มพูนพระราชอำนาจให้มากขึ้น

บทที่ 5

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ตามกฎหมาย และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

5.1 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ

ภายใต้ระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงมีพระราชสถานะอยู่สองสถานะคือ ประมุขของรัฐ(Head of State) และประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of government)

หน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในพระราชฐานะประมุขของรัฐนั้น แยกออกจากพระราชฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร โดยหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐอาจแยกได้เป็น 3 กรณีคือ

1. หน้าที่ในทางรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน้าที่อย่างเป็นทางการ เช่น แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือยุบสภา เป็นต้น
2. พระราชภารกิจที่เกี่ยวข้องกับพิธีการต่างๆของรัฐ
3. หน้าที่ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเสมือนสัญลักษณ์ (Symbolic) และทรงเป็นเสมือนตัวแทนของชนในชาติ¹

พระราชฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร(head of the executive) นั้น อาจเรียกได้ว่า “ราชบัลลังก์” (The Crown) ซึ่งเป็นพระราชฐานะที่ทรงไว้พระราชอำนาจหรือ prerogative powers

ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจทั้งในฐานะประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารตามคำแนะนำของรัฐมนตรี แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะใช้เฉพาะในกรณีที่รัฐมนตรียังคงอยู่ในตำแหน่งเท่านั้น ในกรณีที่รัฐมนตรีหมดสภาพลงโดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีตายหรือลาออก หรือในกรณีที่มีการยุบสภา จะเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogatives) และทรงสามารถกระทำกรใดได้

¹ Anthony Jay , “Elizabeth R”,(BBC Books , 1992) อ้างใน Vernon Bogdanor , “The Monarchy and the Constitution”, p. 61.

โดยปราศจากคำแนะนำของรัฐมนตรี พระราชอำนาจส่วนพระองค์ดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อที่
ดำรงรักษาไว้ซึ่งกลไกของรัฐบาลที่มาจากรัฐสภา (parliamentary government)²

โดยส่วนใหญ่แล้ว การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจนั้นมีหลักใหญ่ที่สำคัญคือ พระราชอำนาจจะต้องถูกใช้โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีเท่านั้น คำแนะนำของรัฐมนตรี ดังกล่าวอาจจะเป็นคำแนะนำของรัฐมนตรีในแต่ละคนหรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์ สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ทั้งนี้ ก็เป็นที่เข้าใจกันว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นผู้ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นๆเอง แต่เป็นรัฐมนตรีที่ใช้แทน

ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นหลักทั่วไปที่ค่อนข้างกว้าง ในความจริงแล้วธรรมเนียมปฏิบัติก็มีข้อจำกัด และข้อยกเว้นเช่นกัน กรณีดังกล่าวมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่สองทฤษฎี³ คือ

1. ทฤษฎีที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิอยู่เพียงสามประการเท่านั้นคือ สิทธิในการที่จะได้รับการปรึกษา สิทธิในการให้กำลังใจ และสิทธิในการตักเตือน พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีสิทธิที่จะใช้อำนาจตามพระทัยของพระองค์ จะต้องทรงทำตามคำแนะนำของรัฐมนตรีเท่านั้น

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ Bagehot ได้เสนอไว้ แต่อย่างไรก็ตาม Bagehot ก็ได้เน้นอีกว่า ในกรณีสถานการณ์วิกฤติ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่สามารถจะมีพระบรมราชวินิจฉัยได้เองโดยไม่จำเป็นต้องใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี Bagehot ได้อ้างว่าการใช้พระราชอำนาจในภาวะวิกฤตินั้นอาจจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายเสียทีเดียว แต่ตามทางปฏิบัติในทางการเมือง และตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจได้โดยพระองค์เองอย่างอิสระ ทฤษฎีนี้ Sir William Anson นักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงก็เห็นด้วยเช่นกัน

2. ทฤษฎีอัตโนมัติ (automatic theory) ทฤษฎีนี้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีได้ไม่ว่าในกรณีใดๆ พระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรีเสมอ ซึ่งทฤษฎีนี้ไม่ค่อยได้รับความนิยม เนื่องจากมีข้อโต้แย้ง

² Ibid, pp.73-74.

³ Geoffrey Marshall, "Constitutional Conventions, The rules and Forms of Political Accountability", (Oxford: clarendon press, 1984), pp.19-21

ว่าในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ของชาติเช่น การปฏิวัติ พระมหากษัตริย์น่าจะทรงมีพระราชอำนาจในฐานะที่พระองค์เป็นผู้ปกป้องรัฐธรรมนูญและความสงบสุขของประเทศชาติ

ดังนั้น เราอาจจะแยกการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษออกเป็น การใช้พระราชอำนาจตามปกติ (usual's powers) และพระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogatives or Queen's reserve powers) โดยในกรณีที่สองจะเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจโดยปราศจากคำแนะนำของรัฐมนตรี โดยจะกล่าวโดยละเอียดดังนี้

5.1.1 พระราชอำนาจตามปกติ (usual's powers)

5.1.1 1. การลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบในร่างกฎหมาย (Assent to Legislation)

ในกรณีของการพระราชทานความเห็นชอบในร่างกฎหมาย ที่ผ่านการเห็นชอบจากทั้งสภาสามัญ และสภาขุนนาง แล้ว เป็นกรณีที่สามรถเข้าได้กับทฤษฎีอัตโนมัติได้ดีที่สุด เนื่องจากมีธรรมเนียมปฏิบัติว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย โดยปราศจากคำแนะนำของรัฐมนตรี ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวเกิดขึ้นจากกรณีที่เคยปฏิบัติในครั้งก่อน (precedent) ที่ว่า ไม่มีร่างพระราชบัญญัติใดถูกยับยั้งนับแต่ครั้งสุดท้ายในสมัยพระนางแอนน์ที่ทรงยับยั้ง Militia Bill ในปี 1707 แต่อย่างไรก็ตาม มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นน้อยมาก ที่รัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมาย⁴

แต่ในกรณีของการปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในการเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น อาจถือได้ว่าเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ (reserve power) ในกรณีที่ไม่มีร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธย เมื่อมีการขานชื่อของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสภาขุนนาง เจ้าพนักงานของสภาขุนนางก็จะตอบว่า "La Reine S'Avisera"

เนื่องจากนับแต่ ปี 1707 เป็นต้นมา ที่ไม่มีร่างกฎหมายฉบับที่ถูกยับยั้งนี้อาจจะทำให้กลายเป็นกรณีตัวอย่างในเชิงปฏิเสธ (negative precedent) ว่าต่อไปพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย และพระมหากษัตริย์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้

⁴ ibid , pp.21-23

กฎหมายในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องกรณีตัวอย่างในทางปฏิเสธการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์หมดไป

ดังกล่าวมาแล้วว่า กรณีที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างกฎหมายนั้นเกิดได้ยาก เพราะโดยทั่วไปแล้วกฎหมายดังกล่าวถูกเสนอโดยรัฐบาลแต่ก็อาจจะมีบางกรณีที่เป็นเช่นนั้น เช่น ในกรณีที่ร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วแต่ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยแล้วเกิดการยุบสภาขึ้นก่อน ต่อมารัฐบาลชุดใหม่ซึ่งเป็นคนละพรรคกับรัฐบาลชุดที่เสนอร่างกฎหมายนั้น ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าวก็อาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธยใช้กฎหมายก็ได้⁵

แต่กรณีการยับยั้งร่างกฎหมายโดยปราศจากคำแนะนำของรัฐมนตรี อาจแยกพิจารณาเป็นกรณีได้ดังนี้

(1) กรณีร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องการเงื่อนไขหรือกระบวนการบังคับพิเศษก่อนที่จะผ่านออกใช้เป็นกฎหมายดังเช่น สมมติว่า Bill of Right Act ได้กำหนดไว้ว่า กรณีที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องได้รับความเห็นชอบในรัฐสภา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก่อน แต่ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว พระมหากษัตริย์อาจจะทรงปฏิบัติพระองค์เสมือนดังเช่นผู้ตัดสินในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวได้ แต่กรณีดังกล่าวก็มีผู้ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเห็นว่าพระมหากษัตริย์ควรจะลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวไปก่อน แล้วค่อยให้ศาลเป็นผู้ตีความสมบูรณ์ของกฎหมายดังกล่าว พระมหากษัตริย์ไม่ควรจะเข้าไปร่วมในความยุ่งเหยิงทางการเมืองโดยใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมาย

(2) ในกรณีที่รัฐบาลต้องการที่จะออกกฎหมายมาเพื่อขยายระยะเวลาของรัฐสภาโดยไม่มีสาเหตุที่สมควร พระมหากษัตริย์อาจจะทรงยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวได้โดยที่ถือว่าพระองค์ทรงเป็นผู้คุ้มครองปกป้องรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลา 5 ปี ยกเว้นในกรณีประเทศอยู่ระหว่างสงคราม⁶ อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นจริง สภาขุนนาง ก็ยังคงมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายดังกล่าว เพราะตามมาตรา 2(1) ของ Parliament Act 1911 บัญญัติ

⁵ Rodney Brazier, "Constitution Practice. The Foundations of British Government"
, (Oxford : Oxford press, 1999), pp. 193-195.

⁶ Parliament Act 1912, Section 7.

ว่า กรณีร่างกฎหมายที่ขยายอายุสมาชิกสภาสามัญให้เกินกว่า 5 ปี ไม่อยู่ภายใต้ Parliament Act ดังนั้น สภาขุนนางยังคงมีอำนาจเต็มในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว

(3) ในกรณีร่างกฎหมายของรัฐบาลที่ต้องการจะเลิกล้มหลักการประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญอย่างถาวร พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว เช่น ร่างกฎหมายที่แก้ไขระบบการเลือกตั้งหรือร่างกฎหมายที่แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่พรรครัฐบาลเอง แต่ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับระดับของความรุนแรงของร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอาจจะพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

1. สภาสามัญได้ถูกผลักดันให้ผ่านกฎหมาย ที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้งในช่วงเวลาสงบ ซึ่งขัดต่อพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และ
2. พระมหากษัตริย์จะต้องทรงแน่วพระทัยว่า วิญญูชนโดยทั่วไปนอกจากรัฐบาลไม่ได้สนับสนุนหลักการของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว หากเข้ากรณีทั้งสองดังกล่าว พระมหากษัตริย์อาจจะใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว และอาจจะทรงเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อเป็นการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล หรืออาจจะให้มีการทำประชาพิจารณ์ก็ได้

อาจจะกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นผลผลิตสุดท้ายของกระบวนการทางการเมืองในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ความรับผิดชอบในทางการเมืองรวมทั้งการตัดสินใจในทางการเมืองจะตกอยู่กับนักการเมืองและระบบการเลือกตั้ง มิใช่ตกอยู่กับประมุขของประเทศ ดังนั้น อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอาจจะใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ในกรณีที่รัฐบาลจะออกกฎหมายขยายระยะเวลาของรัฐสภาออกไปเกินกว่าระยะเวลา 5 ปี เท่านั้น นอกจากนี้กรณีดังกล่าว บทบาทของพระมหากษัตริย์น่าจะจำกัดอยู่แต่เพียงการผลักดันให้มีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่เท่านั้น

ได้เคยมีวิกฤติการณ์ทางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่น่าสนใจ คือ หลังจากได้มีการจำกัดอำนาจของสภาขุนนางในการยับยั้งร่างกฎหมายแล้ว พรรคลิเบอรัลซึ่งเป็นรัฐบาลต้องการที่จะให้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติ Home Rule ซึ่งได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากพรรคไอริช เนชั่นแนลลิสต์ (Irish Nationalist) แต่กรณีร่างพระราชบัญญัตินี้พรรคคอนเซอร์เวทิฟไม่เห็นด้วย จึงได้คัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้ทั่วเขตไอร์แลนด์ ซึ่งรวมทั้งส่วนที่เรียกว่า

อัลสเตอร์ (Ulster) ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ นิกายโปรแตสแตนท์ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะทำให้ Ulster กลายเป็นส่วนหนึ่งของไอร์แลนด์ ทั้งๆที่ประชากรส่วนใหญ่ต้องการที่จะให้คงอยู่กับอังกฤษ และหากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว อาจเป็นการนำไปสู่สงครามกลางเมืองได้ นอกจากนี้ พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้โต้แย้งอีกว่า ตาม Parliament Act ยังมีช่องว่างทางรัฐธรรมนูญกล่าวคือ ในอารัมภบทของพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องการที่จะให้สภาที่สองหรือสภาขุนนางเป็นสภาที่มาจากกรเลือกตั้ง แต่ในขณะนี้ยังคงไม่มีสภาขุนนางที่มาจากกรเลือกตั้ง ก็ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงต้องเข้ามาเต็มสุญญากาศทางการเมืองนี้ โดยการออกเสียงให้มีการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว หรือโดยการปลดคณะรัฐมนตรีหรือออกหากคณะรัฐมนตรีปฏิเสธที่จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนที่จะมีการผ่านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกเป็นกฎหมายพระเจ้าจอร์จ ที่ 5 ก็ทรงเห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ทรงเห็นว่าอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาขุนนางได้หมดไปแล้ว ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น พระเจ้าจอร์จ ที่ 5 ทรงมีทางเลือกตามรัฐธรรมนูญสองทางในกรณีที่รัฐบาลยืนยันที่จะให้มีการผ่านกฎหมายดังกล่าวโดยไม่จัดให้มีการเลือกตั้งก่อน คือ 1. ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว หรือ 2. ปลดคณะรัฐมนตรีออก

นาย Balfour ได้กล่าวว่า แม้ว่าพระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์จะไม่เคยถูกใช้หรือใช้เพียงน้อยครั้งก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจดังกล่าวได้ นาย Bonor Law หัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ก็ได้ให้ความเห็นว่า พระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีแต่พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทรงมีหน้าที่ในการพิจารณาก่อนที่จะทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ว่าทรงสามารถที่จะหาบุคคลอื่นใดที่จะสามารถมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้หรือไม่ และนายกรัฐมนตรีคนใหม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่สามารถถว้ยคำแนะนำที่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน โดยการตัดสินใจแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการให้มีการเลือกตั้งใหม่

แม้ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะปฏิเสธการลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมาย รวมทั้งทรงมีพระราชอำนาจในการปลดคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ก็ได้มีการวิเคราะห์ว่า การปลดคณะรัฐมนตรีน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการวิกฤติการณ์นี้ ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงผูกพันโดยธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี หากทรงปฏิเสธร่างกฎหมาย (veto) ก็เท่ากับทรงละเมิดต่อธรรมเนียมปฏิบัติ แต่หาก

ทรงใช้พระราชอำนาจปลดนายกรัฐมนตรี ก็จะทรงสามารถกระทำได้โดยพระองค์เอง ซึ่งบทวิเคราะห์ดังกล่าว ก็ตรงกับที่ ไดซี ได้อธิบายไว้ว่า การปลดรัฐมนตรีนั้นเป็นหนทาง ที่ดีกว่าการใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมาย

วิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญนี้จบลงได้โดยการตกลงระหว่าง นาย Asquith และ นาย Bonar Law โดยการไกล่เกลี่ยของพระเจ้าจอร์จ ที่ 5 พรรคคิเบอรัลยอมที่จะแก้ไขร่างกฎหมาย ไม่ให้รวมเอาแคว้น Ulster เข้าไว้ในเขตอำนาจบังคับของพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราว

กรณีดังกล่าวได้แสดงถึงบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการแก้ไขปัญหา แม้ว่าพระองค์จะทรงวางพระองค์อยู่เหนือการเมืองก็ตาม พระองค์ได้ทรงพยายามที่จะเตือนรัฐบาลถึงผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ Home Rule แคว้นอัลสเตอร์ (Ulster) ซึ่งการตัดสินใจพระทัยของพระองค์ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

5.1.1.2 การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และการแต่งตั้งขุนนาง (Honours and Creation of Peers)

ในการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์นั้น จะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่เรียกว่า Political Honours Secretary Committee ทำหน้าที่เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับพระราชทานยศ หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยก็ได้ นายกรัฐมนตรีจะถวายเป็นความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวพร้อมถวายเป็นความเห็นของตนต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงสามารถพระราชทานความเห็นได้ตามที่พระองค์ทรงเห็นสมควร

การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์หรือยศ เป็นการให้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว มิใช่คณะรัฐมนตรี การที่จะพระราชทานแก่บุคคลใดไม่จำเป็นต้องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวมิใช่กรณีรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาแต่อย่างใด ดังนั้น การที่รัฐสภาจะตั้งประเด็นคำถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์หรือยศจึงเป็นเรื่องที่ต้องห้าม⁷

ตามปกติแล้วพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการในสำนักพระราชวังโดยพระองค์เอง โดยเฉพาะตำแหน่งเลขานุการส่วนตัวพระองค์ (Private Secretary) ซึ่งจะเป็นบุคคลที่จัดการ

⁷ Erskine May, "Parliamentary Practice", (19th edn.), p.328.

ในการติดต่องานราชการต่างๆกับนายกรัฐมนตรีในนามของพระองค์ รวมทั้งเป็นผู้ที่ให้คำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญขององค์พระมหากษัตริย์ด้วย

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญๆ การพระราชทานยศ เกียรติ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ต่างๆในนามของพระมหากษัตริย์ จะเป็นการกระทำโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ยกเว้นในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์บางชนิด เช่น The Royal Victorian Order Order of Merit และ Order of the Garter ซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่พระองค์ทรงสามารถที่จะพระราชทานได้เองโดยไม่ต้องอาศัยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี⁸

นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งขุนนาง (peer) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ในกรณีของการแต่งตั้งขุนนางนั้น ในสมัยก่อนพระมหากษัตริย์จะทรงมีหมายเรียกบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นขุนนางให้ไปประชุมยังสภาขุนนาง ซึ่งจะมีพิธีการแต่งตั้งขุนนางใหม่ตามมาในภายหลัง⁹ แต่ต่อมาในยุคปัจจุบันพระมหากษัตริย์จะทรงออกประกาศ (Letter Patent) ซึ่งจะเป็นการแต่งตั้งขุนนางในทันที

กรณีของการเสนอชื่อบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นขุนนางต่อพระมหากษัตริย์นี้ ถือเป็นอำนาจในเชิงอุปถัมภ์ของนายกรัฐมนตรี ตามปกติแล้วนายกรัฐมนตรีก็จะเสนอชื่อบุคคลของฝ่ายตนเพื่อให้ได้รับการเสนอชื่อเป็นขุนนาง โดยในช่วงรัฐบาลของพรรคเลเบอร์ ในปี 1970, 1974, 1979 ได้มีการแต่งตั้งขุนนางจำนวน 300 คน และในช่วงรัฐบาลพรรคคอนเซอเวทิฟ ในปี 1970, 1974 และ 1979 ถึง 1997 ได้มีการแต่งตั้งขุนนาง 362 คน¹⁰ ในปัจจุบันมีจำนวนในสภาขุนนางจำนวน 695 คน โดยแยกเป็นตามพรรคการเมืองดังนี้¹¹

⁸ Stanley De Smith and Rodney Brazier, "Constitutional and Administrative Law"pp.128-129.

⁹ Halsbury's Laws of England, Vol . XXXV, paras.820-2

¹⁰ Rodney Brazier, "Constitutional Practice", p. 238.

¹¹ Richard Cracknell, "Lord Reform : The interim House background statistics"

(London: House of Commons research paper, 2000),p. 9

พรรค	จำนวน	ร้อยละ
คอนเซอร์เวทีฟ	232	33
ครอส เบนช์ (Cross Bench)	164	24
เลเบอร์	197	28
ลิเบอรัล เดโมแครต	63	9
อื่นๆ	39	6
รวม	695	100

และจากเดือนพฤษภาคม 1958 จนถึงเดือนมิถุนายน 2000 ได้มีการแต่งตั้งขุนนาง โดยแยกเป็นแต่ละช่วงของนายกรัฐมนตรี ดังนี้¹²

	ขุนนางสืบตระกูล		ขุนนางตลอดชีพ		ขุนนางทางกฎหมาย		รวมทั้งสิ้น			จำนวนต่อปี
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	รวม	
Macillan 1958-63	37	-	40	7	6	-	83	7	90	16
Douglas-Home	10	-	14	2	3	-	27	2	29	26
Wilson 1964-70	6	-	121	14	2	-	129	14	143	25
Health	-	-	37	8	3	-	40	8	48	12
Wilson 1974-76	-	-	69	11	3	-	72	11	83	38
Callaghan	-	-	53	5	2	-	55	5	60	19

¹² Ibid,p.15.

Thatcher	4	-	174	27	11	-	189	27	216	18
Major	-	-	131	29	11	-	142	29	171	25
Blair	-	-	154	44	4	-	158	44	202	66
1958-มิ.ย. 2000	57	0	793	147	45	0	895	147	1,042	

ส่วนการแต่งตั้งขุนนางเพื่อเป็นสมาชิกในสภาขุนนางนั้น มีข้อโต้แย้งกันเป็นอันมากว่าพระมหากษัตริย์ทรงสามารถจะปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางหรือไม่ กรณีดังกล่าวได้เคยก่อให้เกิดวิกฤติการณ์รัฐธรรมนูญมาแล้ว กล่าวคือ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1909 เมื่อสภาขุนนาง ซึ่งในขณะนั้นยังมิได้ถูกจำกัดอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย และส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ได้ลงคะแนนเสียงไม่ผ่านงบประมาณประชาชน (People's Budget) ของนาย Lloyd George ในการแปรญัตติครั้งที่ 2 ด้วยคะแนน 350 เสียง ต่อ 75 เสียง กฎหมายงบประมาณดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาสมาชิกมาแล้วด้วยคะแนน 379 เสียงต่อ 149 เสียง รัฐบาลในขณะนั้นมาจากพรรคลิเบอรัล(Liberal)มีนาย H.H. Asquith เป็นนายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ และได้กล่าวหาสภาขุนนางว่าได้ละเมิดรัฐธรรมนูญและก้าวก่ายอำนาจในการออกกฎหมายที่เป็นของสภาสมาชิก¹³

ในช่วงรณรงค์หาเสียง พรรคลิเบอรัลก็ได้เสนอว่าควรผลักดันให้มีการจำกัดหรือยกเลิกอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาขุนนาง โดยการออกเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตามการที่จะออกกฎหมายมาจำกัดอำนาจของสภาขุนนาง ก็ยังคงต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาขุนนางก่อน แต่สภาขุนนางซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนที่พรรคคอนเซอร์เวทีฟก็คงจะไม่ยินยอมให้มีการออกกฎหมายมาจำกัดอำนาจของสภาขุนนาง ดังนั้น จึงมีวิธีการเดียวที่จะทำให้สภาขุนนางผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายจำกัดอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาขุนนางเอง ซึ่งก็

¹³ Bruce K. Murray, "The People's Budget, 1909-10: Lloyd George and Liberal Politics", (Oxford: Oxford University Press, 1980) ,p,232-3 อ้างใน Vernon Bogdanor , "The Monarchy and the Constitution", p.45.

ได้แก่การเพิ่มจำนวนขุนนางที่สนับสนุนพรรคลิเบอร์ล ที่มีอยู่ในสภาขุนนางให้มากขึ้นจนพอที่จะชนะในการลงคะแนนเสียง หรือขู่ว่าจะตั้งขุนนางเข้าไปในสภาขุนนางเพิ่มขึ้น

ในช่วงก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น นาย Asquith ได้กราบทูลขอคำสั่งสัญญาจากพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 7 ว่า หากพรรคลิเบอร์ลชนะการเลือกตั้งในครั้งนี แต่สภาขุนนางก็คงยังยับยั้งที่จะไม่ผ่านกฎหมายงบประมาณประชาชน และกฎหมายที่จะจำกัดการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง พระองค์จะทรงยินยอมที่จะแต่งตั้งขุนนางของพรรคลิเบอร์ลเพิ่มเข้าไปในสภาขุนนางเพื่อที่จะทำให้กฎหมายงบประมาณประชาชน และร่างพระราชบัญญัติจำกัดอำนาจสภาขุนนาง (Parliament Bill) ผ่านออกเป็นกฎหมาย แต่พระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 7 ทรงไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว ทรงเห็นว่า นโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเท่ากับเป็นการทำลายสภาขุนนางและทรงรู้สึกว่าเป็นการไม่ถูกต้องที่จะทรงให้คำสั่งสัญญาว่าจะแต่งตั้งขุนนางก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป และการเลือกตั้งทั่วไปที่กำลังจะมาถึงนี้เป็นการแสวงหาความชอบธรรมจากประชาชนต่อการผ่านงบประมาณประชาชนเท่านั้น หากต้องการจะฟังเสียงประชาชนในเรื่องของการออกกฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจของสภาขุนนางในการยับยั้งร่างกฎหมาย ก็ควรจะต้องมีการยุบสภาอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

หลังการเลือกตั้งทั่วไป ในเดือนมกราคม 1910 ปรากฏว่าพรรคลิเบอร์ลเสียที่นั่งในสภาสามัญให้พรรคคอนเซอร์เวทิฟถึง 104 ที่นั่ง แต่ก็ยังคงมีที่นั่งในสภาสามัญมากกว่าพรรคคอนเซอร์เวทิฟอยู่ 2 ที่นั่ง พรรคคอนเซอร์เวทิฟถือว่าผลการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการรับรองงบประมาณประชาชนของพรรคลิเบอร์ลโดยปริยาย ทำให้สภาขุนนางได้ให้ความเห็นชอบต่องบประมาณประชาชนของพรรคลิเบอร์ลในเดือนเมษายน 1910

หลังจากการเลือกตั้งครั้งที่หนึ่งผ่านไปไม่นาน พระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 7 ก็ทรงเสด็จสวรรคต พระเจ้าจอร์จ ที่ 5 เสด็จขึ้นครองราชย์แทน นาย Asquith ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีมีต้องการที่จะให้มีการออกกฎหมาย เพื่อจำกัดอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาขุนนาง(Parliament Act) ได้กราบบังคมทูลขอให้พระเจ้าจอร์จ ที่ 5 ทรงให้คำสั่งสัญญาว่าจะทรงแต่งตั้งขุนนางเพิ่มในสภาขุนนาง เพื่อจะให้ร่างพระราชบัญญัติจำกัดอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาขุนนางผ่านการลงคะแนนเสียงเห็นชอบในสภาขุนนาง แต่พระเจ้าจอร์จ ที่ 5 ทรงเห็นว่าแม้ว่าพระองค์จะทรงผูกพันต่อธรรมเนียมปฏิบัติ ในเรื่องจะต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรีก็ตาม และหากทรงให้คำสั่งสัญญาดังกล่าวก็เท่ากับกลายเป็นว่าพระองค์ทรงไม่ใช่มิใช่กลางทางการเมือง โดยทรงเห็นด้วยกับนโยบายทางการเมืองของพรรคลิเบอร์ลที่ใช้ในการหาเสียง

เลือกตั้ง และหากผลการเลือกตั้งกลับกลายเป็นพรรคคอนเซอร์เวทีฟชนะการเลือกตั้ง ก็เท่ากับกลายเป็นว่าพระองค์จะต้องกลายเป็นศัตรูกับรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศชุดใหม่ พระองค์ทรงเห็นว่าการใช้พระราชอำนาจในกรณีนี้ควรจะใช้ในกรณีที่เหตุการณ์จริงได้เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น พระองค์ไม่สามารถจะให้คำสัญญาในการใช้พระราชอำนาจต่อเหตุการณ์ที่ยังไม่เกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ดี พระเจ้าจอร์จ ที่ 5 ก็ทรงยินยอมที่จะให้คำสัญญาดังกล่าว แต่พระองค์ทรงยืนยันว่า รัฐบาลจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภา ขุนนางก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง และคำสัญญาของพระองค์จะต้องถูกเก็บเป็นความลับ ซึ่งต่อมาหลังจากการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคลิเบอรัลยังคงมีที่นั่งในสภาสามัญมากที่สุด สภาขุนนางจึงได้ยินยอมลงคะแนนเสียง ผ่านพระราชบัญญัติจำกัดอำนาจในการยับยั้งกฎหมายของสภาขุนนางออกใช้ (Parliament Act 1911)

จากกรณีที่พระเจ้าจอร์จ ที่ 5 ได้ทรงให้คำสัญญาดังกล่าวทำให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นเป็นอันมาก ว่าพระองค์ไม่ควรทรงทำเช่นนั้น และไม่อาจถือได้ว่าการที่พระองค์ทรงให้คำสัญญาดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีฝ่ายที่เห็นด้วยว่าหากทรงปฏิเสธ รัฐบาลจะลาออก และทำให้ต้องมีรัฐบาลเสียงข้างน้อยขึ้นอันอาจนำไปสู่การยุบสภา ซึ่งจะทำให้เกิดข้อติติงได้ว่า พระองค์ทรงปฏิเสธคำขอของรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นผลให้รัฐบาลชุดดังกล่าวต้องลาออก และต่อมาก็ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภา เนื่องจากรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่มาใหม่ไม่สามารถที่จะบริหารประเทศต่อไปได้

ในปีช่วงต้นยุค 1980 รัฐบาลจากพรรคเลเบอร์ได้พยายามผลักดันให้มีการยกเลิกสภาขุนนาง และได้ประกาศว่าอาจจะต้องมีการแต่งตั้งขุนนางเพิ่มในสภาขุนนางประมาณ 1,000 คน เพื่อที่จะให้มีการลงคะแนนเสียงในสภาขุนนางให้มีการยกเลิกสภาขุนนางเอง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาถกเถียงว่า พระมหากษัตริย์ทรงสามารถปฏิเสธคำขอของนายกรัฐมนตรีในการขอให้ทรงแต่งตั้งขุนนางเพิ่มขึ้นเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงยกเลิกสภาขุนนางหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีบางคนเห็นว่าควรจะต้องให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเพื่อตัดสินนโยบายของรัฐบาลดังเช่นที่เคยทำมาในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 7 และพระเจ้าจอร์จ ที่ 5 อย่างไรก็ตามความเห็นดังกล่าวได้ถูกโต้แย้งว่า หากพระมหากษัตริย์ทรงปล่อยให้มีการยกเลิกสภาขุนนางก็จำเป็นที่จะมีกลไกอื่นที่ทำหน้าที่แทนสภาขุนนาง มิฉะนั้น จะต้องกลายเป็นความรับผิดชอบของพระมหากษัตริย์ในการที่จะทำให้เป็นที่แน่ใจว่า สภาสามัญจะไม่ออกกฎหมายขยายอายุของตนเอง เพราะปัจจุบันการออกกฎหมายขยายอายุของสภาสามัญ จำเป็นจะต้องผ่านการเห็นชอบจากสอง

สภา หากมีการยุบสภาสามัญขึ้นจริง พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติพระองค์เป็นเสมือนผู้ปกป้องรัฐธรรมนูญจนกว่าจะมีสถาบันหรือองค์กรใดขึ้นมาทำหน้าที่แทนสภาขุนนาง

วิกฤตการณ์ ในช่วง ค.ศ. 1910-11 ได้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า อะไรจะเป็นสิ่งที่ปกป้องพระมหากษัตริย์ จากความพยายามของรัฐบาลที่จะใช้พระราชอำนาจไปในทางที่มีชอบ ซึ่งเบอร์นาร์ด ชอว์ (Bernard Shaw) ได้กล่าวว่า หากเกิดเหตุการณ์ขึ้นจริง พระมหากษัตริย์ทรงสามารถที่จะปกป้องประชาธิปไตยได้โดยการขู่ว่าจะสละราชสมบัติ และเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

5.1.1.3 การแต่งตั้งรัฐมนตรีและการปลดรัฐมนตรี (Appointment and Dismissal of Ministers)

ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทในสองทางคือ บทบาทอย่างเป็นทางการ และบทบาทที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอิทธิพลในการแต่งตั้งรัฐมนตรี ในบทบาทอย่างเป็นทางการของพระมหากษัตริย์นั้น พระองค์จะทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยผลของพระราชอำนาจนั้น รัฐมนตรีถือว่าเป็นรัฐมนตรีในองค์พระมหากษัตริย์และดำรงตำแหน่งอยู่ตราบเท่าที่พระมหากษัตริย์ทรงพอพระทัย พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลดรัฐมนตรี

ในส่วนของบทบาทของพระมหากษัตริย์ในเชิงอิทธิพลนั้น ยากแก่การประมาณ นายกรัฐมนตรีต้องเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ทุกสัปดาห์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของพระองค์ในเรื่องต่างๆ ในการเข้าเฝ้านี้จะไม่มียุคคลอื่นอยู่ด้วยและไม่มีการเปิดเผยหรือบันทึก ซึ่งในการนี้พระมหากษัตริย์อาจจะทรงแสดงความคิดเห็นในการแต่งตั้งรัฐมนตรีก็ได้ แม้ว่าในที่สุดแล้ว พระมหากษัตริย์จะต้องทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีก็ตาม ซึ่งก็จะเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี¹⁴

ในปี 1957 นายฮาโรลด์ แมคมิลแลน (Harold Macmillan) ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เปิดเผยว่า สมเด็จพระราชินีทรงให้ความเห็นต่อการเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในการปรับเปลี่ยนตัวรัฐมนตรี ซึ่งสมเด็จพระราชินีก็ทรงเห็นชอบด้วยตามที่ได้มีการ

¹⁴ Rodney Brazier, "Constitutional Practice", p.67.

เสนอ¹⁵ นายแมคมิลแลนกล่าวว่า สมเด็จพระราชินีทรงรอบรู้และทรงได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นรัฐมนตรีอย่างครบถ้วน นอกจากนั้น ในการแต่งตั้งรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์อาจจะทรงให้นายกรัฐมนตรีให้การรับรองผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นรัฐมนตรี ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยเกิดขึ้น 3 ครั้ง ในปี 1918 เมื่อนาย Lloyd George ได้เสนอชื่อนาย F.E. Smith ซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้เป็น Lord Chancellor แต่พระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงไม่เห็นด้วย และทรงให้เลขานุการส่วนพระองค์เขียน จดหมายไปยังนาย Lloyd George เพื่อให้ทบทวน เนื่องจากทรงเห็นว่านาย Smith มีอายุเพียง 47 ปี และเพิ่งจะดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดได้เพียง 3-4 ปีเท่านั้น แต่นาย Lloyd George ได้ยืนยันว่าในบรรดา Lord Chancellor ที่โดดเด่นหลายคนรับก็ได้ตำแหน่งนี้ในช่วงอายุระหว่าง 30-40 ปีเท่านั้น และได้ยืนยันต่อพระเจ้าจอร์จที่ 5 ถึงการแต่งตั้งดังกล่าว ซึ่งในที่สุดพระเจ้าจอร์จที่ 5 ก็ต้องทรงยินยอมตามนั้น¹⁶

เหตุการณ์ในกรณีที่สองเกิดขึ้นในปี 1940 เมื่อนายวินสตัน เชอร์ชิล ได้เสนอชื่อ Lord Beaverbrook ซึ่งเป็นชาวแคนาดาให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงผลิตภัณฑ์ทางอากาศ แต่พระเจ้าจอร์จที่ 6 ไม่ทรงโปรด Lord Beaverbrook พระองค์จึงทรงเขียนจดหมายไปยังนายเชอร์ชิล เพื่อเตือนว่า หากนายเชอร์ชิลไม่ไตร่ตรองเรื่องแต่งตั้งรัฐมนตรีใหม่ อาจจะทำให้การแต่งตั้งรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาด¹⁷

อย่างไรก็ตาม นายเชอร์ชิลยืนยันที่จะแต่งตั้ง Lord Beaverbrook เป็นรัฐมนตรีพระเจ้าจอร์จที่ 6 ก็ต้องทรงยินยอมตามนั้น และตัวอย่างสุดท้ายเกิดขึ้นในปี 1945 เมื่อพระเจ้าจอร์จที่ 6 แนะนำต่อนาย Attlee ว่านาย Bevin ควรจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ และนาย Dalton ควรจะดำรงตำแหน่ง Chancellor of Exchequer ซึ่งนาย Attlee ก็ได้เสนอชื่อบุคคลทั้งสองตามนั้น กรณีดังกล่าว นาย Attlee ปฏิเสธว่าคำแนะนำของพระเจ้าจอร์จที่ 6 ไม่ได้มีผลต่อการตัดสินใจ แต่ในหนังสือชีวประวัติของนาย Dalton ได้มีการเขียนถึงกรณี

¹⁵ Harold Macmillan, "Riding the storm", (1971), p.189 อ้างใน Rodney Brazier, "Constitutional Practice", p.68.

¹⁶ Kenneth Rose, " King George V" , (1983), p.233 อ้างใน Rodney Brazier, "Constitutional Practice", p.68.

¹⁷ Winston Churchill" World War , vol.II, These Finest Hour" (London : penquin, 1985) , p. 12.

ดังกล่าวไว้ว่า มีเหตุผลที่น่าเชื่อถือว่าคำแนะนำของพระมหากษัตริย์เป็นส่วนสำคัญต่อการแต่งตั้งรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าว¹⁸

อาจกล่าวได้โดยสรุปได้ว่า แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะต้องทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่คำแนะนำของพระมหากษัตริย์ก็มีส่วนสำคัญในการเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี

การใช้พระราชอำนาจปลดรัฐบาลนั้น โดยมากจะเป็นลักษณะทางอ้อม กล่าวคือ การที่ พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธที่จะทำตามคำแนะนำของรัฐมนตรีในการยุบสภาหรือลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งรัฐบาลก็จะถือการปฏิเสธดังกล่าวเป็นเงื่อนไขในการลาออก ส่วนกรณีของการใช้พระราชอำนาจปลดรัฐมนตรีโดยตรงนั้นอาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) ในกรณีที่รัฐบาลแพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในสภาสภาสามัญแล้วไม่ยอมลาออกจากตำแหน่งหรือยุบสภา ซึ่งในทางทฤษฎี พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการปลดรัฐมนตรีดังกล่าว โดยปราศจากข้อตำหนิต่างๆ พระมหากษัตริย์อาจจะทรงใช้พระราชอำนาจให้มีการยุบสภาได้ ทั้งนี้ เป็นการมอบการตัดสินใจคืนไปสู่ประชาชน

(2) กรณีที่รัฐบาลได้พยายามที่จะผ่านร่างกฎหมาย ที่ไม่เป็นประชาธิปไตยซึ่งในกรณีดังกล่าว นักวิชาการบางคนเห็นว่า พระมหากษัตริย์ไม่ควรจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการโต้แย้งทางการเมืองโดยการปลดรัฐบาล แต่อาจจะทรงใช้วิธีผลักดันให้มีการยุบสภาเพื่อให้เลือกตั้งทั่วไปใหม่ และหากเกิดเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ จะต้องใช้พระราชอำนาจปลดรัฐบาลอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ พระมหากษัตริย์ก็เพียงแต่ทรงเรียกนายกรัฐมนตรีให้เข้าเฝ้าและแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีว่าให้พ้นจากหน้าที่เท่านั้น และนับแต่ที่ทรงแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง ก็จะมีผลเป็นการปลดรัฐบาลทันที¹⁹

ในอังกฤษยุคใหม่ ไม่เคยเกิดเหตุการณ์ในกรณีการปลดรัฐมนตรี เหตุการณ์ครั้งสุดท้ายที่อาจจะเกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจในการปลดรัฐมนตรีได้แก่ในปี 1913 กรณี Home Rule Bill ซึ่งฝ่ายรัฐบาลโดยนาย Asquith นายกรัฐมนตรีเสนอต่อสภาและพยายามจะให้มีการ

¹⁸ Ben Pimlott, "Huge Dalton", (1985) p.145.อ้างใน Rodney Brazier,"Constitutional Practice",p.69.

¹⁹ Rodney Brazier ,"Constitution Practice : The Foundation of British Government ", p. 195-197.

ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวออกมาบังคับใช้ กรณีดังกล่าว นาย Boanr Law หัวหน้าพรรคคอนเซอเวทีฟ ได้คัดค้านอย่างรุนแรงว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดสงครามกลางเมือง และได้กราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ว่าวิธีเดียวที่จะหลีกเลี่ยงสงครามกลางเมืองก็ได้แก่การใช้พระราชอำนาจยุบสภา แต่หากนายกรัฐมนตรียอมถวายนโยบายแนะนำให้ยุบสภา พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีสิทธิที่จะใช้พระราชอำนาจปลดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง และหาบุคคลอื่นขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน

ความเห็นดังกล่าวของนาย Bonar Law เป็นความเห็นที่เป็นไปในทางเดียวกันกับ Sir William Anson และ Dicey ที่เห็นว่า พระราชอำนาจในการปลดรัฐมนตรีสามารถใช้ได้โดยถูกต้องและเหมาะสมตามรัฐธรรมนูญหากเป็นการใช้ในกรณีที่มีใจได้ว่ารัฐมนตรีชุดใหม่สามารถที่จะเข้ามารับตำแหน่งได้ Lord Hugh Cudill ได้ให้ความเห็นว่า หลักการของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนั้นก็คือ จะไม่มีความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนหรือสภาสมาชิกซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน การที่มีข้อขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐมนตรีนั้น ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ความขัดแย้งดังกล่าวไม่ใช่ความขัดแย้งที่มีระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนหรือสภาสมาชิก

โดยทั่วไปแล้วการที่รัฐบาลกระทำการใดฝ่าฝืนต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถฟ้องรัฐบาลต่อศาลเพื่อขอให้บังคับให้ได้ การเยียวยาความเสียหายจากการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติจะเป็นไปในรูปแบบของวิถีทางการเมืองเท่านั้น มีเพียงกรณีเดียวที่เป็นที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับว่า พระมหากษัตริย์สามารถจะลงโทษรัฐบาลในกรณีที่รัฐบาลละเมิดต่อธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งได้แก่กรณีที่รัฐบาลละเมิดต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าเมื่อรัฐบาลพ่ายแพ้ในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจรัฐบาลจะต้องลาออกหรือต้องยุบสภา หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นแล้วรัฐบาลยังคงฝ่าฝืนที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไปโดยไม่ลาออกหรือยุบสภา พระมหากษัตริย์ก็สามารถที่จะใช้พระราชอำนาจปลดรัฐบาลออกจากตำแหน่งได้

ในประเทศอังกฤษ กรณีที่รัฐบาลแพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจแล้วไม่ยอมลาออกหรือยุบสภา จนเป็นเหตุให้พระมหากษัตริย์ปลดรัฐบาลออกยังไม่เคยเกิดขึ้น แต่เคยเกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลียในปี ค.ศ. 1975 เมื่อผู้แทนพระองค์ (Governor-General) ได้ปลดรัฐบาลออกจากตำแหน่งด้วยเหตุที่นาย Gough Whitlam นายกรัฐมนตรีไม่ยอมลาออกหรือยุบสภาเมื่อรัฐบาลของตนถูกปฏิเสธการสนับสนุนจากสภา Senate

5.1.1.4 พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ²⁰

สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นสถาบันอันทรงไว้ซึ่ง พระราชอำนาจสูงสุด เด็ดขาดมาแต่ครั้งบรรพกาล ไม่ว่าจะเป็นพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ พระราชอำนาจเช่นว่่านี้อันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกได้ อย่างไรก็ตามพระราชอำนาจที่นับได้ว่าสำคัญที่สุดได้แก่ พระราชอำนาจในทางตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การประสาทความยุติธรรม (the dispensing of justice)²¹ เพราะนอกจากจะหมายถึงพระราชอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีต่างๆ ตลอดจนการลงโทษผู้กระทำผิดแล้ว ยังหมายรวมถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษด้วย อันเป็นไปตามแนวคิดพื้นฐานที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้สร้างกฎหมาย (the law giver) จึงสามารถเข้าไปแทรกแซงกระบวนการทางกฎหมายได้นั่นเอง²²

สำหรับขบขายของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ของพระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคแรกนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่ง มีการพระราชทานอภัยโทษให้แก่บุคคลซึ่งการกระทำผิดนั้นไม่ต้องรับโทษในทางอาญา เช่นการทำให้คนตายโดยอุบัติเหตุ (by misadventure) หรือการฆ่าคนโดยเจตนาในการป้องกันตนเอง (self-defence)²³ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลของความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 17 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคต้นของราชวงศ์สจวร์ตนั้น ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นอย่างมาก ขบขายของการใช้พระราชอำนาจ

²⁰ เพ็ญจันทร์ ไซติบาล, “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย” (ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 316-330.

²¹ White L.W.M.A, Government in Great Britain, the Empire and the Commonwealth (Cambridge: At the University Press, 1961,p.26. อ้างใน เรื่องเดียวกัน , หน้า 316

²² J.E.Hall Williams, Criminology and Criminal Justiced (London: Butterworhts, 1982)p. 146.อ้างใน เรื่องเดียวกัน ,หน้า 316

²³ Jowitt Earl, The Dictionary of English Law (London : Sweet&Maxwell,1959)p.1391.

ที่เคยเป็นไปอย่างกว้างขวางได้ถูกจำกัดลง มีการกำหนดความผิดไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เช่น กรณีการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อรัฐ (Impeachment)²⁴ เป็นต้น

ในส่วนของกระบวนการ และขั้นตอนในการพระราชทานอภัยโทษแต่เดิมที่เดิมนั้น กระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ในรูปของหมาย(warrant) โดยประทับพระราชลัญจกร (Great Seal) ซึ่งในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนมากระทำในรูปของ “ชายน์ แมนวอล” (sign manual) ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอาญา ค.ศ. 1827 (The Criminal Law Act , 1827) โดยมีรัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงมหาดไทย (The Home Secretary) เป็นผู้ทูลเกล้าฯถวายเรื่องราวและคำแนะนำในการพระราชทานอภัยโทษ

สำหรับการพระราชทานพระราชวินิจฉัยอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษ นั้น มีข้อที่น่าสังเกตว่ามีได้มีลักษณะที่เป็นอิสระและเด็ดขาดดังเช่นกรณีของไทย แม้โดยทางทฤษฎีนั้น พระมหากษัตริย์อาจจะมีพระราชวินิจฉัยเป็นประการใดก็ได้ตามแต่พระราชอัธยาศัย แต่โดยทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่านับแต่รัชสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 4 เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์มีอาจจะทรงกระทำเช่นนั้นอีกได้ ดังนั้นการพระราชทานอภัยโทษในความผิดใดๆจึงต้องกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพระราชทานพระราชวินิจฉัยใดๆ ย่อมเป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง จึงนับได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มีเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบัน

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบันนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์นั้นกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษก่อนนำความขึ้นนำกราบบังคมทูลจึงต้องได้รับการกลั่นกรองเป็นอย่างดี ซึ่งย่อมหมายถึงกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องราวอภัยโทษต้องเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุมยิ่ง ด้วยเหตุนี้การศึกษาถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบัน จึงหมายถึงการศึกษากระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

²⁴ Ibid. p.1992

ในการพระราชทานอภัยโทษ จะต้องกระทำในพระนามของสมเด็จพระราชินีนาถ(The Queen's Signature) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งนับว่าเป็นข้อแตกต่างประการหนึ่งเมื่อนำมาเทียบเคียงกับกรณีประเทศไทย ซึ่งแม้โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีรัฐมนตรีหนึ่งนายเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ หากธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมานั้น ผู้รับสนองพระบรมราชโองการก็คือผู้นำทางฝ่ายบริหาร อันได้แก่นายกรัฐมนตรีนั่นเอง

สำหรับการพักการลงโทษนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ลงนามในรูปของคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในอังกฤษนั้น ไม่ปรากฏหลักฐานแต่อย่างใด

อาจกล่าวโดยสรุปว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษแต่ยุคโบราณมานั้นมีขอบข่ายที่กว้างขวาง โดยมีพื้นฐานที่คล้ายคลึงกับกรณีประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นผลให้พระราชอำนาจนั้นถูกจำกัดลง การพระราชทานอภัยโทษในความผิดใดๆ ต้องกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แม้โดยทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์อาจจะทรงมีพระราชวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นใดก็ได้ แต่โดยทางปฏิบัติแล้ว มักทรงเห็นด้วยกับความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสมอ จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษเป็นผู้มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการพิจารณาเรื่องราวที่ขอพระราชทานอภัยโทษใดๆ ก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูล ดังนั้น การพิจารณาเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบรัดกุม นอกจากนี้จะต้องมีเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งก่อนและระหว่างพิจารณาของศาลแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังต้องขอความเห็นและปรึกษากับศาลอุทธรณ์คดีอาญาอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้น ได้มีวิวัฒนาการทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นแม่แบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นมีลักษณะที่เป็น”แบบพิธี” นั่นเอง

5.1.2 พระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogatives or reserve's powers)

5.1.2.1 การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (Appointed Prime minister)²⁵

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษนั้น ถือเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวด้วยพระองค์เอง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์นั้น จะอยู่ภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้ คະแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญเท่านั้น มิใช่ว่าพระองค์จะทรงสามารถแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ แต่กระนั้น ก็มีบางกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้โดยพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ ซึ่งสามารถได้อธิบายโดยละเอียด ดังนี้

1. การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามแบบพิธีการปกติ

โดยปกติแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถเลือกนายกรัฐมนตรีได้โดยพระองค์เอง เนื่องจากกลไกของระบบพรรคการเมืองของการเลือกตั้งในปัจจุบันพระองค์ทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งที่มากที่สุดเป็นนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกหรือตาย กลไกของพรรคการเมืองก็จะเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่เพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป

ตามวิธีปฏิบัติแล้วพระมหากษัตริย์จะเรียกหัวหน้าพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง ซึ่งก็ได้แก่พรรคที่ได้ที่นั่งในสภาสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่งเข้ามาเพื่อขอให้ตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคดังกล่าวก็จะตอบรับว่าสามารถตั้งรัฐบาลได้

2. กรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีเหตุการณ์พิเศษ

(1) กรณีนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค และประกาศว่าจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในทันทีที่ได้มีการเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่ ตัวอย่างของกรณีดังกล่าวได้แก่ ในปี ค.ศ. 1976 เมื่อนาย Harold Wilson ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคเลเบอร์และพรรคก็ได้เลือกนาย James Callaghan เป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่ นาย Harold จึงลาออก

²⁵ Vernon Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", pp.84-111

จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้กราบบังคมทูลต่อองค์สมเด็จพระราชินี สมเด็จพระราชินีจึงได้ตั้งนาย Callaghan เป็นนายกรัฐมนตรี

(2) ในกรณีนายกรัฐมนตรีเสียชีวิต หรือไร้ความสามารถอย่างถาวร กรณีดังกล่าวทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกระบวนการเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่ขึ้น ซึ่งกรณีการคัดเลือกหัวหน้าพรรคอาจใช้เวลานานเช่นในปี 1876 ใช้เวลา 1 เดือน และในปี 1990 ใช้เวลา 1 อาทิตย์ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว รัฐมนตรีผู้ถือว่าเป็นรองนายกรัฐมนตรีจะรักษาการแทนนายกรัฐมนตรีไปก่อน ในประเทศอังกฤษ ไม่มีตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ จึงไม่มีวิธีการปฏิบัติที่ว่าเมื่อนายกรัฐมนตรีเสียชีวิตหรือลาออก รองนายกรัฐมนตรีจะขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน ดังเช่นที่มีในประเทศออสเตรเลีย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในอังกฤษไม่มีตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รวมทั้งไม่มีตำแหน่งผู้ปฏิบัติราชการแทน แต่ในปี 1953 ได้มีการยอมรับให้มีผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี กล่าวคือกรณีนายวิลสตัน เซอร์ซิล ป่วยหนักใกล้จะเสียชีวิต และนาย Anthony Eden ผู้ซึ่งจะสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากนายเซอร์ซิลขณะนั้น ไปผ่าตัดรักษาตัวในประเทศสหรัฐอเมริกา และต้องใช้เวลาหลายเดือนในการพักฟื้น ไม่มีวิธีการตามรัฐธรรมนูญที่แน่ชัดว่าสามารถมีผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม นาย Colville เลขานุการส่วนตัวของนายเซอร์ซิลเห็นว่า สิ่งเดียวที่องค์พระมหากษัตริย์จะทำได้ขณะนี้คือแต่งตั้งบุคคลที่พระองค์ทรงไว้พระทัยที่สุดว่าจะลาออกจากหน้าที่เมื่อนาย Eden สามารถกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมานายเซอร์ซิลได้ฟื้นจากอาการป่วยและกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีผู้ปฏิบัติราชการแทน

แม้ว่าในประเทศอังกฤษจะไม่มีตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี แต่ตำแหน่งนี้ก็มิได้อยู่อย่างไม่เป็นทางการ เหตุที่ไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งนี้อย่างเป็นทางการก็เพราะในปี 1951 พระเจ้าจอร์จที่ 6 ได้ทรงปฏิเสธที่จะตั้งนาย Eden เป็นรองนายกรัฐมนตรีโดยพระองค์อ้างว่า เป็นตำแหน่งที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญอังกฤษ ดังนั้น ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นรองนายกรัฐมนตรีอย่างไม่เป็นทางการจึงไม่มีการกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงทราบ

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยปกติจะเป็นพระราชอำนาจในทางการเท่านั้น พระองค์จะต้องแต่งตั้งหัวหน้าพรรคที่ได้คะแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญเท่านั้น มีเพียงสองกรณีเท่านั้นที่พระองค์ทรงสามารถให้พระราชอำนาจดังกล่าวได้โดยพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เองคือ

1. กรณีไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ หรือ Hung Parliament

2. กรณีในระหว่างสงครามหรือช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

ในกรณีภาวะสงครามในปี 1916 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนาย Lloyd George เป็นนายกรัฐมนตรี และปี 1940 ทรงแต่งตั้งนายวิลสตัน เชอร์ชิล ทั้งสองคนนี้ได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองแต่อย่างใด และในกรณีเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1931 ทรงแต่งตั้งนาย Ramsay MacDonald เป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลผสม

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในช่วงศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมามีได้เกิดเหตุการณ์ที่เป็นข้อโต้แย้งและเป็นปัญหาอยู่ 3 ครั้ง ในปี 1923 1957 และ 1963 โดยอาจกล่าวได้ดังต่อไปนี้

1) ในปี 1923 เมื่อนาย Bonor Law ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี บุคคลที่สามารถจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมี 2 คนคือ นาย Stanley Baldwin และ Lord Curzon พระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงแต่งตั้งนาย Baldwin เป็นนายกรัฐมนตรีโดยเหตุผลว่า Lord Curzon มิได้เป็นสมาชิกของสภาสามัญ ปัญหาข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเนื่องจาก Lord Curzon เป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความสามารถมากกว่านาย Baldwin เป็นอย่างมาก ในขณะนั้นแม้จะไม่มีข้อโต้แย้งอย่างเป็นทางการในการห้ามสมาชิกสภาขุนนางมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่สภาสามัญก็ไม่พอใจและไม่ยินยอมที่จะให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาขุนนาง

2) ในปี 1957 Sir Anthony Eden ถูกบังคับให้ลาออกเนื่องจากความเสื่อมโทรมของสุขภาพในเดือนมกราคม ผู้ที่มีสิทธิ์ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีมีสองคนได้แก่ นาย R.A. Butler ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาสามัญ และเป็นผู้รักษาราชการแทนนาย Eden ระหว่างที่ป่วย กับนาย Harold Macmillan ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเลือกว่าใครเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปนั้น สมเด็จพระราชินีได้ทรงปรึกษานาย Eden และนาย Eden ก็ได้เสนอนาย Butler

กรณีการขอคำปรึกษาจากนายกรัฐมนตรีกำลังจะพ้นตำแหน่งว่า ใครสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปนี้ได้มีสถานการณ์ที่เคยเกิดขึ้นแล้วในปี 1894 และ 1923 แสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงผูกพันที่จะต้องถามความเห็นจากนายกรัฐมนตรีที่จะพ้นตำแหน่ง และเหตุการณ์ในปี 1957 ก็ได้แสดงให้เห็นว่า แม้พระองค์จะทรงถามความเห็นแต่ก็ไม่ทรงผูกพันที่จะต้องทำตามความเห็นนั้น ในกรณีดังกล่าวสมเด็จพระราชินีทรงปรึกษากับบุคคลสำคัญต่างๆ เช่น Lord SalisBury และนายวิลสตัน เชอร์ชิล ซึ่งบุคคลทั้งสองสนับสนุนนาย Macmillan และสมเด็จพระราชินีก็ได้แต่งตั้งนาย Macmillan เป็นนายกรัฐมนตรี การแนะนำดังกล่าวทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่า คำแนะนำในการเลือกนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้มาจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาสามัญ แต่มาจากกลุ่มบุคคลที่ทรงอำนาจบางกลุ่มเท่านั้น กรณีข้อโต้แย้งดังกล่าวนำไปสู่กรณีที่พรรคคอนเซอร์

เวทียุคใหม่ได้สร้างกลไกในการเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทน กลไกดังกล่าวได้ใช้ในปี 1965 เมื่อ Sir Alec Douglas-Home ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคคอนเซอร์เวทิฟ ได้เลือกนาย Edward Heath เป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรีแทน

3) ในปี 1963 นาย Harold Macmillan ได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี มีบุคคลที่สามารถเป็นนายกรัฐมนตรี 4 คนด้วยกัน คือ 1 นาย R.A. Butler 2 Lord Hailsham 3 Lord Home (Sir Alec Douglas – Home) และ 4 นาย Reginald Maudling ในกรณีของ Lord Hailsham และ Lord Home สามารถที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ก็เนื่องจากได้มีกฎหมายที่ให้สมาชิกสภาขุนนางที่สละตำแหน่งขุนนางในสภาขุนนาง และได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาสามัญ สามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้

ก่อนที่นาย Macmillan จะลาออกจากตำแหน่งได้มีการหยั่งเสียงถึงกรณีนายกรัฐมนตรีคนต่อไปในสภาสามัญ สภาขุนนางและสมาชิกของกลุ่มต่างๆนอกสภา ซึ่ง นาย Macmillan ถือว่าเป็นกระบวนการในการปรึกษาหารือในการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ นาย Macmillan ได้กราบบังคมทูลต่อสมเด็จพระราชินีให้แต่งตั้ง Lord Home เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ Lord Home ได้รับความนิยมนอกจากสมาชิกพรรคคอนเซอร์เวทิฟในสภาขุนนาง แต่ไม่ได้รับความนิยมนอกจากสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาสามัญ รวมทั้งรัฐมนตรีบางคนก็ไม่ยอมรับ Lord Home ให้เป็นนายกรัฐมนตรี กรณีดังกล่าวเป็นที่โต้เถียงกันอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม สมเด็จพระราชินีได้ทรงเรียก Lord Home เข้าเฝ้า เพื่อขอให้ Lord Home เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ Lord Home มิได้ตอบรับทันที Lord Home จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเมื่อ สามารถที่จะทาบทามให้ นาย Butler , Lord Hailsham และนาย Maudling รับตำแหน่งในรัฐบาลได้แล้วเท่านั้น กรณีการเลือก Lord Home เข้าเฝ้าดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดเสียงวิจารณ์ว่า พระองค์ทรงตัดสินใจเร็วไป พระองค์น่าจะได้ทรงปรึกษากับบุคคลอื่นใดนอกจากนาย Macmillan ในการที่จะแต่งตั้งใครเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป เพราะนาย Macmillan ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว จึงไม่น่าจะอยู่ในฐานะที่จะถวายคำแนะนำที่จะเป็นการผูกพันต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้

หลังจากปี 1963 ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า กระบวนการเลือกหัวหน้าพรรคมีความจำเป็นอย่างมากในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลที่พรรคเลือกขึ้นมาเป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่เป็นนายกรัฐมนตรี และปี ค.ศ. 1963 ก็เป็นครั้งสุดท้ายที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยปรึกษาหาคำแนะนำ

(3) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในช่วงสงคราม และช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

กรณีในปี 1916 1931 และ 1940 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่พระองค์เชื่อว่าดีที่สุดในการเป็นผู้นำรัฐบาลแห่งชาติ

1) ในปี 1916 เมื่อนาย H.H. Asquith หัวหน้าพรรคลิเบอรัลได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากไม่ได้รับความสนับสนุนจากรัฐสภา ขณะนั้นพรรคคอนเซอร์เวทีฟเป็นพรรคที่ใหญ่ที่สุดในรัฐสภาแต่ไม่สามารถจะมีเสียงข้างมากได้ ในช่วงนั้นเป็นช่วงของสงครามโลก ประเทศจึงต้องการรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพสามารถบริหารประเทศได้ดีที่สุด แต่นาย Bonar Law หัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟไม่สามารถจะตั้งรัฐบาลได้ เนื่องจากจะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย และอาจจะจบลงด้วยการยุบสภา ซึ่งก็ไม่สามารถทำได้อีกเช่นกัน เพราะไม่สามารถจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในสภาวะสงครามได้ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือนายกรัฐมนตรีคนต่อไปควรจะเป็นผู้ใด และจะอย่างไรให้การเลือกนายกรัฐมนตรีคนต่อไปชอบด้วยกฎหมาย

เหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้พระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงเรียกประชุมหัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด 3 พรรค ได้แก่ นาย Asquith หัวหน้าพรรคลิเบอรัล นาย Bonar Law หัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟ นาย Henderson หัวหน้าพรรคเลเบอร์ รวมทั้งนาย Lloyd George ตัวเก็งที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนาย A.J.Balfour รัฐบุรุษ

ผลการประชุมดังกล่าวได้ข้อตกลงว่านาย Lloyd George จะเป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมแห่งชาติ เนื่องจากการแต่งตั้งดังกล่าวจะทำให้เกิดความแตกแยกและการเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด กรณีดังกล่าวพระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทที่สำคัญในการตั้งรัฐบาลผสมดังกล่าวในช่วงวิกฤติการณ์สงคราม

2) ในปี 1940 นาย Neville Chamberlain นายกรัฐมนตรีจากพรรคคอนเซอร์เวทีฟ เห็นว่า พรรคคอนเซอร์เวทีฟซึ่งเคยมีคะแนนเสียงอยู่ที่ 240 เสียงในสภาสามัญ ขณะนั้นคะแนนเสียงตกลงมาอยู่ที่ 81 เสียง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตั้งรัฐบาลผสมขึ้น อย่างไรก็ตามนาย Chamberlain เห็นว่า พรรคเลเบอร์และลิเบอรัลคงไม่ยินดีที่จะมาเป็นพรรคร่วมรัฐบาลภายใต้การนำของตน นาย Chamberlain จึงต้องหานายกรัฐมนตรีคนใหม่ซึ่งผู้มีความสมบัติที่เหมาะสม ซึ่งก็ได้แก่ นายวินสตัน เชอร์ชิล และ Lord Halifax

ตามปกติแล้ว นาย Chamberlain จะต้องกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งต่อพระมหากษัตริย์ และอาจจะถวายนามแนะนำเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีคนใหม่หรือพระมหากษัตริย์อาจทรงให้มีการหยั่งคะแนนเสียงเพื่อหาตัวนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่เหมาะสม แต่ในกรณีนี้ นาย Chamberlain มิได้กราบบังคมทูลลาออก จนกระทั่งเขาได้ตัวผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยนาย

Chamberlain ได้เรียกนายวินสตัน เชอร์ชิล Lord Halifax นาย David Margesson และคณะรัฐมนตรีเข้ามาประชุมร่วมกัน ซึ่งเสียงส่วนใหญ่ในสภานับสนุน Lord Halifax อย่างไรก็ตาม Lord Halifax ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์สงครามในขณะนั้น ไม่เหมาะที่บุคคลจากสภาขุนนางจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี

นาย Chamberlain จึงได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง และเสนอนายเชอร์ชิลเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป กรณีดังกล่าวพระเจ้าจอร์จที่ 6 ทรงไม่ค่อยพอพระทัยนัก เนื่องจากพระองค์ไม่ชอบนายเชอร์ชิล เพราะทรงเห็นว่านายเชอร์ชิลเป็นผู้สนับสนุนพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ในกรณีที่ทรงจะอภิเษกสมรสกับนางวอลลิส ซึ่งทำให้พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ต้องสละราชสมบัติ

กรณีที่นาย Chamberlain ได้กระทำในการประชุมเพื่อหาตัวนายกรัฐมนตรีคนใหม่ก่อนลาออกนี้ มีผู้ที่เห็นว่าอาจไม่ถูกต้องเนื่องจากการจำกัดพระราชอำนาจในการตัดสินพระทัยเลือกของพระมหากษัตริย์ แต่ก็มีผู้เห็นว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องเนื่องจากเขาได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น มิได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค กรณีดังกล่าวจึงถือว่าเขายังคงเป็นหัวหน้าพรรคที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาสามัญ

เป็นที่ทราบต่อมาในภายหลังว่านาย Chamberlain ตั้งใจที่จะให้นายเชอร์ชิลได้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปอยู่แล้ว ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะปกป้องพระเจ้าจอร์จที่ 6 ซึ่งเพิ่งขึ้นครองราชย์ได้ไม่นานจากปัญหาภัยพิบัติจากสงคราม นาย Chamberlain ต้องการที่จะให้นายเชอร์ชิลซึ่งมีความสามารถมากและเคยผ่านช่วงสงครามมาแล้ว มาทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี เพราะในเวลาที่เลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่นี้ ฮิตเลอร์ได้บุกฝรั่งเศส เบลเยียม และฮอลแลนด์แล้ว

3) ในปี ค.ศ. 1931 เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในอังกฤษ ขณะนั้นนาย Ramsay MacDonald ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากพรรคเลเบอร์ ซึ่งเป็นพรรคเสียงข้างน้อยในสภาสามัญ วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว ก่อให้เกิดข้อถกเถียงกันในคณะรัฐมนตรี ถึงวิธีการที่จะรักษาเงินปอนด์ และรักษาค่ามาตรฐานทองคำในอังกฤษ เหตุการณ์ช่วงนั้นเข้าขั้นวิกฤติการณ์ แต่เนื่องจากรัฐบาลเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย วิธีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคอื่นๆในสภาสามัญ นาย MacDonald ไม่สามารถที่จะหาข้อสรุปในคณะรัฐมนตรีได้ จึงตัดสินใจกราบบังคมทูลต่อพระเจ้าจอร์จที่ 5 เพื่อขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

พระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงไม่ต้องการให้นาย MacDonald ลาออกในช่วงวิกฤติการณ์เช่นนี้ จึงได้ทรงพยายามที่จะแก้ไขสถานการณ์โดยพยายามจะให้มีการตั้งรัฐบาลแห่งชาติ (National government) ขึ้นภายใต้การนำของนาย MacDonald โดยทรงพยายามเกลี้ยกล่อมให้หัวหน้า

พรรคคอนเซอร์เวทีฟ และหัวหน้าพรรคลิเบอรัลเข้าร่วมในรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งหัวหน้าพรรคทั้งสองก็ยินยอมให้มีการตั้งรัฐบาลแห่งชาติ

รัฐบาลแห่งชาตินั้นอาจจะดูเหมือนจะเป็นรัฐบาลผสม แต่แท้จริงแล้ว เป็นรัฐบาลในรูปแบบพิเศษ ที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะกาลเท่านั้น ลักษณะรัฐบาลแห่งชาตินี้ได้แก่

1. เป็นรัฐบาลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในขณะนั้นเท่านั้น
2. รัฐบาลแห่งชาติไม่ใช่รัฐบาลผสมในความหมายทั่วไป แต่เป็นการรวมตัวกันของแต่ละบุคคลเพื่อทำงาน (co-operation of individuals)
3. เมื่อวิกฤติการณ์ผ่านไปแล้วรัฐบาลแห่งชาติก็จะหมดหน้าที่ลง ระบบของพรรคการเมืองก็จะกลับเข้าสู่สภาพเดิม
4. การเลือกตั้งทั่วไปที่จะเกิดขึ้นหลังจากการเสร็จสิ้นภารกิจของรัฐบาลแห่งชาติ จะไม่ใช้การต่อสู้ของรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านแต่จะเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองกันเอง

อย่างไรก็ตามก็มีคำถามเกิดขึ้นมาว่า รัฐบาลในลักษณะเช่นนี้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะตั้งแต่ปี 1870 เป็นต้นมา รัฐบาลที่มาจากสภาก็ได้แก่ รัฐบาลที่อยู่ในรูปของพรรคการเมือง ต้องมีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเข้ามารับหน้าที่ในการบริหารประเทศ แต่รัฐบาลแห่งชาติดังกล่าว เป็นรัฐบาลที่ไม่มีระบบพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด นาย MacDonald เป็นนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวในรัฐยุคใหม่ที่ไม่ได้มีภาระผูกพันกับพรรคการเมืองที่เขาเคยสังกัด

ดังได้กล่าวแล้วว่า รัฐบาลแห่งชาตินี้เป็นรัฐบาลชั่วคราวเมื่อหมดภาวะวิกฤติการณ์แล้วรูปแบบของการเมืองระบบพรรคการเมืองก็จะกลับเข้ามาทำหน้าที่ตามปกติ การเลือกตั้งทั่วไปหลังจากนั้นจะเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเช่นเดิม รัฐบาลแห่งชาติจะไม่เข้าร่วมการเลือกตั้งในฐานะพรรครัฐบาล แต่ต่อมารัฐบาลแห่งชาติก็ได้เข้าร่วมการเลือกตั้งในฐานะรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากพรรคเลเบอร์ได้มีมติขับนาย MacDonald และบุคคลที่ช่วยงานในรัฐบาลแห่งชาติออกจากพรรค ทำให้นาย MacDonald เป็นผู้นำรัฐบาลโดยไม่มีพรรคการเมืองสังกัด

กรณีดังกล่าวทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า พระเจ้าจอร์จที่ 5 ซึ่งเป็นผู้ผลักดันให้มีการตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้นมา จึงทรงควรจะต้องมีหน้าที่ในการรักษาข้อตกลงดังกล่าวไม่ให้ถูกละเมิดแต่อย่างไรก็ตาม พระองค์ก็ได้ทรงกระทำอะไรเนื่องจากพระองค์เห็นว่า รัฐบาลแห่งชาติควรจะมีต่อไป เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ พระองค์ปฏิเสธการลาออกของนาย MacDonald อีกครั้งหนึ่งและโปรดเกล้าฯให้มีการยุบสภา รัฐบาลแห่งชาติจึงเข้าแข่งขันการเลือกตั้งในฐานะรัฐบาล

ผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่ารัฐบาลแห่งชาติได้รับคะแนนเสียงท่วมท้น ด้วยที่นั่งในสภาสามัญ 554 ที่นั่งต่อ 67 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคเลเบอร์ได้ที่นั่งในสภาสามัญเพียง 52 ที่นั่ง ทั้งนี้ เนื่องจากบรรยากาศของประเทศในขณะนั้นตกอยู่ในภาวะวิกฤติที่ย่ำแย่ ประชาชนเห็นว่าการต่อต้านรัฐบาลแห่งชาติเป็นการกระทำของคนที่ไม่รักชาติ การเลือกตั้งครั้งนี้มีความจำเป็นและสำคัญต่อพระเจ้าจอร์จที่ 5 มาก เพราะเท่ากับเป็นการยอมรับการกระทำของพระองค์ในการผลักดันให้มีการตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้นมา นอกจากนี้ ในขณะนั้นได้เกิดมีแนวคิดว่าการไม่ยอมรับรัฐบาลแห่งชาติก็เท่ากับเป็นการไม่ยอมรับพระมหากษัตริย์

มีผู้กล่าวว่าเป็นการเปล่าประโยชน์ที่จะถามว่าการกระทำดังกล่าวของพระเจ้าจอร์จที่ 5 ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ยากแก่การตอบคำถามดังกล่าว แต่อาจจะกล่าวได้ว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการสร้างหลักการที่ทำให้เหตุการณ์ในภายหลังต้องปฏิบัติตาม (precedent)²⁶

(4) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในสภาวะการชะงักงันของสภาสามัญ (Hung Parliament)

การชะงักงันของสภาสามัญหรือ Hung Parliament ได้แก่กรณีที่หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้วไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถได้ที่นั่งในสภาสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่ง กรณีดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่มีพรรคการเมืองขนาดเล็กตั้งขึ้นใหม่หลายพรรค ทำให้พรรคการเมืองใหญ่หลักๆ สองพรรคอันได้แก่พรรคคอนเซอเวทิฟและพรรคเลเบอร์ โดนแย่งคะแนนเสียงไป

กรณีการชะงักงันทางสภาสามัญครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1974 ประเทศอังกฤษแต่เดิมมานิยมที่จะให้รัฐบาลมาจากพรรคการเมืองเดียว การมีรัฐบาลผสมจากเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ในระบบการเมืองอังกฤษ²⁷ แต่ในปี 1974 เกิดเหตุการณ์ที่จำเป็นจะต้องมีรัฐบาลผสมอย่างน้อย 3 พรรคจึงจะสามารถมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาสามัญ ดังจะเห็นได้จากตารางดังต่อไปนี้

²⁶ ibid , p.112

²⁷ Vernon Bogdanor, “ The Monarchy and the constitution” , pp.145-146

พรรค	จำนวนที่นั่งในสภาสามัญ	ร้อยละ
เลเบอร์	301	37.1
คอนเซอร์เวทีฟ	297	37.9
ลิเบอรัล	14	19.3
เอส เอ็น พี	7	2.0
เฟลด์ ซัมรู (Plaid Cymru)	2	0.6
นอสเทิร์น ไอร์แลนด์ พาร์ตี	12	2.3
อื่นๆ	2	0.8
รวม	635	100.0

จากกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่า พรรคการเมืองใดจะเป็นผู้ที่มีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งจะเป็นปัญหาที่นำไปสู่ปัญหาทางรัฐธรรมนูญว่า มีธรรมเนียมปฏิบัติอะไรที่จะเป็นตัวกำหนดว่าพระมหากษัตริย์จะทรงพระราชทานโอกาสให้พรรคการเมืองใดจัดตั้งรัฐบาล และมีธรรมเนียมปฏิบัติในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาได้หรือไม่

ในช่วงต้นของศตวรรษที่ 19 มีประเพณีที่หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเข้าประชุมสภาสามัญนัดแรกเพื่อที่จะหยั่งเสียงว่า รัฐบาลของตนจะได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาสามัญอยู่หรือไม่ แต่ในปี 1868 นาย Disraeli ได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีในทันทีหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อเป็นที่ค่อนข้างแน่ชัดแล้วว่าพรรคลิเบอรัลภายใต้การนำของนาย Gladstone ได้รับคะแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญ โดยนาย Disraeli ไม่ได้หยั่งเสียงจากสภาสามัญก่อนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าพรรคใดจะได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันก็ยังไม่จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งจนกว่าจะได้มีการทดสอบคะแนนเสียงสนับสนุนจากสภาสามัญในการแถลงนโยบายครั้งแรกก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกิดการชะงักงันทางสภาสามัญหลังการเลือกตั้งทั่วไป ในกรณีดังกล่าวในปี 1923 พรรคคอนเซอร์เวทีฟซึ่งเป็นพรรครัฐบาลภายใต้การนำของนายแสตนลี บอลวิน ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งทั่วไปน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภาสามัญถึง 50 เสียง แต่ก็ยังเป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด นายบอลวินตัดสินใจไม่ลาออกจากตำแหน่งและเข้าแถลงนโยบายต่อสภาสามัญ แต่อย่างไร

ก็ตามนายบอวินก็ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา เนื่องจากแพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบายครั้งแรกต่อสภาสามัญ

กรณีดังกล่าวได้มีข้อโต้เถียงกันอย่างมากกว่า พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างหัวหน้าพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในสภาสามัญ(แต่ไม่ได้ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในสภาสามัญ) กับหัวหน้าพรรคซึ่งสามารถหาเสียงสนับสนุนในสภาสามัญได้เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งหากพระมหากษัตริย์ทรงเลือกหัวหน้าพรรคที่ได้คะแนนสูงสุดก็จะกลายเป็นรัฐบาลพรรคเดียวเสียงข้างน้อย แต่หากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงสนับสนุนมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งก็จะเป็นรัฐบาลผสม และปัญหาที่ว่าหากพรรครัฐบาลได้คะแนนเสียงมากที่สุด(แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง) แล้วต่อมานายกรัฐมนตรีลาออกเนื่องจากแพ้การลงคะแนนเสียงในการแถลงนโยบายครั้งแรกต่อสภาสามัญ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกบุคคลใดเข้าเฝ้าเพื่อให้จัดตั้ง รัฐบาลระหว่างหัวหน้าพรรครัฐบาลคนใหม่หรือหัวหน้าพรรคการเมืองอื่นซึ่งจะกล่าวโดยละเอียด ดังนี้

1. กรณีของการเลือกระหว่างรัฐบาลพรรคเดียวแต่เสียงข้างน้อยกับรัฐบาลผสมซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ก่อนจะกล่าวโดยละเอียดนั้น จะขออธิบายว่าเหตุใดอังกฤษจึงไม่นิยมรัฐบาลผสม และหากเป็นรัฐบาลผสมก็ต้องเป็นพรรคใหญ่หนึ่งพรรค กับพรรคเล็กอีกหนึ่งพรรค ทั้งนี้ ก็เพราะว่าคนอังกฤษเห็นว่าในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะหาเสียงโดยใช้นโยบายที่แตกต่างกัน และมีการโจมตีนโยบายของพรรคฝ่ายตรงข้าม จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมที่ภายหลังจากการเลือกตั้งแล้วจะมารวมตัวกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม หากจะเป็นรัฐบาลผสมก็ควรจะต้องมีการรวมตัวกันก่อนการเลือกตั้งไม่ใช่มารวมตัวกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง²⁸

จากปัญหาในกรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่เกิด Hung Parliament ขึ้นในช่วงศตวรรษที่ผ่านมาในปี 1910 สองครั้ง ในปี 1923 1929 และปี 1974 พระมหากษัตริย์ทรงเลือกที่จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคการเมืองเดียว แม้จะได้เสียงข้างน้อยก็ตามโดยเฉพาะในปี 1923 เป็นการเลือกตั้งที่คะแนนตกอยู่แก่พรรคการเมืองใหญ่เพียง 3 พรรคเท่านั้น ดังตารางต่อไปนี้

²⁸ ibid , pp.147-170

พรรค	จำนวนที่นั่งที่ได้	ร้อยละ
คอนเซอเวทิฟ	258	38.1
เลเบอร์	191	30.5
ลิเบอรัล	159	29.6
อื่นๆ	7	1.8
รวม	615	100.0

ในกรณีปี 1923 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้นายสแตนลีย์ บอลวิน หัวหน้าพรรคคอนเซอเวทิฟเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ต่อมานายบอลวินต้องลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากแพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบายครั้งแรกการสภาสามัญ พระเจ้าจอร์จที่ 5 จึงได้เรียกนายรามเซ แมคโดนัลด์ (Ramsay MacDonald) ให้เข้าเฝ้าเพื่อทรงถามว่าพร้อมจะจัดตั้งรัฐบาลหรือไม่ ในการถามครั้งนี้พระเจ้าจอร์จที่ 5 ไม่ได้ทรงถามนายแมคโดนัลด์ ว่าพร้อมที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่สามารถได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาสามัญได้หรือไม่ ทรงถามเพียงแต่ว่าพร้อมที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้หรือไม่เท่านั้น

กรณีดังกล่าวข้างต้นแตกต่างจากกรณีการชะงักงันทางสภาสามัญ (hung Parliament) ในปี 1931 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตัดสินพระทัยว่า ในช่วงระยะเวลาวิกฤติทางเศรษฐกิจในขณะนั้น จำเป็นจะต้องได้รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ แม้ว่าจะเป็นรัฐบาลผสมก็ตาม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า ธรรมเนียมปฏิบัติในกรณีนี้ ได้แก่พระมหากษัตริย์จะทรงให้โอกาสหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด ในการจัดตั้งรัฐบาลเดี่ยว เสียงข้างน้อยมากกว่าจะเป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างมาก ธรรมเนียมปฏิบัตินี้อาจถูกมองว่าไม่เป็นกลางทางการเมือง เนื่องจากจะทำให้มีเพียงพรรคใหญ่ 2 พรรคเท่านั้นที่สามารถเข้ามาเป็นรัฐบาลได้

2. ในกรณีที่พรรครัฐบาลได้เสียงมากที่สุดในสภาสามัญ(แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง) และต่อมานายกรัฐมนตรีลาออกทันทีหลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งใครเป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างหัวหน้าพรรครัฐบาลคนใหม่ หรือหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงในสภาสามัญลำดับรองลงมา กรณีปัญหานี้เป็นปัญหาในทางทฤษฎีที่จะดูเหมือนจะเกิดขึ้นได้ยาก แต่ก็มีเหตุการณ์ที่เกือบจะทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นในปี 1923 เมื่อนายสแตนลีย์ บอลวิน นายกรัฐมนตรีจากพรรคคอนเซอเวทิฟนำพรรคเข้าสู่การเลือกตั้งทั่วไป ผลของการเลือก

ตั้งทำให้เกิดปัญหาที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสภาสามัญ (hung Parliament) ทำให้สมาชิกพรรคต้องการให้นาย บอลวิน พ้นจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคและตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้เป็นการง่ายที่จะดึงพรรคลิเบอรัลเข้ามาเป็นพรรคร่วมรัฐบาลผสมเสียงข้างมาก และจะเป็นการกันพรรคเลเบอร์จากการเป็นรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ความต้องการของสมาชิกพรรคคอนเซอเวทีฟดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ นายบอลวินไม่ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรค แต่หากเราสมมุติว่านายบอลวินลาออกและมีการแต่งตั้งหัวหน้าพรรคคนใหม่ จะทำให้มีปัญหว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งใครเป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างหัวหน้าพรรคคอนเซอเวทีฟคนใหม่ หรือหัวหน้าพรรคเลเบอร์ (แม้ว่าพรรคเลเบอร์จะไม่สามารถได้คะแนนเสียงสนับสนุนในสภาสามัญเกินกว่าครึ่งก็ตาม) ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ได้มีข้อโต้แย้งกันพอจะสรุปได้ว่า

1. ในกรณีที่พรรครัฐบาลได้รับคะแนนเสียงในสภาสามัญมากที่สุด มีผู้เห็นว่าระบบการเมืองในอังกฤษเป็นระบบที่เลือกพรรคการเมืองมากกว่า จะเป็นการเลือกตัวบุคคล ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเป็นตำแหน่งของ “พรรค” ไม่ใช่ตำแหน่งของ “บุคคล” ดังนั้น ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์ควรจะทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรครัฐบาลคนใหม่เป็นนายกรัฐมนตรี
2. ในกรณีที่พรรครัฐบาลได้รับคะแนนเสียงในลำดับรอง (ไม่ใช่พรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด) ดังเช่นกรณีในปี 1929 และ 1974 มีผู้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ควรจะแต่งตั้งหัวหน้าพรรคอื่นเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าหากรัฐบาลผสมที่ตั้งขึ้นไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ พระมหากษัตริย์จะทรงถูกตำหนิได้ว่า ไม่ยุติธรรมและเพิกเฉยต่อคะแนนเสียงของประชาชนที่ได้เลือกพรรคการเมืองอื่นเข้ามาในสภามากกว่า แต่หากทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในสภาสามัญเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐบาลดังกล่าวล้มลง พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงถูกตำหนิเนื่องจากทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคที่ได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนมากที่สุด

ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากรณีดังกล่าวไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง เพราะในทางปฏิบัติโดยทั่วไปแล้ว หากเป็นที่แน่ชัดหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปว่าพรรครัฐบาลไม่ได้คะแนนเสียงในสภาสามัญมากที่สุดแล้วนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะลาออกจากตำแหน่งทันที²⁹

²⁹ ibid , pp.171-182

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์การชะงักงันทางรัฐสภา (hung Parliament) เปรียบเสมือนรัฐบาลที่ตั้งอยู่บนระเบิดเวลาทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก ในกรณีที่ เป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยทำให้อาจจะต้องแพ้ในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในสภาสามัญ หรือรัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นอาจจะบริหารประเทศไปไม่รอดเนื่องจากเข้ากันไม่ได้ในนโยบาย ทำให้อาจจะ มีเหตุการณ์ที่ตามมาคือการยุบสภา และหากนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ให้ทรงยุบสภา ก็จะมีปัญหาว่า พระมหากษัตริย์จะทรงสามารถปฏิเสธได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าว อาจพิจารณาเป็นกรณีได้ดังนี้

(1) กรณีรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่เกิดจากการชะงักงันของรัฐสภา (hung Parliament) แพ้ในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ (amendment to the loyal address) ในการแถลงนโยบาย ครั้งแรกนั้น ไม่เคยมีกรณีตัวอย่าง (precedent) ที่นายกรัฐมนตรีสามารถขอให้มีการยุบสภาได้ รวมทั้งไม่มีกรณีตัวอย่างให้นายกรัฐมนตรีลาออกด้วยเช่นกัน ดังนั้น หากมีการขอให้ยุบสภาแล้ว พระมหากษัตริย์ปฏิเสธก็เท่ากับว่า การปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการปลด คณะรัฐบาล

(2) กรณีรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยหรือรัฐบาลผสม ซึ่งนายกรัฐมนตรี มิใช่ นายกรัฐมนตรีคนก่อนที่เคยขอให้มีการยุบสภาครั้งที่แล้ว คำขอของนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่ ขอให้ยุบสภาไม่น่าจะถูกปฏิเสธจากพระมหากษัตริย์ ดังเช่นในเดือนมีนาคม ปี 1974 นายฮาโรล วิลสัน (Harold Wilson) เป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลเสียงข้างน้อย ที่เกิดขึ้นจากสภาชะงักงัน ได้ ขอให้ยุบสภาและพระนางอลิซาเบธ ที่ 2 ก็มีได้ทรงปฏิเสธ ทั้งนี้ ผู้ที่ตั้งรัฐบาลชุดแล้วเป็นรัฐบาล จากพรรคคอนเซอร์เวทีฟ นำโดยนาย เอ็ดเวิร์ด ฮีท (Edward Heath) เป็นผู้ถวายคำแนะนำให้มีการ ยุบสภาในเดือนกุมภาพันธ์ 1974 ดังนั้น การที่นายฮาโรล ถวายคำแนะนำให้มีการยุบสภาในครั้งนี้ จึงเป็นการถวายคำแนะนำให้มีการยุบสภาเป็นครั้งแรกของนายฮาโรล นายฮาโรลไม่ได้เป็นผู้มีส่วน ในการยุบสภาครั้งที่แล้ว กรณีของนายฮาโรลจึงไม่สมควรได้รับการปฏิเสธจากพระมหากษัตริย์³⁰

5.1.2.2 พระราชอำนาจปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในการยุบสภา(Refusal of Advice)

³⁰ Rodney Brazier , “ Constitutional Practice: The Foundations of British Government”, (oxford : oxford press,1999) pp.46-48.

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในบางกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถที่จะปฏิเสธที่จะใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี ในการที่รัฐมนตรีแนะนำให้มีการยุบสภานาย Harold Macmillan นายกรัฐมนตรีอังกฤษในช่วง ค.ศ. 1957-1963 นิยมที่จะใช้คำว่า “การร้องขอให้ยุบสภา” (request a dissolution) มากกว่าคำว่า “แนะนำให้ยุบสภา” (advising) ทั้งนี้เนื่องจากหากใช้คำว่าแนะนำแล้ว ในท้ายที่สุดพระมหากษัตริย์จะต้องใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำนั้นๆ แต่อย่างไรก็ตามก็มีผู้ที่เห็นว่าคำแนะนำดังกล่าวนั้น อาจจะไม่ใช้คำแนะนำที่มีผลผูกพันก็ได้

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่กำลังจะลาออกในกรณีของการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่นั้น ไม่ถือว่าเป็นคำแนะนำที่มีผลผูกพันพระมหากษัตริย์และจริงๆแล้ว นายกรัฐมนตรีคนที่จะลาออกก็ไม่มีหน้าที่ในการถวายนคำแนะนำเช่นนั้นต่อพระมหากษัตริย์ ศาสตราจารย์ Berrie dale Keith เห็นว่าผู้ที่จะต้องเป็นคนรับผิดชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็คือคนๆที่จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่นั้นเอง เพราะคนที่เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่นี้เอง จะเป็นผู้ตอบรับหรือไม่ตอบรับคำขอของพระมหากษัตริย์ที่ให้ตั้งรัฐบาล แต่ความเห็นนี้ Jennings ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจที่เรียกว่าพระราชอำนาจส่วนพระองค์ (personal prerogative) เช่น การแต่งตั้งรัฐมนตรี และการยุบสภา ซึ่งกรณีดังกล่าวพระมหากษัตริย์อาจจะต้องรับผิดชอบในการใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เองโดยปราศจากคำแนะนำของรัฐมนตรี

แม้ว่า Jennings จะเรียกพระราชอำนาจดังกล่าวว่าพระราชอำนาจส่วนพระองค์ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วส่วนใหญ่ของการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว ไม่ได้ถูกใช้โดยพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ กรณีที่เป็นการใช้พระราชอำนาจโดยพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นั้นมีเพียงบางกรณีเท่านั้น ก็คือ กรณีการแต่งตั้งรัฐมนตรีและกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในกรณีต่างๆเท่านั้น ซึ่งกรณีทั้งสองนี้พระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคใหม่ ไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจที่เรียกว่าพระราชอำนาจส่วนพระองค์ในการปลดรัฐมนตรี หรือปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีเลยแม้แต่ครั้งเดียว จึงมีข้อสงสัยว่าในประเทศอังกฤษในยุคปัจจุบันจะเกิดเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์จะสามารถทรงใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์ในการปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่จะให้มีการยุบสภาหรือไม่

มีนักกฎหมายหลายคนเห็นว่า พระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่ล้าสมัยและไม่ควรที่จะมีอยู่อีกต่อไป ดังเช่น ศาสตราจารย์ Harrold Laski เห็นว่า เนื่องจากไม่มีการปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในอังกฤษมาเป็นเวลาหลายร้อยปี พระราชอำนาจดังกล่าวจึงไม่

เป็นที่ยอมรับอีกต่อไป อย่างไรก็ตามความเห็นดังกล่าวมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก นาย Edward Short ประธานสภาสามัญในปี ค.ศ. 1974 ได้กล่าวว่า เป็นที่ชัดเจนแล้วว่านักกฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นนำในประเทศนี้เห็นว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงผูกพันในทุกกรณีในการที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้มีการยุบสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และเป็นไปไม่ได้ที่จะมีการระบุดังกล่าว หรือเงื่อนไขที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระบรมราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ ปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่ขอให้มีการยุบสภาไว้เป็นการล่วงหน้าได้³¹ ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับนาย Asquith ในปี 1923 นาย Asquith ได้วิพากษ์วิจารณ์กรณีที่นาย MacDonald ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลเสียงข้างน้อยได้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้มีการยุบสภาว่า “ไม่ได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ควรใช้พระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ในการใช้พระราชอำนาจโดยปราศจากคำแนะนำของรัฐมนตรี แต่หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงผูกพันต่อคำแนะนำของรัฐมนตรีซึ่งจะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายและยุ่งยากต่อประชาชนในการที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ้ำอีกหลายครั้ง พระมหากษัตริย์ไม่ทรงผูกพันต่อคำแนะนำดังกล่าว ตราบเท่าที่ พระองค์ทรงสามารถที่จะหานายกรัฐมนตรีคนที่จะเข้ามาบริหารประเทศแทนนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้”

ในกรณีตรงข้าม หากรัฐบาลเสียงข้างมากถวายคำแนะนำให้ยุบสภาเพื่อที่จะให้ได้เสียงสนับสนุนรัฐบาลเพิ่มขึ้น จะเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงสามารถที่จะปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาได้หรือไม่เป็นปัญหาที่มีข้อถกเถียงกันอย่างมาก แต่กรณีดังกล่าวได้ชัดเจนขึ้นใน ค.ศ. 1950 เมื่อนาย Clement Attlee นายกรัฐมนตรีจากพรรคเลเบอร์ต้องการที่จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่เนื่องจากเห็นว่า แม้พรรคของตนจะมีคะแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญก็ตาม แต่ก็มีคะแนนมากกว่าฝ่ายค้านเพียง 6 คะแนนเท่านั้น จึงต้องการให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อพรรคตนจะได้เสียงสนับสนุนมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีดังกล่าวพระมหากษัตริย์ควรจะทำเช่นใด นายวินสตัน เชอร์ชิล ให้ความเห็นว่า สภาสามัญมีสิทธิที่จะปฏิบัติหน้าที่ของสภาตราบเท่าที่ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และสภาสามัญไม่ควรจะถูกยุบก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ใดๆที่จะต้องอาศัยเสียงของประชาชนให้เป็นผู้ตัดสิน แต่นาย Alan Lascelles เลขาธิการส่วนพระองค์ของพระเจ้าจอร์จที่ 6 ได้ถวายคำแนะนำในกรณีดังกล่าวต่อพระเจ้าจอร์จที่ 6 ว่า พระมหากษัตริย์ทรงสามารถที่จะปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่จะให้ยุบสภาได้หากเข้าเงื่อนไขดังนี้

³¹ The Times , 11 May 1974 , อ้างใน E.C.S. Wade and A.W. Bradley ,
“Constitutional and Administrative Law” , p.241

1. รัฐสภาพังคงอยู่ในสภาพที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป
2. การที่จะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก่อนให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของชาติ
3. พระมหากษัตริย์ ทรงสามารถหานายกรัฐมนตรีที่สามารถนำรัฐบาลใหม่ให้ทำหน้าที่ได้ต่อไปได้อีกเป็นระยะเวลาพอสมควร ทั้งนี้ โดยได้รับความสนับสนุนเสียงข้างมากในสภาสามัญ

จากข้อแนะนำข้างต้นทำให้เห็นเป็นที่ชัดเจนว่าหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถจะหานายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลใหม่ ที่จะปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้ พระองค์ก็ไม่ทรงสามารถที่ปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน ที่ต้องการให้มีการยุบสภาได้

เนื่องจากรูปแบบของระบบพรรคการเมืองในอังกฤษมีแนวโน้มว่า จะมีพรรคการเมืองมากขึ้น จึงอาจเกิดปัญหาในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดเพียงพรรคเดียวที่สามารถได้ที่นั่งในสภาสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่ง รูปแบบของรัฐบาลอาจจะต้องเป็นรัฐบาลพรรคเดียวแต่เสียงข้างน้อย หรืออาจจะเป็นรัฐบาลผสม ทำให้เกิดปัญหาว่าหากรัฐบาลดังกล่าวประสบปัญหาในการบริหารประเทศ หรือไม่ได้รับความสนับสนุนในการบริหารประเทศจากสภาสามัญ อาจจะต้องถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้มีการยุบสภา ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ละเอียดอ่อนและยุ่งยากมากสำหรับพระมหากษัตริย์ไม่ว่าพระองค์จะทรงเห็นชอบให้มีการยุบสภาหรือไม่ทรงเห็น ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่พระมหากษัตริย์ต้องทรงตัดสินใจด้วยพระองค์เอง

อาจจะกล่าวได้โดยสรุปว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษถูกควบคุมการใช้โดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ควบคุมการใช้พระราชอำนาจของราชบัลลังก์ในปัจจุบันไม่สามารถที่จะชี้ชัดไปได้ว่าใช้หลักทฤษฎี“อัตโนมัติ” (automatic ,พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีได้ไม่ว่าในกรณีใด) หรือทฤษฎี“ไม่อัตโนมัติ” (non-automatic, พระมหากษัตริย์อาจจะสามารถปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีได้หากเกิดเหตุการณ์วิกฤติ) เพราะกรณีทฤษฎีดังกล่าวไม่ใช่ทฤษฎีตายตัว แต่จะต้องดูเป็นกรณีๆไป การตัดสินใจของพระมหากษัตริย์โดยพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เองนั้น ยังคงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะในยุคของระบบการเมืองแบบหลายพรรค

อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีข้อโต้แย้งว่า อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวไม่น่าจะอยู่ที่พระมหากษัตริย์ แต่น่าจะอยู่ที่บุคคลหรือองค์กรอื่น ดังเช่นในประเทศออสเตรเลีย นาย Gough Whitlam และนาย Wedgwood Benn ได้เสนอว่า อำนาจดังกล่าวควรที่จะอยู่กับบุคคลอื่น อาจ

จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการหรือศาลสูงก็ได้ โดยยกตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ แต่ความเห็นดังกล่าวก็ได้ถูกโต้แย้งว่า ประเทศอังกฤษและออสเตรเลียมีรูปแบบของฝ่ายบริหารแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยอยู่ในตำแหน่งตามวาระที่กำหนด แต่ระบบคณะรัฐบาลที่มาจากรัฐสภา (Cabinet-Parliamentary system) ของอังกฤษนั้นการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และการดำเนินการบริหารประเทศของรัฐบาล รวมทั้งการสิ้นสุดของรัฐบาล จะขึ้นอยู่กับความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา การเปลี่ยนจากรัฐบาลหนึ่งไปเป็นอีกรัฐบาลหนึ่ง ในอังกฤษนั้นมีความซับซ้อนกว่ามาก ในประเทศอังกฤษนั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ได้เดินเคียงคู่กับอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐสภามาโดยตลอด ดังนั้น ข้ออ้างของนาย Whitlam จึงฟังไม่ขึ้นและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะไม่ชัดเจนว่านาย Whitlam ต้องการที่จะโอนพระราชอำนาจไปให้ศาลหรือคณะกรรมการใช้แทนพระมหากษัตริย์ หรือต้องการให้มีธรรมเนียมปฏิบัติว่า คำแนะนำในการใช้อำนาจต่างๆของรัฐมนตรีจะผูกพันพระมหากษัตริย์ ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงจะสามารถปฏิเสธคำแนะนำได้

อาจจะกล่าวได้ว่าในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในขณะนี้แล้วว่า ในฐานะประมุขของประเทศ พระมหากษัตริย์ควรจะทรงมีอิสระในการตัดสินใจพระทัยใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เองในบางกรณี แต่การตัดสินใจพระทัยนั้นเป็นการตัดสินใจพระทัยในพระราชฐานะที่พระองค์อยู่เหนือการต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมือง³²

³² Geoffrey Marshall, "Constitutional Conventions, The rules and Forms of Political Accountability ", pp.23-25

5.2 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย

ในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แบ่งพิจารณาได้ 2 ประการ คือ พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และพระราชอำนาจดั้งเดิมที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้โดยพระบรมเดชานุภาพ (Royal Charisma)

5.2.1. หลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แนวความคิดในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ได้ถูกกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา กล่าวคือ จากแนวคิดเดิมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เปลี่ยนแปลงมาสู่การเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจ และการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกกำหนดเป็นหลักการทั่วไปอันเป็นสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญเป็น 2 ประการ คือ

ก. หลักการที่ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540¹ ได้บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ "บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นลักษณะของการบัญญัติเพื่อถวายพระเกียรติในฐานะที่ทรงเปรียบเสมือนตัวแทนของชาติ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงของการเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยตามมาตราดังกล่าวข้างต้นนี้ มิใช่เป็นไปในลักษณะของการที่จะทรงใช้พระราชอำนาจทั้งสามทางดังกล่าวอย่างที่จะเป็นพระราชสิทธิเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด แต่การใช้พระราชอำนาจได้ถูกจำกัดขอบเขตอย่างชัดเจนว่าต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 1-99 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติความในรัฐธรรมนูญต่อจากหลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เป็นการถวายพระเกียรติ ซึ่งในการใช้อำนาจอธิปไตยในความหมายนี้จะทรงใช้ "พระราชอำนาจสิทธิ์เด็ดขาดโดยพระราชหฤทัยเป็นที่สุด" ดังเดิมมิได้ หากต้องทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากหลักการของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข²

สำหรับบทบัญญัติในส่วนที่แสดงถึง การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลนั้น เป็นการแสดงถึงการที่ทรงมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมืองการปกครองโดยจะทรงทำร่วมกับองค์กรผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ เหล่านั้น ตามภารกิจของรัฐในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

ข. หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในมาตรา 231 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติว่า "บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (countersign) นั้นมีที่มาจากหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีการแยกประมุขของรัฐออกจากประมุขของรัฐบาล อันเป็นรูปแบบของรัฐบาลในแบบทวินิยม (Dualism) ที่ใช้กันในระบบรัฐสภา และได้มีการกำหนดซึ่งการที่ประมุขของรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน และโดยที่ความไม่ต้องรับผิดชอบของประมุขของรัฐที่เป็นกษัตริย์นั้น จะมีอยู่อย่างบริบูรณ์จึงเป็นที่มาของเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ และด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีของพระมหากษัตริย์มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อเป็นการรับรองว่าพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เป็นพระปรมาภิไธยที่แท้จริง และเพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ทรงต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักที่สืบเนื่องมาจากหลักพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong)

²วิชฌู เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร", วารสารกฎหมาย3, (พ.ศ.-ส.ศ. 2520), หน้า 162

แนวความคิดเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ เกิดขึ้นจาก“ความไม่
ต้องรับผิดชอบของประมุขแห่งรัฐ” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญส่วนหนึ่งของการปกครองโดยรัฐสภา
ประมุขแห่งรัฐนี้ย่อมหมายความรวมทั้งพระมหากษัตริย์และประธานาธิบดีของสาธารณรัฐด้วย

โดยเหตุที่ในการปกครองโดยรัฐสภา (Gouvernement Parlementaire) นั้น
ประมุขแห่งรัฐไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดีก็ไม่ต้องรับผิดชอบในกิจการแผ่นดิน
เพราะความรับผิดชอบนี้ตกไปเป็นของคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้นแล้ว ฉะนั้นโดยหลักนี้ ตามรัฐธรรมนูญ
ของเราก็จะมีผลว่า บรรดาคณะรัฐมนตรีจะปิดความรับผิดชอบของตนโดยอ้างว่าเป็นพระบรมราช
โองการหรือพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าการปกครองโดยรัฐสภานั้น การ
ปฏิบัติราชการแผ่นดินของรัฐบาล ย่อมถือว่าเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ของประมุข
แห่งรัฐ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้³

การที่พระมหากษัตริย์ ไม่อาจทรงปฏิบัติราชการแผ่นดินได้โดยลำพังพระองค์นี้
เป็นผลอันสำคัญยิ่งของการไม่ต้องรับผิดชอบตามหลักประชาธิปไตย ทุกๆคนจะต้องรับผิดชอบใน
กิจการที่ตนทำ แต่เมื่อในระบอบการปกครองโดยรัฐสภาพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ
ไม่ต้องทรงรับผิดชอบแล้ว พระองค์ก็ไม่อาจกระทำกิจการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน โดยลำพัง
พระองค์เองจำเป็นต้องมีรัฐมนตรีนายหนึ่งร่วมกระทำด้วยเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการอันนั้น

ราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระมหากษัตริย์นี้พอจะแยกออกได้เป็น 2 ชนิดคือ ที่
ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และมีใช้ลายลักษณ์อักษร

1. ราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 231 กำหนดไว้ว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและ
พระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราช
โองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ การที่รัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระ
บรมราชโองการนี้ ทำให้เป็นผู้ต้องรับผิดชอบต่อราชการแผ่นดินนั้น ตัวอย่างเช่นพระราชกฤษฎีกาก็ดี
พระราชกำหนดก็ดี ประกาศ ฯลฯ เหล่านี้ ย่อมต้องถือว่าเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรีทั้งนั้น
และจะต้องมีรัฐมนตรีนายหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ พระมหา
กษัตริย์จะทรงกระทำโดยลำพังพระองค์เองไม่ได้ เพราะจะเป็นการผิดระบอบการปกครองโดยรัฐ
สภาซึ่งพระองค์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบไป เช่นจะทรงประกาศแต่งตั้งเอกอัครราชทูตของประเทศ

³ ไพโรจน์ ชัยนาม , “คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ(โดยสังเขป) เล่ม 2” ,
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2495) , หน้า 282

ไทยไปประจำต่างประเทศโดยไม่มีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ได้ ดังนั้นแท้จริงแล้วราชการแผ่นดินที่ทรงปฏิบัติไปนั้น ก็โดยคำแนะนำและตามความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง⁴

การที่รัฐมนตรีนายหนึ่งต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ ไม่ใช่จะทำได้ด้วยลำพังตัวรัฐมนตรีผู้หนึ่งเอง เพราะราชการแผ่นดินบางเรื่องแม้รัฐมนตรีนายหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ก็เกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปซึ่งตามปกติก็ย่อมนำเข้าปรึกษาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีทั้งคณะจึงต้องรับผิดชอบร่วมกัน ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ โดยปกติก็คือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล แต่ในบางกรณีเช่นเมื่อนายกรัฐมนตรีเจ็บป่วยหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ชั่วคราว คณะรัฐมนตรีก็จะลงมติให้รัฐมนตรีนายใดนายหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทน แต่ทั้งนี้หมายความว่าลงนามไปโดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเห็นชอบด้วยและร่วมรับผิดชอบแล้ว การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจึงไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวรัฐมนตรีผู้หนึ่งกับพระมหากษัตริย์

ท่านศาสตราจารย์ ถานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความเห็นว่า ทั้งอังกฤษและไทย การมีการรับสนองพระบรมราชโองการนี้ เป็นการกำหนดตัวบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบชี้แจงต่อฝ่ายตรวจสอบและควบคุมว่า ที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยไปนั้นมีเหตุผลอย่างไร (Accountibility To...) ซึ่งโดยปกติจะได้แก่รัฐสภา

น่าสังเกตว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2(10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) มาตรา 57 และฉบับที่ 3 (9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489) มาตรา 79 ใช้ถ้อยคำว่า “ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ” แต่รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับที่ 4 (9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490) เป็นต้นมา ใช้ถ้อยคำว่า “ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” ไม่มีคำว่า “เป็นผู้รับผิดชอบ” แต่ถึงจะใช้ถ้อยคำอย่างไรผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นก็ต้องรับผิดชอบด้วย เพราะระบอบการปกครองโดยรัฐสภา ประมุขแห่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การตัดคำว่า “ผู้รับผิดชอบ” ออกก็ไม่ทำให้รัฐมนตรีผู้รับสนองพระบรมราชโองการหลุดพ้นความรับผิดชอบไปได้

ในรัฐธรรมนูญของบางประเทศ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้อย่างชัดเจนทีเดียว เช่นรัฐธรรมนูญเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 64 มีว่า

⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 283-284

“การกระทำใดๆของพระมหากษัตริย์จะไม่มีผลถ้า หากไม่มีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในการนี้ถือว่าเป็นผู้รับผิดชอบ” และตามมาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ฉบับ ค.ศ. 1946 ให้รัฐมนตรีคนหนึ่งที่เกี่ยวข้องลงนามในบทกฎหมายและคำสั่งต่างๆของคณะ รัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีลงนามกำกับ

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับ ค.ศ. 1958 มาตรา 19 บัญญัติว่า “การกระทำทั้งหลายของประธานาธิบดีนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคแรก มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 54 มาตรา 56 และมาตรา 61 จะต้องมีการลงนามกำกับโดยนายกรัฐมนตรีและโดยรัฐมนตรีทั้งหลาย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นแล้วแต่กรณี” บุคคลที่ลงนามรับสนองดังกล่าวได้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ สังเกตได้ว่าตามตัวบทที่ใช้คำว่า “ที่รับผิดชอบ” แสดงให้เห็นถึงหลักการการลงนามรับสนองที่ปรากฏในระบบรัฐสภา กล่าวคือเป็นการผ่านความรับผิดชอบต่อกรรมการกระทำของประธานาธิบดีที่โดยหลักการแล้วไม่ต้องรับผิดชอบต่อ ยังนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อรัฐสภา⁵

2. ราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่มีใช่เป็นลายลักษณ์อักษร

ในการปกครองโดยรัฐสภานั้น ราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระมหากษัตริย์มีใช่เป็นเพียงลายลักษณ์อักษรเท่านั้น บางคราวอาจเป็นทางวาจาหรือทางการกระทำอื่นๆก็ได้ เช่น ทรงมีพระราชดำรัสทางวิทยุกระจายเสียงหรือพระราชดำรัสในโอกาสเปิดประชุมสภา หรือเสด็จไปทรงเป็นประธานในงานพิธีต่างๆ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ไม่มีทางจะให้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ และต้องถือว่าพระองค์ได้ทรงรับความเห็นชอบของรัฐมนตรีแล้วไม่โดยชัดแจ้งก็โดยปริยาย ฉะนั้นถ้าจะมีการติหรือชมในราชการแผ่นดินเหล่านี้ ก็จะต้องติหรือชม รัฐมนตรี ไม่ใช่พระมหากษัตริย์ จริงอยู่อาจบังเอิญเป็นไปได้ว่า รัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยในการกระทำนั้นๆ ของพระมหากษัตริย์ และถ้าเป็นกรณีที่มีความสำคัญมาก หากนายกรัฐมนตรีไม่ได้ปฏิเสธออกมาด้วยการลาออกจากตำแหน่งแล้ว ก็ต้องถือว่าเห็นด้วยกับการกระทำนั้นๆ

ฉะนั้น พระมหากษัตริย์ในระบบการปกครองโดยรัฐสภาจึงไม่อาจจะทรงทำอะไรโดยลำพังพระองค์ (The King cannot act alone) เพราะมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบหรือรู้เห็นด้วยการกระทำนั้นๆโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย แต่พระองค์

⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส”, (เอกสารประกอบการเรียนในวิชา 710501 รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง 1 ระดับปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต, พฤศจิกายน 2541), หน้า 60-61

ทรงทำอะไรไม่ผิด (The King can do no wrong) เพราะมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระองค์ อยู่แล้ว และพระมหากษัตริย์ทรงราชย์แต่ไม่ได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not govern) เพราะทรงใช้อำนาจอธิปไตยแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี⁶

สำหรับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันนี้ มีข้อ พิจารณาดังนี้⁷

1. สิ่งที่ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 231 คือ บทกฎหมายซึ่งหมายถึง บทกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา อันได้แก่ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ หรือของคณะรัฐมนตรี อันได้แก่ พระราชกำหนดและพระราช กฤษฎีกา และสิ่งที่ต้องลงนามรับสนองอีกประการคือ พระราชหัตถเลขาหมายถึง เอกสารที่พระ มหากษัตริย์ทรงมีไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น พระราชโทรเลข เป็นต้น และ พระบรมราชโองการ หมายถึง คำสั่งของพระมหากษัตริย์ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจสั่งได้ เช่น พระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่ ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทั้ง 3 ประการที่กล่าวมานี้จะต้อง "เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน" ซึ่งหมายถึง ราชการแผ่นดินทั้งในส่วนของราชการนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งเป็น ความหมายอย่างกว้าง มิใช่แต่เฉพาะราชการบริหารของฝ่ายบริหารเท่านั้น

2. ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น จะมีการกำหนดเป็นเรื่อง ๆ หรือ เป็นกรณี ๆ ไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้ แทนราษฎร ประธานองคมนตรี เป็นต้น โดยที่ส่วนใหญ่แล้วผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นั้น จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการที่ลงนามรับสนองฯ นั้น ๆ โดยตรง ทั้งนี้ เพราะเป็นผู้เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่ในการนั้นหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเจ้าของเรื่องหรือผู้อยู่ในฐานะที่รู้เรื่องดี ที่สุด

3. ผลของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะทำให้บทกฎหมาย พระ ราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการนั้น ๆ มีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย และในด้านผลต่อตัวผู้ ลงนามรับสนองพระราชโองการนั้น ก็จะมีผลให้ผู้ลงนามรับสนองฯ ดังกล่าวต้องรับผิดชอบใน เรื่องของกระบวนการตามแบบพิธี และความถูกต้องของข้อความในเอกสารเหล่านั้น ตลอดจน รับผิดชอบในเนื้อหาสาระของข้อความในเอกสารนั้น ๆ

⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 284-290

⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 174-178.

จากหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ ของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งสองประการดังกล่าวจึงเป็นข้อกำหนดที่พระมหากษัตริย์และทุก ๆ ฝ่ายอันเป็นสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญจะต้องปฏิบัติ ตาม อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์บางกรณีรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังจะ ได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ข้อสรุปที่ดีที่สุดในเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็คือคำกล่าวที่ ท่าน ศาสตราจารย์ ธาณิชกร ทรัพย์วิเชียร ได้กล่าวไว้ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15/2517 ว่า “วัตถุประสงค์ของการรับสนองพระบรมราชโองการมาประการใด ก็มาจาก หลักที่ว่า The King can do no wrong หมายความว่า พระมหากษัตริย์ไม่มีการกระทำความ ผิดๆทั้งสิ้น ต้องมีผู้รับผิดชอบและต้องเข้าหลักถ่วงดุล เพราะฉะนั้นผู้ที่มารับสนองพระบรมราช โองการตามความเห็นของผม มี 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา ไม่ว่าเรื่องอะไรที่พระมหา กษัตริย์ทำไปแล้ว ถ้าฝ่ายบริหารเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ สมาชิกรัฐสภาจะตั้งกระทู้ ถามได้และฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงได้ และในขณะเดียวกันถ้าทางฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ลงนามรับ สสนองก็จะชี้แจงได้เช่นกัน อันนี้มาจากหลักที่ว่า The King can do no wrong”

5.2.2 พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงยินยอมลดพระ องค์มาอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมของพระมหากษัตริย์บางส่วนได้ถูกนำมา บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้ศึกษาถึงการใช้อำนาจที่ได้อนุญาตไว้ใน รัฐธรรมนูญตามขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

5.2.2.1 พระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์

สำหรับพระราชอำนาจเฉพาะนี้ ถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหา กษัตริย์ในส่วนที่ทรงสามารถที่จะริเริ่มกระทำการได้ด้วยพระองค์เองอย่างแท้จริง พระราชอำนาจ ในลักษณะที่เป็นการริเริ่มส่วนพระองค์โดยแท้ แม้ว่าจะมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมิได้เป็นผู้ริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เอง และเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจดังกล่าวนี้แม้ว่าองค์พระมหา

กษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เองก็ตาม แต่ก็มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยในทุกกรณี จึงอาจแบ่งพระราชอำนาจดังกล่าวนี้ออกเป็นสองส่วน คือ พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เองและเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เองแต่มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

1.พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เองและเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

(1) พระราชอำนาจเลือก แต่งตั้ง หรือถอดถอนองคมนตรี(มาตรา 12, 13 และ 16)

ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยมีสาระสำคัญคือ ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเลือก และแต่งตั้งประธานองคมนตรีและองคมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประกอบเป็นคณะองคมนตรีจำนวนไม่เกิน 18 คน และโดยที่การเลือก การแต่งตั้ง หรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย สำหรับการที่รัฐธรรมนูญให้พระราชอำนาจเฉพาะดังกล่าวนี้แก่พระมหากษัตริย์นั้น น่าจะมีความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องมาจากการที่องค์คณะองคมนตรีนั้นมีที่มาในอดีต จากการเป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้พัฒนามาตั้งแต่การเป็นสภาการแผ่นดินในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งโดยนัยว่าเลียนแบบมาจาก The Privy Council ของอังกฤษ และเป็นองค์กรที่มีเรื่อยมาจนกระทั่ง

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ที่องค์กรนี้มีขนาดใหญ่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นจนดูจะอึดอัดและการปฏิบัติภารกิจในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างลำบาก จึงได้มีการปรับปรุงโดยมีการตั้งสภากรรมการองคมนตรี ที่มีสมาชิกจำนวนจำกัดให้น้อยลงกว่าเดิม และในสมัยรัชกาลที่ 7 ยังได้มีการตั้งองค์กรที่ปรึกษาคณะเล็กอีกชุดหนึ่ง แต่ก็ใช้องค์กรที่มีอำนาจมากในทางการเมืองในการเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน ถวายกษัตริย์อย่างใกล้ชิด และยังทำหน้าที่เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุอื่นใดที่จะทรงบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ องค์กรดังกล่าวก็คือ อภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันว่าสภาการแผ่นดินหรือองค์กรต่าง ๆ ที่มีในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กล่าวมาแล้วนั้น ประกอบกับแนวคิดจากการมี The Privy Council ในประเทศอังกฤษ จึงเป็นที่มาของคณะองคมนตรีที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในเวลาต่อมาโดยเริ่มในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เรื่อยมาจนถึงในปัจจุบัน

จากที่มาของคณะองคมนตรีตามประวัติศาสตร์ จึงแสดงถึงการเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้เอง รัฐธรรมนูญได้มอบพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้จะดำรงตำแหน่งองคมนตรีในคณะองคมนตรีแก่พระมหากษัตริย์ โดยให้เป็นพระราชอำนาจริเริ่ม ส่วนพระองค์โดยเฉพาะ และในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ และพระราชกรณียกิจที่จะทรงปรึกษาหารือมายังคณะองคมนตรีส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่พระองค์เกี่ยวข้อง เช่น ในเรื่องร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้า ทูลกระหม่อมเสนอมานี้ ฎีการ้องทุกข์ของราษฎร ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษในคดีอาญา การแต่งตั้งข้าราชการ การพระราชทานฐานันดรศักดิ์ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่อีกจะเป็นกิจการที่นายกรัฐมนตรีเสนอมานี้เพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยก็จะทรงปรึกษากับคณะองคมนตรีก่อนเสมอ ซึ่งคล้ายกับว่าคณะองคมนตรีก็จะเป็นองค์กรที่คอยกลั่นกรองงานให้กับพระมหากษัตริย์ และพระราชกรณียกิจที่จะทรงปรึกษาคณะองคมนตรีอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องโครงการต่าง ๆ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยในทางปฏิบัติจะทรงมอบหมายงานให้กับองคมนตรีผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน เป็นผู้รับผิดชอบติดตามผลงานของโครงการต่างพระเนตรพระกรรณแทนพระองค์ และโดยธรรมเนียมปฏิบัติของคณะองคมนตรีก็จะมีการประชุมกันทุกสัปดาห์ที่สำนักพระราชเลขาธิการ⁸

และสำหรับการใช้พระราชอำนาจเลือก และแต่งตั้งประธานองคมนตรีและองคมนตรีอื่น ๆ ที่ประกอบเป็นคณะองคมนตรีนี้ จะมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก การแต่งตั้งหรือถอดถอนประธานองคมนตรีจะมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และกรณีที่สอง การแต่งตั้งหรือการถอดถอนองคมนตรีอื่น ๆ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในเรื่องนี้ก็ตาม แต่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังกล่าวก็มีใช่เป็นผู้ริเริ่มในการคัดเลือกผู้จะดำรงตำแหน่งองคมนตรีในทางปฏิบัติ แต่ก็อาจจะทรงปรึกษาคณะองคมนตรีเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจได้ ซึ่งในเรื่องนี้ถือเป็นพระราชอำนาจริเริ่มโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกรณีใดที่ประธานองคมนตรีหรือประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ตาม กรณีดังกล่าวน่าจะบัญญัติขึ้นตามหลัก “Accountability” คือเป็นผู้รับผิดชอบชี้แจงต่อผู้ที่สงสัยหรือสาธารณชนได้

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 172

(2) พระราชอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ (มาตรา 17)

ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการไว้เป็นสาระสำคัญคือ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งนั้นให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยข้าราชการในพระองค์ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งที่เรียกว่า "ข้าราชการพลเรือนในพระองค์" ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา⁹ และสมุหราชองครักษ์ หมายถึง หัวหน้านายทหารรักษาพระองค์พระมหากษัตริย์¹⁰ ซึ่งในการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ย่อมอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ที่จะทำได้ตามแต่จะทรงเห็นสมควร เพราะตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตำแหน่งในราชสำนัก ไม่เหมือนกับข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ได้ทรงคัดเลือกบุคคลที่จะทรงไว้วางพระราชฤทัยเป็นผู้ใกล้ชิดพระองค์ได้ ซึ่งก็นับว่าเป็นการอันสมควรตามแต่จะทรงพิจารณา ทั้งนี้ ก็มีเกณฑ์ประกอบการพิจารณาอันหนึ่งที่สำคัญคือ คงจะต้องสอดคล้องกับจำนวนเงินใช้จ่ายของสำนักราชเลขาธิการหรือสำนักพระราชวัง เพราะมีพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่รัฐสภาจะเป็นผู้อนุมัติ ซึ่งก็เป็นการบังคับไปในตัวว่าจำนวนและตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ย่อมต้องสอดคล้องกับงบประมาณที่จะได้รับในส่วนนี้นั่นเอง¹¹ และพระราชอำนาจในส่วนนี้ก็ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 (มาตรา 18) และบัญญัติเรื่อยมาโดยตลอดในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยให้เป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์

และตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ (มาตรา 17) ก็ไม่ได้บัญญัติว่าให้ผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่ประการใด แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าจากประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 (มาตรา 18) ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับพระ

⁹ มาตรา 29 (2) ของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 31 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2535.

¹⁰ พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530, หน้า. 451, 516.

¹¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, "คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ", (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 201-202.

ราชอาณาจักรนี้เป็นครั้งแรกนั้น ได้มีการกำหนดให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ก็ได้ระบุเฉพาะว่าเป็นองคมนตรีท่านใด ซึ่งเท่ากับว่าองคมนตรีทุกท่านมีสิทธิลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการนี้ แต่ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ก็ได้กำหนดชัดเจนว่าให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการนี้เลย ซึ่งก็ทำให้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์เป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ทั้งในส่วนของการริเริ่มและกระทำการด้วยพระองค์เองโดยแท้

กรณีดังกล่าวนี้ ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความเห็นว่า เฉพาะในเรื่องอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องพระราชอำนาจที่ทรงริเริ่มด้วยพระองค์เอง หรือเป็นการกระทำโดยฝ่ายบริหารแล้วขอพระราชทานต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ต้องมีรัฐมนตรีนายหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอไปเว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นประการอื่น จึงไม่ต้องบัญญัติไว้ตามมาตราต่างๆนอกจากจะเป็นเรื่องที่ทำให้ฝ่ายอื่นเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น จะมีก็แต่กรณีที่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายเท่านั้นที่ไม่ต้องมีกรรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะย่อมจะเป็นการขัดต่อสามัญสำนึก ที่จะให้รัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการที่ไม่ทรงเห็นด้วยกับมติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ทุกครั้งที่ปัญหาเรื่องการรับสนองพระบรมราชโองการ น่าจะต้องพิจารณาจากหลักการสองหลัก คือ “King can do no wrong” และ “Accountability” (หลักการรับผิดชอบที่แจ่ม)

(3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (มาตรา 18)

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภารกิจไม่ได้ เช่น ทรงประชวร ทรงผนวช ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเมื่อราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่ยังไม่มีการประกาศผู้สืบราชสันตติวงศ์¹² สำหรับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในอดีตแต่เดิมนั้นมี 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นบุคคลคนเดียว ลักษณะที่สอง เป็นการตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นบุคคลหลายคนประกอบกันเป็นคณะ

¹² วิชาญ เครืองาม, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ”, หน้า. 366.

แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้กำหนดชัดเจนให้มีเพียงคนเดียว (มาตรา 18) และโดยปกติตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 นั้น พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (มาตรา 16) ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ใหม่ โดยกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ โดยที่มิต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเหมือนเช่นแต่ก่อน แต่ยังคงให้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินโดยประธานรัฐสภา ส่วนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในกรณีอื่น ๆ ที่กษัตริย์มิได้ทรงเป็นผู้แต่งตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 และเป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่จะเป็นผู้เสนอชื่อนั้นยังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเหมือนเดิม ตลอดจนการสิ้นสุดแห่งตำแหน่งหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน แทนพระองค์ก็คงเป็นไปตามหลักการทั่วไปเดิม ที่ย่อมสิ้นสุดลงเมื่อสภาพหรือมูลเหตุของการแต่งตั้งนั้นได้พ้นไปแล้ว¹³ รัฐธรรมนูญเพียงแต่แก้ไขในหลักเกณฑ์กรณีนี้ที่ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเท่านั้น ที่ให้กลายมาเป็นหลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการริเริ่มโดยเฉพาะเป็นพระองค์เอง ซึ่งก็เป็นการเพิ่มพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 และยังคงใช้หลักการเดิมนี้อยู่โดยมิได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 (มาตรา 18) และเช่นเดียวกันแม้ว่าพระราชอำนาจดังกล่าวนี้จะมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ในทางปฏิบัติเป็นการริเริ่มโดยพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ได้ด้วยพระองค์เอง

(4) พระราชอำนาจริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 (มาตรา 22 วรรค 2)

ในเรื่องนี้แต่เดิมนั้นมีหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 กำหนดห้ามมิให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบว่า พ.ศ. 2467 แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ใหม่ โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบว่า พ.ศ. 2467 ได้โดยวิธีการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511, 2517 และ 2521 และใช้หลักการนี้มาโดยตลอด จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องนี้อีกครั้ง โดยมีสาระสำคัญคือ การแก้ไขเพิ่มเติม

¹³ ไพโรจน์ ชัยนาม, “คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ”, หน้า 180.

กฎหมายเทียบบาลฯ พ.ศ. 2467 นั้นให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะโดยที่เมื่อมีพระราชดำริประการใดในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลฯ พ.ศ. 2467 แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลเดิม และให้นำทูลเกล้าฯ ถวายแด่พระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย และเมื่อทรงเห็นชอบและลงพระปรมาภิไธยร่างฯ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว ให้ประธานองคมนตรีแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้นำแจ้งให้รัฐสภาทราบโดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา

ในเรื่องนี้มีข้อสงสัยกันว่า มิได้มีหลักเกณฑ์เช่นในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่ว ๆ ไป และโดยที่มิต้องมีการพิจารณาโดยทั้งสองสภาเช่นร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป ตามปกติ จึงไม่มีขั้นตอนในการพิจารณาหรือการยับยั้งใด ๆ ต่อร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใดเพียงแต่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบให้ริเริ่ม และเห็นชอบโดยการลงพระปรมาภิไธยในร่างฯ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ตามด้วยการแจ้งให้รัฐสภาทราบตามแบบพิธีเท่านั้นร่างฯ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็จะผ่านเป็นกฎหมายได้ทันที ซึ่งต่างกับกระบวนการนิติบัญญัติทั่ว ๆ ไป น่าจะเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการนิติบัญญัติพิเศษโดยเฉพาะที่เป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจริเริ่มโดยเฉพาะดังกล่าวนี้แก่ประมุขของรัฐ

สำหรับหลักการในเรื่องนี้ ก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ประการใดในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ยังคงเป็นหลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 22 วรรค 2 ซึ่งนับได้ว่าเป็นหลักการอีกประการหนึ่ง ที่เป็นการเพิ่มพระราชอำนาจแด่พระมหากษัตริย์ ในการที่จะริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ หรือกฎหมายการสืบราชสมบัติโดยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอย่างชัดเจนว่าให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ

(5) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระรัชทายาทตามกฎหมายเทียบบาลฯ ด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 โดยที่ไม่ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการที่พระรัชทายาทขึ้นครองราชย์ตามรัฐธรรมนูญ(มาตรา 23วรรคแรก)

สืบเนื่องมาจากที่ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอันถือเป็นพระราชสิทธิตามกฎหมายเทียบบาลฯ พ.ศ. 2467 มาตรา 5 ในการที่จะแต่งตั้งพระรัชทายาทอันเป็นกฎหมายที่ออกตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งที่มาและวิธีการการเข้าสู่ตำแหน่งของพระรัชทายาทนั้น

จะไม่ได้บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่จะมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเถียรบาลและประกอบกับโบราณราชพิธีประเพณี¹⁴ แต่เดิมนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งพระรัชทายาทดังมีสาระสำคัญว่า การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเถียรบาลฯ พ.ศ. 2467 และด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาแทบทุกฉบับที่ผ่านมา แต่เพิ่งมาแก้ไขเพิ่มเติมโดยการบัญญัติอย่างละเอียดและชัดเจนขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (มาตรา 21) ซึ่งได้แก้ไขหลักเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติบางประการโดยเปลี่ยนการสืบราชสมบัติให้มีเป็น 2 ลักษณะ ดังที่เคยกล่าวมาแล้วคือ การสืบราชสมบัติโดยการรับทราบของรัฐสภา และการสืบราชสมบัติด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรองซึ่ง พระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระรัชทายาทของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญที่แสดงถึงการเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายเถียรบาลฯ ที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นั่นคือ "หลักเกณฑ์ของการสืบราชสมบัติโดยการรับทราบของรัฐสภา" อันเป็นหลักเกณฑ์แรกที่ถูกให้ความสำคัญในอันที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงว่า มีการใช้พระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ในกรณีนี้หรือไม่ ถ้าไม่มีจึงจะไปพิจารณาในหลักเกณฑ์ลำดับต่อไปในเรื่องการสืบราชสมบัติด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา

ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ก็มิได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ก็ยังคงเป็นหลักการนี้อยู่ ซึ่งก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องพระราชอำนาจโดยเฉพาะอีกประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญ แม้ว่าในเรื่องนี้จะมีป้อเกิดของพระราชอำนาจตามกฎหมายเถียรบาลฯ พ.ศ. 2467 ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญในอดีตนำไปผูกกับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย แต่ในปัจจุบันถือเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่รัฐสภาเพียงแต่รับทราบพระบรมราชวินิจฉัยในกรณีที่ทรงแต่งตั้ง หรือสถาปนาพระรัชทายาทเอาไว้ก่อนที่ราชบัลลังก์จะว่างลง รัฐสภาจะเข้ามาเกี่ยวข้องเพียงเฉพาะในกรณีที่พระองค์สละพระราชสิทธิในการนี้เท่านั้น หลักการในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นการเสริมพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ให้มีลักษณะที่เป็นพระราชอำนาจโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์ ในการที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยในการมีพระราชประสงค์จะให้ผู้ใดครองราชสมบัติต่อจากพระองค์ นอกจากนี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระรัชทายาทที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งยังมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการที่จะโปรดเกล้าฯ ให้พระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้แทนพระองค์ไป

¹⁴ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญ", หน้า. 366

ประกอบรัฐพิธีสำคัญ ๆ คือ การเสด็จพระราชดำเนินแทนพระองค์ไปเปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยนับตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมาก็ได้บัญญัติรับรองในเรื่องนี้ และรับรองเรื่อยมาโดยตลอดจนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 (มาตรา 161 วรรค 2)

2. พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เองแต่มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เอง แต่มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยนี้ ได้แก่ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) กล่าวคือในการที่จะทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้น องค์พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้เห็นด้วยพระองค์เองว่าร่างกฎหมายนั้นๆไม่สมควรที่จะออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่อย่างใด อาจเกิดจากการกราบบังคมทูลขอให้ยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ก็มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเนื่องจากไม่ได้เป็นการยับยั้งที่เป็นอันเด็ดขาด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว รัฐสภาสามารถที่จะลงคะแนนเสียงยืนยันให้มีการประกาศใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีการลงพระปรมาภิไธย

สำหรับหลักการทั่วไปในเรื่องนี้ได้มีการแบ่งการยับยั้งกฎหมายออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกการยับยั้งแบบเด็ดขาด (absolute veto) เป็นอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายในลักษณะที่ผู้มีอำนาจยับยั้งนั้นหากได้ใช้สิทธิยับยั้งแล้ว ก็จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปทันที ดังเช่น กษัตริย์อังกฤษทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายในลักษณะแบบเด็ดขาดดังกล่าวนี้ และลักษณะที่สองการยับยั้งเพื่อถ่วงเวลา (suspensive veto) เป็นอำนาจยับยั้งกฎหมายในลักษณะชั่วคราวเพื่อถ่วงเวลาเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเมื่อมีการใช้อำนาจดังกล่าว มิได้มีผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปแต่ประการใด แต่มีผลให้รัฐสภาจะต้องนำกลับมาทบทวนใหม่ และถ้าหากรัฐสภายืนยันที่จะให้ร่างกฎหมายนั้นผ่านออกเป็นกฎหมายแล้ว ในขั้นตอนสุดท้ายรัฐสภาก็สามารถที่จะผลักดันให้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งก็เป็นลักษณะของการยับยั้งกฎหมายที่ในหลาย ๆ ประเทศนิยมใช้กันมากกว่าในลักษณะแรก และสำหรับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว (มาตรา 94) ซึ่งตามรัฐ

ธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักการในเรื่องนี้โดยมีสาระสำคัญคือ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันไปแล้วมิได้พระราชทานคืนมาก็ตาม รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นใหม่ และถ้าหากรัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างฯ ดังกล่าวที่รัฐสภายืนยันนั้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้ามิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างฯ ดังกล่าวนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

ตามหลักการของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ในอดีตนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภามาแล้วได้ และหลักการดังกล่าวนี้ก็ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาของไทยโดยตลอด ทั้งนี้ โดยมีเนื้อหาสาระในทำนองเดียวกัน แต่อาจจะแตกต่างกันบ้างในบางฉบับในรายละเอียดในเรื่องของระยะเวลาในการยับยั้งหรือเรื่องคะแนนเสียงยืนยันมติของรัฐสภาในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภามาแล้วในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้ สามารถสรุปหลักการอันเป็นสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์นั้นนอกจากจะยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไปแล้ว ยังรวมไปถึงการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกด้วย ซึ่งในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทุกฉบับในอดีตมิได้ระบุถึงเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้ ซึ่งเพิ่งนำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยนำแนวคิดมาจากต่างประเทศในเรื่องของการมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป

2. พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการยับยั้งเพื่อถ่วงเวลา (suspensive veto) เท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาแทบทุกฉบับก็ได้บัญญัติให้เป็นลักษณะดังกล่าว ยกเว้นรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2490 ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติขั้นตอนสุดท้ายที่ให้นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายืนยันกลับไปแล้ว และพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยกลับมาอีกครั้งว่า จะให้มีขั้นตอนประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยนายกรัฐมนตรีได้เลย เช่นนี้จึงน่าจะเท่ากับว่าเป็นการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งในลักษณะเด็ด

ขาด (คูมาตรา 30 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490) และสำหรับระยะเวลาในการถ่วงเวลา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็กำหนดให้เฉพาะระยะเวลาที่ทรงยับยั้งได้รวมแล้วเท่ากับ 120 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่บัญญัติคล้ายคลึงกันมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาทุกฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เท่ากับ 90 วัน) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นั้นจะมีระยะเวลาที่สั้นกว่านี้

3. การลบล้างการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์โดยรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องใช้คะแนนเสียงโดยการลงมติยืนยันของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าคะแนนเสียงในการลบล้างการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 นี้เคยถูกเสนอโดยพระมหากษัตริย์ในสมัยรัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร) พ.ศ. 2475 และเคยเป็นข้อขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะรัฐบาลในขณะนั้น ในประเด็นที่จะให้การลบล้างดังกล่าวโดยเสียงข้างมากพิเศษหรือเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งก็เป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องคะแนนที่คล้ายคลึงกันที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ในฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาทุกฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เป็นคะแนนเกินกึ่งหนึ่ง) และในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นั้นจะไม่ได้มีการระบุคะแนนยืนยันของรัฐสภาดังกล่าวที่แน่นอนเอาไว้

4. ขั้นตอนสุดท้ายภายหลังจากที่รัฐสภายืนยันมติและโดยที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น จะเป็นการประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติให้เป็นกฎหมายโดยนายกรัฐมนตรี ขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการยืนยันที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยนั้นให้เป็นกฎหมายได้ในท้ายที่สุด ซึ่งก็เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยบัญญัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ซึ่งก็มีเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ที่รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับแรกของไทยมิได้บัญญัติเอาไว้ว่าเป็นหน้าที่ของใคร ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติมาแล้วในสมัยรัชกาลที่ 7 ที่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายถึง 2 ครั้ง และเป็นผลให้มีร่างกฎหมายถึง 3 ฉบับที่ต้องติดค้างอยู่และประกาศบังคับใช้ไม่ได้คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2477 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2477 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2477 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นไม่รู้ว่าจะปฏิบัติเช่นไร เพราะรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 บัญญัติแต่เพียงว่า

"ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้" แต่มิได้บอกว่าเป็นหน้าที่ใครเป็นผู้ประกาศ ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลในขณะนั้นจึงไม่กล้าจะประกาศใช้เพราะกลัวว่าจะผิดแบบพิธี ต้องรอจนกว่าสภาผู้แทนราษฎรจะตีความประเด็นปัญหาในทางรัฐธรรมนูญนี้ว่า ผู้ใดมีอำนาจประกาศโดยสภาได้ตีความในเวลาต่อมาว่าเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เช่นนี้นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งให้ประกาศพระราชบัญญัติเหล่านั้นในราชกิจจานุเบกษาในเวลาต่อมา¹⁵ ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาหลังจากนั้นจึงได้บัญญัติอย่างชัดเจนถึงหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวในการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติที่เสมือนว่า ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนี้

การใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภามาแล้วนั้น ในยุคปัจจุบันก็มีกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ พ.ศ....) ซึ่งผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 24 มกราคม 2535 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการแก้ไขการกำหนดค่าเสียหายในทางละเมิดกรณีหมิ่นประมาทให้สูงขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับดังกล่าวมีหลักการที่ต้องการจะกำหนดค่าเสียหายขั้นต่ำกรณีกระทำละเมิดโดยหมิ่นประมาท มีเหตุผลของการแก้ไขคือ "ในปัจจุบัน มีผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณามากขึ้นและความรับผิดชอบเมื่อละเมิดสำหรับผู้กระทำผิด ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายมิได้กำหนดไว้ให้เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชื่อเสียง จึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมาย..." โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวได้เพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 447 ทวิ ความว่า

"มาตรา 447 ทวิ ค่าเสียหายตามมาตรา 423วรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยการโฆษณาด้วยหนังสือพิมพ์ วิทยู โทรทัศน์ หรือด้วยสื่อมวลชนอื่นให้ศาลกำหนดให้เท่ากับจำนวนยี่สิบเท่าของอัตราโทษปรับขั้นสูงที่กำหนดไว้ในมาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ความเสียหายได้มากกว่านั้น"

ตามมาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติโทษปรับขั้นสูงสุดไว้ว่าปรับไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งเท่ากับว่าค่าเสียหายขั้นต่ำตามมาตรา 447 ทวิ ที่ได้มีความพยายามจะ

¹⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, "คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ", หน้า 191-194.

กำหนดขึ้นใหม่นี้เท่ากับสี่ล้านบาท และสามารถพิสูจน์ว่าได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงินมากกว่าสี่ล้านบาทได้ด้วย

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐบาลในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 24 มกราคม 2535 ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบทั้ง 3 วาระภายในวันเดียวกันนั้น กรณีดังกล่าวเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะจากกลุ่มสื่อมวลชนที่เห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวต้องการที่จะจัดการกับหนังสือพิมพ์ และเห็นว่าโทษหนักเกินไป อาจจะทำให้สื่อมวลชนไม่กล้าที่จะเสนอข่าวต่างๆได้¹⁶ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีนักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมให้มีการค้าความเกิดขึ้น เนื่องจากจำนวนเงินค่าเสียหายมีจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านจากพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 25 มกราคม 2535 แล้ว รัฐบาลได้นำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ด้วยพระปรีชาญาณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่อาจจะทรงเห็นว่าการเพิ่มค่าเสียหายในกรณีหมิ่นประมาทดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี จึงมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 94 บัญญัติไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นทูลเกล้าฯถวายอีกครั้งหนึ่ง...” เมื่อพิจารณากรณีของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกับมาตรา 94 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แล้ว จะเห็นได้ว่าตามกระบวนการของกฎหมายดังกล่าวรัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อลงมติว่าจะยืนยันตามเดิมหรือไม่ แต่ในกรณีของร่างพระราชบัญญัตินั้นนั้นไม่ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติยืนยัน แต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เนื่องจากหลังจากมีการนำร่างพระราชบัญญัตินั้นทูลเกล้าฯถวายแล้วไม่นานก็มีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ เมื่อมีรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ก็ไม่มีการหยิบยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาอีกแต่อย่างใด จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่ง(ฉบับที่....) พ.ศ.....เป็นอันตกไปโดยปริยาย

¹⁶ มติชน , 27 มกราคม 2535

ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า ได้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นมาใหม่ว่า หากร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยโดยไม่ทรงพระปรมาภิไธย รัฐสภาก็ไม่สมควรที่จะลงมติยืนยัน ควรที่จะปล่อยให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เป็นอันตกไป

กรณีที่ 2 พระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 313 (7)) ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักการในเรื่องนี้โดยมีสาระสำคัญคือ ในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านฝ่ายการเมืองตามหลักเกณฑ์และวิธีการในรัฐธรรมนูญ มาตรา 313 (1) ถึง (6) มาแล้วนั้น ทั้งนี้ โดยเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านการลงมติเห็นชอบจากรัฐสภามาแล้ว และนายกรัฐมนตรีได้นำมาทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งเพื่อถ่วงเวลาซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้เช่นเดียวกันกับวิธีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกประการ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 313 (7) นั้นให้นำเอามาตรา 93 และ 94 มาอนุโลมบังคับใช้ในกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับที่มาในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านมาในอดีตที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทยตั้งแต่ในอดีต¹⁷ จนถึงปัจจุบันนั้นสรุปได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเคยมีพระราชอำนาจยับยั้งซึ่งร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งในแบบของการยับยั้งเพื่อถ่วงเวลาด้วยวิธีการเดียวกันกับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือด้วยวิธีการประกาศพระบรมราชโองการสั่งให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนทั่วประเทศว่าเห็นชอบ หรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสียก่อน ในรัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492, 2511 และ 2517 ได้ให้ทางเลือกอีกทาง โดยการให้ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงสั่งให้มีการออกเสียงประชามติ (Referendum) ของประชาชนทั่วประเทศในกรณีที่ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือรัฐสภาเสนอผ่านนายกรัฐมนตรีมานั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ทั้งนี้ โดยการออกเป็นพระบรมราชโองการให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนทั่วประเทศว่า เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าผลประชามติออกมาว่าประชาชนเห็นชอบ พระมหา

¹⁷ ยกเว้นพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ ชั่วคราว พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และธรรมนูญฯ พ.ศ. 2502 มิได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

กษัตริย์ก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 30 วัน แต่ถ้าผลออกมาว่าประชาชนไม่เห็นชอบด้วยแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ตกไปด้วยมติของประชาชน¹⁸ และยิ่งทรงเคยมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแบบเด็ดขาดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 (มาตรา 211 บัณฑิต, มาตรา 211 โสฬส และมาตรา 211 สัตตรส)

กรณีนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ยังไม่เคยปรากฏ แต่เคยมีกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาแล้ว แต่กรณีของการไม่ทรงเห็นชอบด้วยนี้ไม่ถึงขั้นที่จะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย เพียงแต่ทรงเห็นว่าควรมีการแก้ไข ซึ่งก็ได้แก่กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

เนื่องจากตามมาตรา 107 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 นี้ได้มีการบัญญัติใน ส่วนของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จากที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรี มาเป็นประธานองคมนตรี แต่ก่อนที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชกระแสพระราชทานคำแนะนำมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น โดยทำเป็นบันทึกพระราชกระแส เรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยทรงมีพระราชดำริเป็นข้อสังเกตเกี่ยวร่างรัฐธรรมนูญนั้นบางประการ โดยเฉพาะในข้อ 2¹⁹ ดังสรุปได้ว่า ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับการที่จะให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะประธานองคมนตรีนั้น เป็นผู้ที่กระทำความผิดหรือทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย (มาตรา 16) จึงเป็นการขัดกับหลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และจะทำให้ประธานองคมนตรีกลายเป็นองค์กรทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะอาจจะเป็นการแสดงถึงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 17)

¹⁸ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 (มาตรา 174-176), รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (มาตรา 170-172) และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 (มาตรา 229-231).

¹⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 6 พ.ศ. 2517 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัด, 2533), หน้า. 1-3.

อย่างไรก็ดี ก็ได้ทรงพระกรุณาฯ ลงพระปรมาภิไธย พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ต่อมาอีก 3 วัน คือวันที่ 10 ตุลาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมลับเพื่ออภิปรายว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชประสงค์หรือไม่ ฝ่ายที่เห็นควรแก้ไขมีมากกว่า แต่ไม่มีการลงมติ ต่อมาอีกเดือนเศษ ในวันที่ 26 ธันวาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม²⁰ อันนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518²¹ ในเวลาต่อมา โดยให้เป็นไปตามหลักการเดิมคือ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก

กรณีดังกล่าวนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงพระราชอำนาจและพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งกรณีนี้ นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญในบางมาตรา แต่ก็ได้ทรงใช้พระราชอำนาจที่ทรงมีอยู่ยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเนื่องด้วยพระราชอัธยาศัยของพระองค์ที่ทรงเล็งเห็นว่า สภากาหนดในขณะนั้น มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว หากทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งก็จะทำให้กระบวนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเนิ่นช้าออกไปอีก ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงเลือกที่จะลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการประกาศใช้ไปก่อน แล้วจึงค่อยทรงแนะนำให้มีการแก้ไขในส่วนที่ไม่เหมาะสมในภายหลัง

ในปัจจุบันพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกรณีร่างรัฐธรรมนูญ หรือกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้นจะเห็นได้ว่าเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้ได้ด้วยพระองค์เอง โดยที่ไม่ต้องมีผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ก็ได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเพราะและมีลักษณะเป็นการยับยั้งเพื่อถ่วงเวลาเท่านั้น และในทางปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงระมัดระวังและจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวนี้หากไม่จำเป็น เพราะอาจจะเป็นการขัดกับรัฐบาลหรือรัฐสภาซึ่งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นอย่างยิ่งและส่วนใหญ่เป็นผู้แทนราษฎร และในทางปฏิบัติส่วน

²⁰ ธงทอง จันทรางศุ , “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย” , หน้า 138-139.

²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 23 มกราคม 2518.

ใหญ่ก็จะมีภารกิจล้นกรอจจากหลาย ๆ ฝ่ายแล้วก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมายต่าง ๆ ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย

5.2.2.3 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ

พระราชอำนาจในกรณีดังกล่าวนี้ เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ต้องทรงใช้ร่วมกัน สถาบันอื่นโดยที่ไม่ได้มีการริเริ่มได้ด้วยพระองค์เองในทางความเป็นจริง และก็จะมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการกระทำนั้นโดยบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเสมอ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือประธานรัฐสภา เป็นต้น และสำหรับพระราชอำนาจเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณีคือ

(1) พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 201) รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะทำการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดโดยการลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจเป็นกรณีเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) ในกรณีที่ไม่มีใครกว่าผู้ใดได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง (มาตรา 202, 203) ดังนั้น การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์จึงมิได้เป็นกรณีที่ทรงมีพระราชอำนาจริเริ่มในการคัดเลือกบุคคลได้เอง ต้องทรงกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และในการนี้จะมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนรัฐมนตรี (มาตรา 201, 217) ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีนั้น โดยทางปฏิบัติแล้วแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ โดยปกติจะเป็นที่ทราบทั่วกันและเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ส่วนในการถอดถอนรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ในการจะให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี

3) พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด (มาตรา 218,220)

เป็นกฎหมายในกรณีที่ทำเป็นเร่งด่วนและฉุกเฉินของฝ่ายบริหารที่จะเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติซึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัย ความมั่นคง หรือในเรื่องภาษีอากรและเงินตรา และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับไปได้ก่อน แล้วจึงจะนำไปให้รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อให้พิจารณาในภายหลังว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ และในการตราพระราชกำหนดนี้ส่วนใหญ่จะมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยนายกรัฐมนตรี

4) พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 221)

ในทางปฏิบัติจะเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี และจะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

5) พระราชอำนาจในการประกาศใช้ และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 222)

6) พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา 223) ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวนี้ถือเป็นพระราชอำนาจในทางบริหารที่มีมาแต่ดั้งเดิมตามจารีตประเพณี และยังคงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติจะทรงกระทำไปตามการเสนอแนะของคณะรัฐมนตรีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย

7) พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ (มาตรา 224) ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวนี้ก็ถือว่าเป็นพระราชอำนาจในทางบริหารที่มีมาแต่ดั้งเดิมตามจารีตประเพณีเช่นเดียวกันที่ยังคงบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และในทางปฏิบัติก็จะทรงปฏิบัติไปตามนโยบายต่างประเทศของคณะรัฐมนตรี

8) พระราชอำนาจในการถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (มาตรา 226) ซึ่งก็จะทรงปฏิบัติไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้และโดยทั่วไปแล้วในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทูลเกล้าฯ และเสนอมาเพื่อขอให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจดังกล่าวนี้

9) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการทหาร และพลเรือนในระดับสูง (มาตรา 227) ซึ่งก็จะทรงแต่งตั้งตามระเบียบและขั้นตอนตามกฎหมายตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอมา

(2) พระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1) พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 116)

พระราชอำนาจดังกล่าวนี้ ในทางปฏิบัติตามธรรมเนียมจารีตประเพณีในทางการเมืองจะทรงใช้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ทูลเกล้าฯ เสนอแนะมาเท่านั้น ซึ่งตามปกติแล้วเป็นเรื่องระหว่างฝ่ายบริหารคือคณะรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อวัตถุประสงค์ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่ นั่นเอง และในการนี้นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้มีผู้ตั้งประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า “อำนาจที่แท้จริงในการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยพระมหากษัตริย์จะอยู่ที่บุคคลใด”²² จะอยู่ที่นายกรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรืออยู่ที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นผู้ลงพระปรมาภิไธย กล่าวคือ โดยนัยแล้วอาจจะริเริ่มได้จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะพระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีที่มาจากการเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมตามจารีตประเพณีของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีการใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาของพระมหากษัตริย์อังกฤษมาเทียบเคียงแล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาในอังกฤษนั้นสามารถที่จะริเริ่มได้ทั้งจากพระมหากษัตริย์และนายกรัฐมนตรี แต่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ที่ริเริ่มนั้น มักจะเป็นกรณีที่รัฐบาลพยายามจะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ในการนี้พระมหากษัตริย์ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ปกป้องรัฐธรรมนูญ ก็อาจจะผลักดันให้มีการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินก็ได้

2) พระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยกฎหมาย (การตรากฎหมาย)

ให้มีผลบังคับใช้(มาตรา 93)

พระราชอำนาจดังกล่าวนี้หมายความว่า รวมทั้งการลงพระปรมาภิไธยร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนที่จะให้กฎหมายมีผลบังคับใช้นั้นก็จะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนเช่นเดียวกันกับในของต่างประเทศคือ 1) การตราหรือในที่นี้คือ การลงพระปรมาภิไธย (Promulgation) ซึ่งเป็นขั้นตอนการตัดสินใจในการที่จะให้กฎหมายต่าง ๆ มีผลบังคับใช้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ก็มีได้ถวายพระราชอำนาจในลักษณะที่เด็ดขาดในขั้นตอนการตราดังกล่าวนี้ เพราะได้บัญญัติหลักเกณฑ์ และวิธีการในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยเอาไว้ด้วยในกระบวนการการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เสมือนว่ามีการลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์

²² อมร จันทรสมนบุรณ์ , “รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกกฎหมายรัฐธรรมนูญ”, (กรุงเทพ : สถาบันนโยบายการศึกษา , 2537) , หน้า 45.

แล้ว (มาตรา 94) และ 2) การพิมพ์ (Publication) เป็นขั้นตอนที่สองที่จำเป็นจะต้องมีเพื่อความสมบูรณ์ของการประกาศใช้กฎหมายใด ๆ ซึ่งของไทยจะพิมพ์ลงในเอกสารที่เรียกว่า "ราชกิจจานุเบกษา"

3) พระราชอำนาจในการที่จะทรงเรียก เปิด และปิดประชุมรัฐสภาสามัญสามัญหรือสมัยวิสามัญ และพระราชอำนาจในการขยายสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา(มาตรา 160-162)

พระราชอำนาจต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อีกถือเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมตามจารีตประเพณีของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดให้ทรงกระทำไปโดยคำแนะนำของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ โดยจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในเรื่องของกำหนดระยะเวลาของสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา หรือตามเกณฑ์ในเรื่องของการร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาสภาใดสภาหนึ่งในการขอให้มีการประชุมสมัยวิสามัญเป็นเกณฑ์ กำหนดในการที่จะทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวต่าง ๆ ไปตามผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอมา ทั้งนี้ โดยจะมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในเรื่องนี้

4) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 120) สำหรับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญถึงสถานะของผู้ว่าฝ่ายค้านนั้นได้ถูกบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 และบัญญัติเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับจนปัจจุบัน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญแก่ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ โดยบัญญัติรับรองในเรื่องตำแหน่งของผู้ว่าฝ่ายค้าน เป็นผลให้ตำแหน่งผู้ว่าฝ่ายค้านนั้นมีสถานะที่สำคัญและยังกำหนดรับรองให้มีเงินเดือนประจำตำแหน่งไว้อีกด้วย

5) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลในการดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนของตำแหน่งในหมวดว่าด้วยรัฐสภาและในหมวดอื่นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งมีดังนี้

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 136) ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง

- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 196) ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนที่มีมายังรัฐสภา พร้อมกับจัดทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภา

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199) มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 297) เป็นองค์กรในหมวดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริง วินิจฉัย ตรวจสอบความถูกต้อง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312) ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นอิสระและเป็นกลางในหมวดว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) พระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทางฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนี้

1. ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เรียกว่า "ตุลาการรัฐธรรมนูญ" นายกรัฐมนตรี จะนำรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเรียกว่า "ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ" พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
2. พระราชอำนาจในการพิพากษาคดี รัฐธรรมนูญบัญญัติสาระสำคัญไว้เหมือนกันทุกฉบับ โดยให้พิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
3. ทรงแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อนแล้ว จึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่ง ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปีพุทธศักราช 2492 ถึงฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้เหมือนกัน ส่วน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 บัญญัติเพิ่มให้การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การย้ายต้องได้รับความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ด้วย
4. ทรงแต่งตั้งและให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเพิ่มให้การแต่งตั้งและให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองด้วย

5. ทรงแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุดบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่านั้น โดยการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภา โดยให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

6. พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ (มาตรา 225)²³

แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ของพระมหากษัตริย์ไทยนับแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา ได้มีวิวัฒนาการที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัย นอกจากแนวความคิดที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice) ซึ่งเป็นแนวความคิดของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ อันเป็นที่ประจักษ์กันโดยทั่วไปแล้ว ยังมีแนวความคิดแบบ”พ่อกับลูก” อันเป็นรูปแบบของการปกครองในยุคสุโขทัยตอนต้น ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระกรุณาต่อพสกนิกรของพระองค์ประดุจบิดาที่มีความเมตตาปรานีต่อบุตรอีกด้วย แนวความคิดดังกล่าวได้รับการแทนที่ด้วยแนวคิด”ธรรมราชา” ในยุคสุโขทัยตอนปลาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงดำรงพระองค์มั่นในทศพิธราชธรรม และปรับเปลี่ยนเข้ากับแนวความคิด “เทวราชา” และ”เจ้าชีวิต” ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงพระราชอำนาจเด็ดขาดเหนือชีวิตในแว่นแคว้นได้อย่างสนิทสนมกลมกลืน อย่างไรก็ตามแนวความคิดแบบ”ธรรมราชา” และ”พ่อกับลูก” ก็ได้กลับมีบทบาทต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง ในสมัยกรุงธนบุรี และทวีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นรัชสมัยที่แนวความคิด”พ่อกับลูก” และ”ธรรมราชา” มีบทบาทต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการพระราชทานอภัยโทษที่ปรากฏหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ

²³ เพ็ญจันทร์ โชติบาล, ”พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย”, หน้า 355-367.

การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องหาซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปฏิรูปกฎหมายและการศาล

ประการแรก การพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ เป็นการพระราชทานอภัยโทษซึ่งวางอยู่บนแนวความคิดพื้นฐานที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรมนั่นเอง แม้โดยพระราชฐานะที่ทรงเป็น “เจ้าชีวิต” ก็สามารถลดโทษผู้กระทำผิดหนักเบาอย่างใดก็ได้ หากแต่อีกพระราชฐานะหนึ่งที่ทรงเป็น “ธรรมราชา” ผู้ยึดมั่นในทศพิธราชธรรมและยังทรงเป็นเสมือน “พ่อ” ของประชาชนแล้ว จะทรงพระกรุณาในการลงพระราชอาญาเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีโทษหนัก เช่น โทษประหารชีวิตและโทษจำคุก

แนวการพระราชทานอภัยโทษ โดยมีพระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าวมีทั้งการปล่อยตัวและลดโทษ ทั้งในโทษประหารชีวิต โทษจำคุกตลอดชีวิต และโทษจำคุกมีกำหนดเวลา เฉพาะการพระราชทานอภัยโทษโดยมีพระบรมราชวินิจฉัยลดโทษ นอกจากการลดหย่อนโทษส่วนประณาดังกล่าวแล้ว ยังทรงพระกรุณายกโทษส่วนอุปรกรณ์ต่างๆ ที่ต้องบังคับพร้อมกับโทษส่วนประณาดังนั้นด้วย เช่น โทษรับราชบาทว์ ปรับไหม เชี่ยน หรือตัดอวัยวะ ส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกาย เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ในการพระราชทานอภัยโทษโดยมีพระบรมราชวินิจฉัยลดโทษจำคุก ยังได้ทรงพระกรุณากำหนดเวลาที่ต้องจำคุกอยู่ในคุกของนักโทษต่างๆ ให้สั้นลงอีกด้วย อันเป็นการให้นักโทษมีโอกาสกลับสู่โลกภายนอกได้เร็วขึ้น ซึ่งพระบรมราชวินิจฉัยในการอภัยโทษดังกล่าวข้างต้นจะมีลักษณะที่เป็นอิสระ เด็ดขาด และถือว่าเป็นที่สุด

ประการที่สอง การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องหาซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาอันเป็นโบราณราชพิธีประเพณีสืบทอดมาแต่ครั้งกรุงสุโขทัย และนับเป็นประเพณีที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพสกนิกรของพระองค์ให้กระชับแน่นแฟ้น ในยุคของการปฏิรูปกฎหมายและการศาลนี้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องหาซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก่อนมีการบังคับโทษ และการขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องหาซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีการะหว่างมีการบังคับโทษ

การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องหาซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก่อนมีการบังคับโทษ คือ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษในความผิดอาญาที่มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยแนบมาพร้อมกับคำพิพากษาของศาลในระดับต่างๆ เพื่อให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย ในกรณีนี้ฎีกานักโทษที่ทูลเกล้าฯ ถวายจะมีลักษณะกึ่งกล่าวโทษและกึ่งร้องทุกข์ ส่วนการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องหาซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีการะหว่างมีการบังคับโทษ คือ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของนักโทษที่ติดในเวรจำทั้งโทษจำคุกตลอดชีวิตและจำคุกมีกำหนดเวลา ทั้งนี้

โดยความเป็นจริงแล้ว หมายความว่า การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในกรณีนักโทษยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด เช่น ยังอยู่ในระหว่างฝากขังหรือยังไม่มีคำพิพากษาโทษอันแสดงให้เห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษในสมัยโบราณนั้นมิได้ทั้งก่อนและหลังคำพิพากษาถึงที่สุด ในการทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว มักเป็นการขอพระราชทานพ้นโทษเสียโดยมาก

ประการที่สาม ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปซึ่งมักมีการพระราชทานอภัยโทษในวโรกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมือง เช่น พระราชพิธีบรมราชาภิเษก ตลอดจนพระราชพิธีสำคัญทางพุทธศาสนา โดยพิจารณาว่านักโทษใดที่เข้าข่ายได้รับพระมหากรุณาธิคุณหรือไม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชดำริและพระราชประสงค์ของพระองค์ในอันที่จะพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปแก่นักโทษทั้งที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดและกำลังรับโทษอยู่ในเรือนจำ หรือกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดี

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการอภัยโทษในสาระสำคัญหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดี ต่างจากการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

ประการแรก การพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่าง ๆ นั้นพบว่า แนวโน้มของการมีพระบรมราชวินิจฉัยอภัยโทษลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับรัชกาลก่อน ส่วนใหญ่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยยืนตามหรือเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลเสมอ การก้าวล่วงเข้าไปเปลี่ยนแปลงความผิดของคำพิพากษาได้มีได้ก็แต่ในกรณีพิเศษที่ทรงเห็นว่า จะไม่เป็นการยุติธรรมเพียงพอแก่จำเลย หรือเพราะทรงมีพระมหากรุณาธิคุณเท่านั้น

ประการที่สอง การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้น ยังคงมีรูปแบบและหลักการดังเช่นในรัชกาลก่อน หากแต่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ซับซ้อนขึ้นกว่าเดิม อันเป็นผลมาจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2475

ในส่วนของการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ก่อนมีการบังคับโทษ อันได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษในคดีที่ศาลตัดสินลงโทษประการชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงใช้พระราชวินิจฉัยพิจารณาพิจารณาสำนวนความและฎีกาจำเลยอย่างถี่ถ้วนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยเฉพาะฎีกาจำเลยนั้น มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยอภัยโทษจำเลย

สำหรับการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ ซึ่งทูลเกล้าฯถวายฎีการะหว่างมีการบังคับโทษ อันได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษนักโทษในความผิดอาญามหันตโทษ ซึ่งต้องรับโทษจำคุกตลอดชีวิต และจำคุกมีกำหนดเวลานั้น จะทรงมีพระกรุณาลดหย่อนโทษโดยอาศัยหลักเกณฑ์ 2 ประการคือ ประการแรก ต้องเป็นนักโทษซึ่งจำมาถึงถึงกำหนดโทษ ในระหว่างต้องรับพระราชอาญามีความประพฤติเรียบร้อย หรือมีความดีความชอบพิเศษ อีกประการหนึ่งต้องเป็นนักโทษป่วยเจ็บหรือพิการ ซึ่งไม่อาจประพฤติชั่วได้อีกเมื่อออกไปนอกเรือนจำแล้ว

อนึ่ง เพื่อเป็นการแบ่งเบาพระราชภาระในการพิจารณาความฎีกานักโทษ ซึ่งมีขึ้นมาเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ได้ทรงโปรดเกล้าฯให้รวบรวมพระราชนิยมในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาขึ้นไว้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาเรื่องฎีกาโดยเทียบเคียงตามพระราชนิยม

ประการสุดท้าย การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการพระราชทานอภัยโทษถึง 4 ครั้ง ได้แก่การพระราชทานอภัยโทษในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ร.ศ. 129 ซึ่งกระทำในรูปของประกาศเลิกธรรมเนียมการปล่อยนักโทษในการเปลี่ยนแปลงแผ่นดินใหม่ ประกาศยกโทษทหารชั้นเก่าที่ขาดหนี้ราชการ พระราชกำหนดพระราชอภัยโทษ พ.ศ. 2459 และพระราชทานกำหนดพระราชอภัยโทษ พ.ศ. 2467

เฉพาะการพระราชทานอภัยโทษ ในรูปของการประกาศเลิกธรรมเนียมปล่อยนักโทษในการเปลี่ยนแปลงแผ่นดินใหม่นี้ มีปรากฏก็แต่ในรัชกาลนี้เท่านั้น ในรัชกาลต่อมาก็กลับยึดโบราณราชนิติประเพณีในการพระราชทานอภัยโทษในการเปลี่ยนแปลงแผ่นดินใหม่ตลอดมา

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. 2475 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น นอกจากจะทำให้พระราชฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องลดทอนลงจากเดิม จากการใช้พระราชอำนาจที่ได้ขาดและเป็นอิสระมาสู่การใช้พระราชอำนาจตามขอบเขตในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังทำให้แนวความคิดและรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ทำให้รูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษที่ปรากฏในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ ต้องสิ้นสุดลงพร้อมกับความพยายามในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษเสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมแก่สมัย อย่างไรก็ตามก็ได้เกิดความขัดแย้งบางประการระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัฐบาลเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษในหลายสาเหตุ ที่ทำให้ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละ

ราชสมบัติในเวลาต่อมา จึงทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษว่าควรเป็นไปในรูปใดไม่เป็นที่ยุติ

สำหรับรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และทรงใช้พระราชอำนาจภายในขอบเขตตามรัฐธรรมนูญแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในโอกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมืองก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย จากเดิมซึ่งการเป็นไปตามพระราชดำริ และพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวที่จะพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งปวงโดยประกาศเป็นกฎหมายในรูปแบบต่างๆกัน เช่น พระราชหัตถเลขา ประกาศพระบรมราชโองการ เป็นต้น ไปสู่การเป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายความว่า การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในรัชกาลนี้กระทำผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลนับเป็นช่วงเวลาที่ยังทรงพระเยาว์อยู่ จึงมิได้ทรงบริหารพระราชภาระของแผ่นดินด้วยพระองค์เอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นเพื่อปฏิบัติพระราชกรณียกิจทั้งปวงในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ หมายรวมถึงการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษซึ่งยังไม่เป็นที่ยุติในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้สิ้นสุดพร้อมกับการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อพุทธศักราช 2477 โดยได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการทูลเกล้าฯถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษไว้ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษมาตรา 259 ถึงมาตรา 267 ซึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล โดยแนวฎีกาที่ทูลเกล้าฯถวายมีทั้งประหารชีวิตและจำคุก ส่วนแนวพระบรมราชวินิจฉัยฎีกานั้น ส่วนมากเป็นการระงับฎีกาเกือบทั้งหมด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ถวายความเห็นและคำแนะนำเท่านั้น คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มักลงมติให้อภัยโทษหรือระงับฎีกาตามความเห็นของคณะรัฐมนตรีเสมอ แม้ว่าในบางกรณีความเห็นของกระทรวงมหาดไทยจะขัดแย้งกับความเห็นของคณะรัฐมนตรีก็ตาม

สำหรับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ จึงต้องยึดถือตามโบราณราช

ประเพณีในการพระราชทานอภัยโทษที่สืบต่อกันมา ทั้งนี้ ได้เปลี่ยนแปลงมาผ่านกระบวนการฝ่ายบริหารในรูปของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ ในรัชกาลปัจจุบัน ยังคงยึดรูปแบบหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา 259 ถึงมาตรา 267 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 225 โดยการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียว ในการที่จะพระราชทานพระมหากษัตริย์ลดหย่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ ทั้งนี้ ได้ทรงใช้พระอภัยพิ雹ภาพประกอบพระราชวิจารณ์ญาณอันรอบคอบลึกซึ้งวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เองอย่างถี่ถ้วน

ในส่วนของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น ก็ได้มีปรากฏในวโรกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมืองหลายครั้งหลายครา อาทิ การพระราชทานอภัยโทษในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก การพระราชทานอภัยโทษเนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ

ในรัชกาลปัจจุบันนี้เอง ได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเป็นที่แน่นอนลงตัว โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 โดยให้เพิ่มมาตรา 261 ทวิ ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

รูปแบบของการใช้พระราชอำนาจ ในการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลดังกล่าวข้างต้นเป็นไปอย่างกว้างขวาง เนื่องจากขอบเขตการพิจารณาเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงเรื่องของอรรถคดีซึ่งศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วเท่านั้น หากแต่รวมถึงเรื่องต่างๆที่เกิดขึ้น หรือเกี่ยวข้องกับผู้ต้องคำพิพากษาคดีอาญาทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังที่การพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้วด้วย เช่น ผู้ฎีกาไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เพราะศาลมิได้ออกหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดให้ หรือผู้ฎีกาเคยมีความดีความชอบมาก่อน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นซึ่งเรื่องเหล่านี้ผู้ฎีกาอ้างขึ้นมาเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนการขอพระราชทานอภัยโทษของตน นอกจากนั้นถ้าหากเป็นนักโทษต่างประเทศ

ก็ยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร้องขอพระราชทานอภัยโทษจากประมุขของประเทศที่ผู้ฎีกาถือสัญชาติ หรือจากรัฐบาลของประเทศนั้น²⁴

สำหรับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นกรณีนักโทษเด็ดขาดทุกคนที่เข้าเกณฑ์กำหนดที่จะอยู่ในข่ายพระมหากรุณาธิคุณนั้น ก็จะได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยลดหลั่นมากและน้อยตามประเภทของนักโทษหรือตามลำดับชั้นของนักโทษแล้วแต่กรณีอย่างทั่วกัน²⁵ ซึ่งในส่วนของพระราชทานอภัยโทษประเภทนี้ นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ถึงแม้จะได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยเป็นลำดับมา แต่เพิ่งจะปรากฏรูปแบบที่แน่นอนลงตัวในรัชกาลปัจจุบันนี้เอง เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517

อนึ่ง มักมีการเข้าใจกันไปในทางว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยนี้ มีได้แต่เพียงการพระราชทานอภัยโทษทางอาญาตามที่มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น แต่หากได้พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในทุกฉบับแล้วจะเห็นได้ว่า ได้มีการบัญญัติไปในทางเดียวกันว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” ซึ่งกรณีดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้จำกัดว่า “โทษ” ในที่นี้หมายความว่าถึงแต่เพียงโทษทางอาญานั้น ดังนั้น กรณีของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษนี้ จึงหมายความรวมถึงการพระราชทานอภัยโทษในลักษณะอื่น ๆ นอกจากโทษทางอาญา เช่น โทษทางวินัยของข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งกรณีของการพระราชทานอภัยโทษทางวินัยแก่ข้าราชการนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ก็เคยได้ทรงพระราชทานแก่ข้าราชการศาลยุติธรรมมาแล้ว

ในส่วนของคำว่า “เนื้อหา” ของพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ ยังคงความเป็นอิสระเด็ดขาดนั้นก็คือ การที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้พระราชอำนาจได้ตามพระราชอัธยาศัย โดยที่การพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยในคดีใดไม่ว่าจะเป็นการพระราชทานอภัยโทษหรือยกฎีกา แล้วแต่กรณี จะมิต้องทรงผูกพันตามความเห็นหรือคำแนะนำของรัฐ

²⁴ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, “พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้านกฎหมาย”, หน้า 165 อ้างใน เพ็ญจันทร์ โชติบาล, “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย”, หน้า 355-367.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167

มนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือของคณะองคมนตรี ซึ่งกราบบังคมทูลรายละเอียดขึ้นมาเป็นเบื้องต้น นับเป็นการยืนยันแนวความคิดพื้นฐานที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is The Fountain of Justice) ได้อย่างแท้จริง

สำหรับ”เนื้อหา” ของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น แม้โดยทางปฏิบัติจะไม่สามารถคงความเป็นอิสระเด็ดขาดโดยพระประสงค์และพระราชอัธยาศัยดังเช่นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากการพระราชทานอภัยโทษในโอกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมือง ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษให้ทรงลงพระปรมาภิไธย หากแต่การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในแต่ละคราว รัฐบาลได้ยึดถือวโรกาสอันเป็นมิ่งมงคลของพระราชวงศ์จักรีมาเป็นหลัก ในการพระราชทานอภัยโทษนั่นเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นเครื่องกระชับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นเครื่องโน้มน้าวจิตใจรักภักดีมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์อีกประการหนึ่งด้วย

นอกจากนั้น การพระราชทานอภัยโทษยังมีบทบาทในการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม(miscarriage of justice) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ อันเป็นที่รับรู้กันอยู่โดยทั่วไปโดยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา พระมหากษัตริย์ไทยในอดีตกาลเองก็ทรงเคารพในหลักการดังกล่าว โดยจะเห็นได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงวางหลักในการฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษว่าจะต้องไม่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาซึ่งถึงที่สุด อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันว่า คำตัดสินของศาลนั้นก็จะเป็นการยุติธรรมต่อผู้ได้รับผลของคำพิพากษา การพระราชทานอภัยโทษที่ดี การนิรโทษกรรมที่ดี ล้วนเป็นมาตรการในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ อันเป็นมาตรการในการแก้ไขความผิดพลาดประการหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยได้นำมาใช้ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา ก็เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดี

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของการพระราชทานอภัยโทษซึ่งทวีความสำคัญเป็นอย่างสูงในปัจจุบัน เป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรซึ่งยึดเหนี่ยวพระองค์เป็นเสมือนที่พึ่งสุดท้ายในการแสวงหาความยุติธรรม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ในฐานะพระประมุขของรัฐ ที่ทรงปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ เป็นที่แจ้งประจักษ์ว่าได้ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ตามกฎหมายว่าด้วยความเที่ยงธรรม และมีพระเมตตาอย่างเสมอต้นเสมอปลายตลอดมา อันส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขแก่พสกนิกรผู้ต้องโทษอาญาแผ่นดินเป็นรายบุคคลโดยตรง

7.พระราชอำนาจในการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้พิพากษาและตุลาการ (มาตรา 251) ซึ่งการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะมีหลักเกณฑ์ทั่วไปกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ

- ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255) ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

- ศาลยุติธรรม (มาตรา 273) พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมด้วยความเห็นชอบ และคำกราบบังคมทูลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

- ศาลปกครอง (มาตรา 277) พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนตุลาการในศาลปกครองด้วยความเห็นชอบ และคำกราบบังคมทูลของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ส่วนการแต่งตั้งตุลาการศาลทหารนั้น รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเอาไว้ เพียงแต่ให้เป็นที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 281)

5.2.3 พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้โดยพระบรมเดชานุภาพ (Royal Charisma)

พระราชอำนาจดังกล่าวสืบเนื่องมาจาก พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ในอดีตที่ทรงเป็นกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ทรงมีพระราชอำนาจล้นพ้นทุกประการในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งถือเป็นข้อความคิดในระบอบการปกครองแบบเก่า ที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงทำให้ทรงมีพระราชอำนาจหลายประการตามโบราณราชพิธีประเพณี²⁶ ซึ่งทรงมีอยู่โดยพระราชสถานะที่ทรงเป็น "เจ้าแผ่นดินและเจ้าชีวิต" หรือในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ จากการที่ระบอบการปกครองของไทยได้เปลี่ยนแปลงมาสู่การเป็นระบอบประชาธิปไตย ข้อความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยก็ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยตามระบอบ

²⁶ ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ที่กำหนดเป็นระเบียบแบบแผนหรือเป็นกฎหมาย

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงส่งผลต่อพระราชสถานะและพระราชอำนาจของกษัตริย์ที่ต้องถูกจำกัดขอบเขตโดยรัฐธรรมนูญ โดยกลายมาเป็นการยึดหลักการของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ในกรณีของพระราชอำนาจโดยพระบรมเดชานุภาพนี้ ได้มีมาแต่สมัยโบราณแล้ว ดังจะเห็นได้จากกรณีของการที่ศาลฎีกาได้ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในสมัยนั้นกฎหมายยังเปิดทางให้ทำได้ ในกรณีคือความว่ายายอายุ 80 ปี ได้ยกสมบัติทั้งหมดอันได้แก่ กระบือ 100 ตัว ราคารวม 800 เหรียญ ให้แก่หลานชาย ต่อมาหลานชายแต่งงาน และต่อมาหลานชายก็ตาย จึงมีปัญหาว่าจะแบ่งทรัพย์สินมรดกอย่างไร ซึ่งตามกฎหมายแล้วยายจะไม่สามารถได้รับมรดกเลย ซึ่งก็จะดูเหมือนไม่ยุติธรรมเพราะยายจะต้องอดตาย กรณีดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า เงิน 200 เหรียญ ที่หลานชายและหลานสะใภ้ทำมาหาได้ ให้แบ่งระหว่างหลานสะใภ้กับลูก แต่กระบือ 100 ตัวนั้น ทรงให้แบ่งให้หลานสะใภ้ครึ่งหนึ่ง และยายอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นราชธรรมพิเศษ กล่าวคือ คดีที่ที่ศาลฎีกาได้ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย เมื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยมาแล้วก็เรียกว่า “พระราชธรรมพิเศษ” (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 455/121) ในการที่ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเกินกฎหมายนี้ ทรงเคยรับสั่งไว้ก่อนแล้วว่า “...ที่พระเจ้าแผ่นดินใช้อำนาจเกินกฎหมาย แต่ไม่เกินพระบรมเดชานุภาพของเจ้าแผ่นดินเมืองนี้...มีผลอันดีในทางยุติธรรม” (พระราชหัตถเลขาที่ 11/272 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 118)²⁷

อาจจะมีการสรุปไปว่า พระบรมเดชานุภาพที่เคยล้นพ้นก็เหลืออยู่เท่าที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่แท้จริงแล้ว พระราชอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการบัญญัติไว้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น พระราชอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมนั้นมิได้สูญหายไปทั้งหมด แต่จะมีเหลืออยู่เล็กน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า พระราชอำนาจนั้นๆ มีความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยหรือไม่ และการใช้พระราชอำนาจนั้นๆ ขององค์พระมหากษัตริย์ จะทรงใช้ได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับพระบรมเดชานุภาพของแต่ละองค์พระมหากษัตริย์ หากพระราชอำนาจใดมีลักษณะที่ขัดกับหลักประชาธิปไตยก็เป็นอันยกเลิกเพิกถอนไป

²⁷ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, “ปาถกถาเฉลิมพระเกียรติ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับพระอัจฉริยภาพด้านกฎหมาย”, (กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, 2543), หน้า 15

ในส่วนของพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็มิมีเหตุผลเพื่อเชิดชูพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ในการที่ยังทรงเป็นประมุขของรัฐ และเป็นการผดุงไว้ซึ่งพระเกียรติยศซึ่งหลักการเช่นนี้ก็ยังคงมีอยู่เป็นส่วนใหญ่ในประเทศต่าง ๆ ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และแม้กระทั่งในประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐก็ได้นำเอาพระราชอำนาจต่าง ๆ เหล่านั้นไปปรับปรุงให้เป็นอำนาจของ ประธานาธิบดี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเสริมซึ่งสถานะและเกียรติยศของผู้เป็นประมุขของรัฐนั่นเอง ซึ่งสามารถยกตัวอย่างพระราชอำนาจดั้งเดิมตามจารีตประเพณีแต่โบราณต่าง ๆ ของกษัตริย์ที่ยังคงได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่น พระราชอำนาจยุบสภา พระราชอำนาจสถาปนาฐานันดรศักดิ์ พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และการถอดคืนซึ่งเกียรติยศเหล่านั้น พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา พระราชอำนาจในการประกาศสงครามหรือสงบศึก และพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ฯลฯ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ก็มีใช้ว่าจะทรงใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ได้ในลักษณะเดิมดังในอดีต เพราะการใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ของกษัตริย์ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นก็จะมิมีข้อจำกัดโดยการที่จะต้องทรงยึดหลักการกระทำภายใต้การแนะนำของรัฐมนตรีและการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นายวอลเทอร์ เบทชอต (Walter Bagehot) ได้สรุปว่าพระราชอำนาจของกษัตริย์อังกฤษมีลักษณะที่ไม่ประจักษ์แจ้งเปิดเผย เพราะในทางปฏิบัติจะทรงใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ด้วยความระมัดระวัง ไม่เปิดเผย แต่มีลักษณะเป็นพระราชอำนาจที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งคอยประดับประดาการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลของพระองค์²⁸ พระราชอำนาจที่สำคัญ ๆ ที่นายเบทชอตได้สรุปเอาไว้มี 3 ประการ²⁹ คือ พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (the right to be consulted) พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายและกิจการของรัฐบาล (the right to encourage) และพระราชอำนาจในการตักเตือนรัฐบาล (the right to warn) แต่ทฤษฎีของเบทชอตดังกล่าวนี้เป็นทฤษฎีของประเทศอังกฤษที่ได้เขียนขึ้นมานานมากกว่าร้อยปีแล้ว ในยุคที่เบทชอตได้เขียนหนังสือเล่มดังกล่าวนี้ในสมัยพระนางวิกตอเรียซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเมื่อนำมาใช้

²⁸ เกษม ศิริสัมพันธ์, "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา," ใน รวบบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, 2531), หน้า. 155.

²⁹ Walter Bagehot, "The English Constitution", pp. 84-122.

พิจารณากับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันแล้วอาจจะเป็นการล้ำสมัย เนื่องจากในปัจจุบันนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้ทรงใช้พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระองค์อย่างกว้างขวางเกินกว่าขอบเขตของทฤษฎีที่เบ็ดเสร็จได้เคยเสนอไว้เป็นอย่างมาก พระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบันมิได้แต่ทรงใช้พระราชอำนาจต่อรัฐบาลดังเช่นที่เป็นอยู่ในอังกฤษเท่านั้น แต่ทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ เป็นศูนย์รวมใจและเป็นทีเคารพสักการะของคนทั้งชาติ โดยการปฏิบัติพระองค์เป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่พลกนิกร ทรงชี้แนะแนวทางในการดำเนินชีวิต จริยธรรม คุณธรรมต่อพลกนิกร รวมทั้งพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่บุคคลคณะต่างๆ เพื่อให้นำไปใช้เป็นที่ตั้งในการดำเนินชีวิตและประกอบกิจการงานได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งการที่ทรงริเริ่มโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่างๆ ซึ่งแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

5.2.3.1 พระราชอำนาจดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

(1) พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (the right to be consulted)

หมายถึง การที่พระมหากษัตริย์ยอมทรงเป็นที่พึ่งของรัฐบาลในการที่จะให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำเมื่อรัฐบาลทูลเกล้าฯ ขอลถวายคำแนะนำมายังพระองค์ สำหรับกรณีของประเทศไทย ในเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาลก็มีให้เห็นกันอยู่ค่อนข้างจะชัดเจน ทั้งที่เป็นการเข้าเฝ้าอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ เพราะโดยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติมีว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อกราบบังคมทูลรายงาน และขอรับพระราชทานคำปรึกษาหารือทุกครั้งที่นายกรัฐมนตรีขอพระราชทาน³⁰ ซึ่งก็แล้วแต่ความเห็นสมควรของนายกรัฐมนตรีว่าจะขอเข้าเฝ้าบ่อยครั้งเพียงใด บางครั้งเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริอย่างใดที่จะพระราชทานแก่รัฐบาล ก็อาจจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการเชิญพระราชกระแสไปแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ ด้วยเหตุนี้ ราชเลขาธิการจึงต้องเป็นผู้ทรงไว้วางพระราชหฤทัยยิ่ง³¹ นอกจากนี้แล้ว ในทางปฏิบัติอย่าง

³⁰ ม.ล. ทวีสันต์ ลดาวัลย์ (สัมภาษณ์), อ้างถึงใน ธงทอง จันทรางศุ, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า. 97.

³¹ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (สัมภาษณ์), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า

ไม่เป็นทางการยังมีข้อสังเกตว่า นอกเหนือจากการเข้าเฝ้าอย่างไม่เป็นทางการของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต่าง ๆ ก็มีโอกาสมากในทางปฏิบัติ เช่น ในงานพระราชพิธี หรือในเวลาติดตามเสด็จพระราชดำเนินไปในต่างจังหวัดและมักจะทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รับพระราชทานเลี้ยงร่วมโต๊ะเสวย เป็นต้น ซึ่งในโอกาสต่าง ๆ เหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจจะทรงได้รับคำกราบบังคมทูลรายงานหรือพระราชทานคำปรึกษาหารือแก่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้โดยตรง³² ซึ่งที่เพิ่งผ่านมาไม่นานในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์สภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2540-2541 ก็มีการเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหลายครั้งในการทูลรายงานเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด

จากธรรมเนียม และจารีตประเพณีในทางปฏิบัติของการใช้พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาลของพระมหากษัตริย์ไทยนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นที่ยอมรับ และปฏิบัติกันทั่วไปของรัฐบาลทุกชุดในการเข้าเฝ้าพาราพระบารมีและพระบรมราชวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ 9) ที่มีให้เห็นอยู่เสมอในทางปฏิบัติ

(2) พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายและกิจการของรัฐบาล(the right to encourage)

หมายความว่า พระราชอำนาจที่จะทรงส่งเสริมรัฐบาลในนโยบายหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ สำหรับกรณีนี้ของประเทศไทย การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในการส่งเสริมนโยบายและกิจการที่นำมาซึ่งประโยชน์ต่อประเทศชาติของรัฐบาลจะชัดเจนในทางปฏิบัติมากกว่าของอังกฤษเสียอีก ทั้งนี้ เพราะข้อพิจารณาเบื้องต้นในเรื่องอุดมการณ์ของรัฐที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต่างก็มีนโยบายในการจะทำให้ประชาชนในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดี และความพยายามในการจะกระจายรายได้ให้ทั่วถึงแก่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบท แต่ในทางปฏิบัตินั้นจะสามารถทำให้สำเร็จได้ดังนโยบายหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนนี้เมื่อเรานำมาพิจารณากับการดำเนินพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน เช่น การเสด็จเยี่ยมเยียนประชาชนทั่วประเทศเป็นประจำทุกปี และการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริมากมายหลายโครงการในการพัฒนาชนบทในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ อีกทั้งโครงการพระราชดำริ

³² เรื่องเดียวกัน , หน้า

ต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาในเมืองหลวง เช่น การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ปัญหามัจฉา เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลทุกชุดก็จะนำมาพิจารณาและสนับสนุนโครงการตามแนวพระราชดำริต่าง ๆ เหล่านั้นให้เป็นผลในทางรูปธรรมให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ หากมองอีกแง่หนึ่งก็จะเห็นได้ว่าหลาย ๆ โครงการได้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้มากเช่นกัน³³

(3) พระราชอำนาจในการตักเตือนรัฐบาล (the right to warn)

เป็นพระราชอำนาจที่กษัตริย์จะทรงตักเตือนรัฐบาลของพระองค์ ในบางเรื่องบางประการให้ตระหนักถึงข้อดีข้อเสีย หรืออาจเตือนถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากการกระทำของรัฐบาลบางประการ ที่อาจจะนำมาซึ่งการเสียประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์มานาน ย่อมทรงรู้เห็นเหตุการณ์ต่าง ๆ ในบ้านเมืองมาโดยตลอดในระยะเวลาอันยาวนานนั้น ฉะนั้น กษัตริย์จึงเปรียบเสมือนเป็นแหล่งที่สะสมประสบการณ์ของบ้านเมืองไว้มากที่สุด ซึ่งอาจจะมากกว่ารัฐบาลและรัฐสภาเสียอีก ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลและรัฐสภาย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสบ้านเมือง แต่พระมหากษัตริย์จะคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องแน่นอน และจะทรงรับทราบและรับรู้การเปลี่ยนแปลงในบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลา³⁴ สำหรับกรณีของไทยการใช้พระราชอำนาจตักเตือนรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ที่ชัดเจนยก ตัวอย่าง ดังเช่น กรณีในปี พ.ศ. 2535 ในช่วงวิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคมที่ทรงมีกระแสพระราชดำรัสต่อ พลเอกสุจินดา คราประยูร (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) และ พลตรีจำลอง ศรีเมือง อันเป็นลักษณะในการที่ทรงตักเตือนทั้งสองฝ่ายคือรัฐบาลและแกนนำของกลุ่มผู้ประท้วงในขณะนั้น ดังมีความตามกระแสพระราชดำรัสในตอนหนึ่งว่า

“...ถ้าหากว่าเผชิญหน้ากันแบบนี้ต่อไปเมืองไทยมีแต่ล่มจมลง
แล้วก็จะทำให้ประเทศไทยที่เราสร้างเสริมขึ้นมาอย่างดี
เป็นเวลานาน จะกลายเป็นประเทศที่ไม่มีความหมาย
หรือมีความหมายในทางลบอย่างมาก ซึ่งก็เริ่มปรากฏผล
แล้ว... ฉะนั้น ก็ขอให้ โดยเฉพาะสองท่าน...ช่วยกันคิด
คือหันหน้ากัน ไม่ใช่เผชิญหน้ากัน เพราะเป็นประเทศของ

³³ ธงทอง จันทรางศุ, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ," หน้า. 89-96.

³⁴ เกษม ศิริสัมพันธ์, "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา," หน้า. 154-155.

เรา ไม่ใช่ประเทศของหนึ่งคน สองคน เป็นประเทศของ
ทุกคน...เวลาคนมีการปฏิบัติรุนแรงจะล้มตัว...อันตราย
ทั้งนั้น มีแต่แพ้ คือต่างคนต่างแพ้ ผู้ที่เผชิญหน้าก็แพ้ แล้ว
ก็ที่แพ้ที่สุดก็คือประเทศชาติ..."³⁵

ซึ่งก็เป็นตัวอย่างอันหนึ่ง ในการใช้พระราชอำนาจตักเตือนรัฐบาลถึงผลเสียหายที่จะเกิดต่อประเทศชาติและประชาชนในกรณีวิกฤติการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ภายหลังจากมาได้มีการประนีประนอมและยุติการเผชิญหน้ากัน ทั้งนี้ ก็มีส่วนที่เป็นผลมาจากการใช้พระราชอำนาจตักเตือนดังกล่าวของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั่นเอง ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในข้อนี้ก็เป็นที่ยอมรับและได้รับการเคารพและปฏิบัติตามจากทุก ๆ ฝ่ายอย่างน่าอัศจรรย์

สำหรับการใช้พระราชอำนาจตามจารีตประเพณีการปกครองที่สำคัญ ๆ ของพระมหากษัตริย์ไทยที่เกี่ยวกับรัฐบาลซึ่งเทียบเคียงมาจากหลักการของประเทศอังกฤษทั้ง 3 ประการที่กล่าวมานั้น ก็มีผู้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า³⁶ "ในเวลานี้ในประเทศไทยยังมีรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนเอาพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิทั้ง 3 ประการ ไปใช้ในทางที่ผิด กล่าวคือ มักจะนำพระราชดำรัสในการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการดังกล่าว นั้นไปเผยแพร่แก่สื่อมวลชนบ้าง แก่บุคคลบ้าง การที่ทำเช่นนั้นอาจเป็นโดยเจตนาดี เพราะเห็นว่าจะเป็นที่เชิดชูพระเกียรติบ้าง ซึ่งไม่ถูกต้องทั้งนั้น คำแนะนำหรือตักเตือนของพระมหากษัตริย์ย่อมต้องเป็นความลับ เพราะมิฉะนั้นผู้ที่ไม่เห็นชอบด้วยจะนำไปวิพากษ์วิจารณ์ และจะทำให้องค์พระมหากษัตริย์ไม่เป็นที่เคารพสักการะ ถ้าคณะรัฐมนตรีจะรับคำแนะนำตักเตือนไปปฏิบัติ ต้องปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบของตนเอง จะอ้างพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะจะเป็นการนำ พระมหากษัตริย์ไปทรงพัวพันกับการเมือง"

5.2.3.2 พระราชอำนาจดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

³⁵ "กระแสพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีต่อ พล.อ. สุจินดา - พล.ต. จำลอง," มติชน (22 พฤษภาคม 2535) : 2-3

³⁶ หยุด แสงอุทัย, 2515, อ้างถึงใน ธงทอง จันทรางศุ, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ," หน้า. 87.

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นอกจากพระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่นายวอลเตอร์ แบตซอทได้เสนอเป็นทฤษฎีไว้แล้ว พระมหากษัตริย์ไทยยังได้ทรงใช้พระราชอำนาจในพระราชฐานะประมุขของรัฐ และทรงเป็นศูนย์รวมใจของคนในชาติ ที่นอกเหนือและกว้างขวางยิ่งกว่าทฤษฎีการใช้พระราชอำนาจของนายวอลเตอร์ แบตซอท โดยทรงใช้พระราชอำนาจในส่วนที่เรียกว่า “พระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับประชาชน” ซึ่งได้แก่พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ การที่ทรงปฏิบัติพระองค์เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน ในด้านคุณธรรมและ จริยธรรม และพระการที่ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่ประชาชน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินกิจการงาน และการดำรงชีวิต ซึ่งอาจกล่าวโดยละเอียดได้ดังนี้

(1) การถวายฎีการ้องทุกข์โดยตรงต่อพระมหากษัตริย์

นับว่าเป็นธรรมเนียมจารีตประเพณีเก่าแก่ที่มีมาแต่โบราณ ตามที่ปรากฏหลักฐานก็ตั้งแต่ในสมัยสุโขทัย ซึ่งแม้ว่าในช่วงนั้นระบอบการปกครองจะยังเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่พระเจ้าแผ่นดินของไทยเรามีหลักปกครองที่ได้รับแนวคิดและอิทธิพลมาจากคติธรรมในทางพุทธศาสนา และจะทรงปกครองโดยยึดหลักทศพิธราชธรรมเป็นหลักในการปกครองและเป็นหลักที่ยึดถือและปฏิบัติของพระมหากษัตริย์ไทยตลอดมาจนปัจจุบัน และสำหรับประเพณีการถวายฎีการ้องทุกข์แต่ดั้งเดิมในสมัยสุโขทัยนั้น จะมีประเพณีของการส่งกระดิ่งร้องทุกข์ และต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ การทูลเกล้าถวาย ฎีกานี้ได้นำกลับมาใช้อีกในสมัยของรัชกาลที่ 4 โดยวิธีการแขวนกลองไว้ที่หน้าประตูวัง ให้ประชาชนมาตีกลองร้องทุกข์ และรัชกาลที่ 4 ยังทรงออกประกาศเกี่ยวกับระเบียบในการร้องทุกข์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ได้โดยตรงต่อพระองค์ ทั้งนี้ โดยจะทรงกำหนดเวลาที่จะทรงเสด็จออกมารับฎีกาอีกทั้งจะมีรางวัลให้ผู้มาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา³⁷

1. การทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์นั้น นับแต่มีหลักฐานปรากฏชัดเจนถึงการร้องทุกข์ในสมัยสุโขทัย ได้มีการยึดถือธรรมเนียมเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์นี้มาอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง พระราชอำนาจของ

³⁷ ม.ล. สุพร อิศรเสนา, “การทำหนังสือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุทธิแสงการพิมพ์, 2528), หน้า 4-10.

พระมหากษัตริย์ได้ถูกกำหนดในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่รูปแบบการทูลเกล้าฯถวายฎีกาที่ยังถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะทางกฎหมายของไทย

กระบวนการฎีการ้องทุกข์ เป็นรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจที่อยู่นอกเหนือโครงสร้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรสยามได้รับจากธรรมเนียมปฏิบัติที่จะทูลเกล้าฯเรื่องราวเดือดร้อนของตน โดยปราศจากข้อจำกัดว่าความเดือดร้อนนั้นจะเป็นประเภทใดหรือขอบเขตเรื่องใด แม้แต่เรื่องความเดือดร้อนทรัพย์สินเงินทองก็สามารถทูลเกล้าฯขอพระบรมราชานุญาตได้ ที่มาของพระราชอำนาจประการนี้จึงครอบคลุมความเดือดร้อนของราษฎรได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งกระบวนการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์นั้น ไม่ขัดต่อการใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนอื่นๆแต่อย่างใด เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้กระบวนการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นี้ ในสถานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุขของประเทศ ที่มีพระราชอำนาจในการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารหรือส่วนราชการต่างๆได้ ดังนั้นจึงทรงจัดส่งเรื่องฎีกาเหล่านั้นให้แก่หน่วยราชการทำการแก้ไขปัญหาตามที่ราษฎรได้ร้องทุกข์เข้ามา และในอีกทางหนึ่ง หน่วยราชการก็สามารถที่จะตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานตนได้ว่ามีข้อผิดพลาดเช่นใดราษฎรจึงประสบความสำเร็จและจะได้ทำการปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานตนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น³⁸

ฎีกาที่ราษฎรจะทำการทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์นั้นมีด้วยกันสองประเภทใหญ่ๆคือ

- (1) ฎีการ้องทุกข์ตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งฎีกานี้จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษซึ่งจำกัดกระบวนการทูลเกล้าฯเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และฎีกาคดีความซึ่งเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่ราษฎร ไม่สามารถทำการทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้
- (2) ฎีการ้องทุกข์ทั่วไปตามธรรมเนียมปฏิบัติเดิม ฎีการ้องทุกข์นี้บางประเภทจะเกี่ยวข้องกับส่วนราชการ หรือเป็นฎีกาที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ โดยตรงในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ที่เกี่ยวกับส่วนราชการต่างๆ

³⁸ วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง, “พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์”, หน้า 150-

เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเกล้าฯ ที่ทรงเป็นองค์พระ
ประมุขสูงสุด ที่ทรงใช้พระราชอำนาจในทางอธิปไตยผ่านทุกองค์กร
ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ขอบเขตของพระราชอำนาจที่จะทรง
พิจารณาฎีกาตามแบบธรรมเนียมเดิมนี้ จึงแบ่งออกเป็น 4 หมวด
ใหญ่ๆ คือ

ก) ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช้โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา
เช่น ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษทางวินัย ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษทางการปกครองเหล่านี้
เป็นต้น

ข) ฎีการ้องทุกข์การกระทำของส่วนราชการ ซึ่งจะเป็นฎีกาของราษฎรที่เกิดเหตุมา
จากได้รับความเป็นธรรมจากส่วนราชการ

ค) ฎีการ้องทุกข์ที่ขอพระราชทานความเป็นธรรม ซึ่งการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา
ประเภทนี้ อาจเกี่ยวข้องกับขอพระมหากรุณาธิคุณจากองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง หรือ
หากประเด็นการร้องขอพระราชทาน ความเป็นธรรมเข้านั้นเกี่ยวข้องกับส่วนราชการจะต้องเป็นผู้
เข้ามาให้การช่วยเหลือปัญหาของราษฎรโดยตรงแล้วนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ประสาน
งานส่วนราชการให้แก่ราษฎรที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเข้ามา

ง) ฎีกาอีกประเภทหนึ่งเป็นการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาที่เป็นลักษณะเช่นเดียวกับการ
เสนอข้อคิดเห็นต่างๆ เพื่อขอพระมหากรุณาธิคุณในฐานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุขสูงสุดของแผ่นดิน
จัดว่าเป็นฎีกาขอพระมหากรุณาธิคุณจากองค์พระมหากษัตริย์ประเภทหนึ่งเช่นกัน

ฎีการ้องทุกข์ที่ราษฎรสามารถนำความเข้ากราบบังคมทูลขอพระมหากรุณาธิคุณ นั้น
แม้ว่าส่วนหนึ่ง จะอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดสิทธิราษฎรในการนำความเข้ากราบบังคมทูลราษฎร
สามารถกราบบังคมทูลเกล้าฯ ได้ตามจารีตประเพณีทางกฎหมายมหาชนปัจจุบันนี้ก็ยังมีปริมาณ
มากเช่นเดิม แม้ว่าพระราชอำนาจในการใช้พระราชวินิจฉัยนั้นสูงกว่าองค์กรใดๆ ในรัฐธรรมนูญ
ไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล จึงทรงใช้พระราชอำนาจที่จะมีพระราชวินิจฉัยใน
ฎีกาแต่ละประเภทดังนี้

(1) ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ที่ไม่ใช้โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา
พระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับฎีกาประเภทนี้ จะขอพระราชทานให้ทรงพิจารณาในฐานะที่
เป็นองค์พระประมุขเพื่อพระราชทานลดหย่อนหรืออภัยโทษที่ได้รับนั้นเสีย โดยพระราชทานอภัย
โทษโปรดเกล้าฯ จากผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษนั้นๆ ดังเช่น กรณีพระราชทานอภัยโทษแก่เหล่า
นิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษจากคณาจารย์

และผู้บริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยตรง แต่ในการขอพระราชทานอภัยโทษนั้น ทรงขอพระราชทานในแนวทางการพระราชทานความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับโทษ โดยมีได้ทรงก้าวล่วงในอำนาจขององค์กรผู้ออกคำสั่งลงโทษนั้นแต่ประการใด³⁹

(2) ฎีการ้องทุกข์การกระทำของส่วนราชการ

ในส่วนของการใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกา ที่เกี่ยวข้องกับกรกระทำของส่วนราชการนั้น ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจต่างๆผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต่างๆ จึงทรงพระราชทานอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นศูนย์กลางรับเรื่องราวต่างๆที่เกิดจากการกระทำของส่วนราชการนั้นๆ เมื่อมีราษฎรร้องเรียนเข้ามาว่าส่วนราชการใดกระทำการให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน และจะทรงจัดส่งเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่ร้องทุกข์นั้นๆต่อไป

(3) ฎีการ้องทุกข์ที่ขอพระราชทานความเป็นธรรม

ฎีกาประเภทนี้จะมีความหลากหลายมาก ซึ่งสามารถแยกย่อยออกเป็นฎีกาที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่างๆ อาทิ ฎีกาขอพระราชทานไฟฟ้า หรือประปา ขอพระราชทานถนน ขอพระราชทานพิจารณาพฤติการณ์ของพระสงฆ์ ซึ่งฎีกาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกรดำเนินงานขององค์กรที่มีอำนาจอยู่แล้วโดยตรง จึงจะทรงจัดส่งให้องค์กรที่มีอำนาจนั้นดำเนินการตามข้อฎีกานั้นต่อไป

หากเป็นฎีกาที่ขอพระบรมราชานุญาตจากพระองค์โดยตรงแล้ว อาทิ ฎีกาขอพระราชทานเงิน ขอพระราชทานงานทำ ขอพระราชทานที่อยู่อาศัย จะทรงพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯตามความเหมาะสม ถ้าหากเป็นการขอพระมหากรุณาธิคุณประเภทดังกล่าว หากมีบางส่วนที่ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ปัญหาโดยรวม จะทรงใช้วิธีการอื่นๆเพื่อคลี่คลายปัญหานั้นออกไปจากการพระราชทานพระบรมราชานุญาตโดยตรง อาทิ ฎีกาขอพระราชทานแหล่งน้ำ ทรงพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯจัดสรรแหล่งน้ำตามโครงการต่างๆเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาตามที่ราษฎรทูลเกล้าฯเข้ามา ลักษณะการดำเนินการตามโครงการตามพระราชดำริเหล่านี้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการเข้ามาช่วยเหลือ นอกเหนือจากส่วนราชการในพระองค์เพียงประการเดียว

(4) ฎีกาเสนอความเห็น

³⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 151

ฎีกาที่เป็นการเสนอความคิดเห็นนั้น ไม่ได้เป็นฎีกาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯโดยตรง ฎีกาประเภทนี้จะเป็นการมุ่งต่อการทูลเกล้าฯเพื่อทรงทราบแต่ไม่ได้มุ่งไปที่จะขอพระราชทานพระราชวินิจฉัยเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาไปตามเรื่องที่เสนอความเห็น

ผลจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับฎีกาประเภทต่างๆ นั้น สามารถจำแนกประเภทของการใช้พระราชอำนาจ ในการช่วยเหลือปัญหาตามฎีกาแต่ละประเภท โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฎีกาการกระทำของส่วนราชการนั้น โดยมากจะเป็นรูปแบบของการประสานงานตามส่วนราชการ มากกว่าที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์จะเป็นองค์แรกที่ชี้ขาดข้อพิพาท

การให้ความช่วยเหลือในทางกฎหมายของพระมหากษัตริย์ พระราชทานให้แก่ไขความเดือดร้อนของราษฎรที่ทูลเกล้าฯถวายฎีกาเข้ามามีด้วยกันสองประการคือ

- (1) พระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระคุณขององค์พระมหากษัตริย์ อาทิ การพระราชทานเงินช่วยเหลือให้ราษฎร หรือพระราชทานข้อแก้ไขความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่กราบทูลฎีกามาตามตรง จึงเป็นแนวทางช่วยเหลือราษฎรด้วยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระคุณ
- (2) พระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระบรมเดชานุภาพขององค์พระมหากษัตริย์ การพระราชทานความช่วยเหลือประเภทนี้เป็นการพระราชทานอำนาจ ที่ทรงได้รับตามธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยแท้จริง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องยอมรับพระราชอำนาจของพระองค์ ที่พระราชทานพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อฎีกาจากราษฎรมายังส่วนราชการ เพื่อดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนต่างๆเหล่านั้นโดยความเคารพ

การดำเนินงานในการช่วยเหลือข้อร้องทุกข์ทั้งสองแนวทางนี้ อาศัยการประสานงานของสำนักราชเลขาธิการเป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งจะเป็นผู้ให้ความสะดวกแก่ราษฎรที่ทูลเกล้าฯถวายฎีกาเข้ามา และเป็นผู้กำกับการเบื้องต้นในการนำเรื่องดังกล่าวทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงพระราชทานพระราชวินิจฉัย และเป็นหน่วยงานที่สนองรับพระราชวินิจฉัยเป็นหน่วยงานแรก ตลอดจนติดต่อประสานงานกับส่วนราชการ และรับทราบผลการตรวจสอบตามเรื่องที่ร้องทุกข์เข้ามา และเป็นหน่วยงานที่จะส่งผลการตรวจสอบจากส่วนราชการนั้นให้แก่ราษฎรต่อไป อีกทั้งยังเป็น

หน่วยงานหลัก ที่จะดำเนินการให้กระบวนการพระราชทานพระบรมราชานุญาตของพระองค์ ดำเนินการไปโดยลำดับ⁴⁰

(2) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ⁴¹

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงทราบปัญหาปัญหาความยากจนของราษฎร เพราะได้เสด็จไปทรงเยี่ยมราษฎรในภูมิภาคต่างๆ เป็นประจำอยู่เสมอมา โดยเฉพาะในถิ่นทุรกันดารที่รัฐบาลเองอาจเข้าไปได้ไม่ทั่วถึง จึงทรงมีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเหล่านี้เสมือนเป็นความทุกข์ส่วนพระองค์ และที่สำคัญพระองค์มิได้ทรงนึกแต่เพียงว่า ทรงเป็นพระประมุขของประเทศโดยทางนิตินัยหรือตามรัฐธรรมนูญอย่างประมุขอื่นๆเท่านั้น แต่พระองค์ทรงระลึกอยู่เสมอว่าพระองค์เป็นคนไทยที่จะต้องร่วมทุกข์ร่วมสุขกับคนไทยทุกคนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเพศ วัยศาสนา หรืออาชีพใด และมีหน้าที่ต้องปกป้องรักษาอธิปไตย แลแผ่นดินไทยไว้อย่างสุดกำลังเหมือนคนไทยทั่วไป จึงทรงมีพระราชดำริที่พัฒนามูลุ่มนชนผู้ยากไร้เหล่านี้้อยู่ตลอดเวลา โดยทรงเน้นการพัฒนาให้เกิดความ“พออยู่พอกิน” สามารถช่วยตนเองได้ และมีความสุขทั้งกายใจตามสมควร⁴²

พระราชดำริแรกเริ่มที่ทรงมีโครงการช่วยเหลือประชาชนได้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2495 ซึ่งเป็นปีแรกประทับอยู่ในเมืองไทยเป็นการถาวร โดยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้กรมประมงนำพันธุ์ปลาหมอเทศ ที่ได้รับจากกรมประมงเมืองปีนังเข้าไปเลี้ยงในบ่อปลาในบริเวณสวนจิตรลดา และหลังจากนั้นอีก 1 ปี คือวันที่ 7 พฤศจิกายน 2496 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ เข้ารับพระราชทานพันธุ์ปลาหมอเทศดังกล่าวไปเลี้ยงแพร่พันธุ์ในหมู่บ้านของตนต่อไป ซึ่งอาจนับได้ว่า โครงการดังกล่าวนี้เป็นโครงการพระราชดำริโครงการแรกที่เรียกว่า โครงการประมงพระราชทาน⁴³

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 160

⁴¹ รัชทอง จันทรางศุ , “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย”, หน้า 90-95

⁴² คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อะไรคืออะไร อะไรเป็นอะไรในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการ กปร., 2529) , หน้า 2.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

แนวคิดและทฤษฎีในการ พัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เกิดจากพระอัจฉริยภาพและพระปรีชาสามารถในการที่ได้ทรงคิดค้น ดัดแปลง ปรับปรุง และแก้ไขให้การพัฒนาโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นงานที่ดำเนินการไปได้โดยง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และระบบนิเวศน์โดยส่วนรวม ของธรรมชาติ ตลอดจนสภาพทางสังคมของชุมชนนั้น โครงการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริมีอยู่มากมายหลายประเภทแตกต่างกันไปตามลักษณะและวัตถุประสงค์ ของโครงการนั้น ซึ่งส่วนมากเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาด้านการทำมาหากินของประชากรเป็นสำคัญหลักสำคัญของทุกเรื่องก็คือความเรียบง่าย ทั้งนี้ได้ทรง ใช้คำว่า"Simplify"หรือ"Simplicity" ทั้งในแนวคิดและด้านเทคนิควิชาการจะต้องสมเหตุสมผล ทำให้ รวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาให้ก่อประโยชน์ได้จริง ตลอดจนต้องมุ่งไปสู่วิถีแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainability)ซึ่งจะนำเสนอให้เห็นเป็นตัวอย่างพอสังเขป ดังนี้

1. เศรษฐกิจพอเพียง
2. ทฤษฎีใหม่
3. แก้มลิง
4. กังหันน้ำชัยพัฒนา
5. หญ้าแฝก
6. CHECK DAM
7. เส้นทางเกลือ
8. แก่ล้างดิน
9. ฟันหลวง
10. บำบัดน้ำเสียโดยธรรมชาติ
11. น้ำดีไล่น้ำเสีย
12. บึงมักกะสัน
13. หนองสนม
14. บึงพระราม 9
15. สารเร่งตกตะกอน PAC
16. ทฤษฎีการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเอง

นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนตราบเท่าปัจจุบัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระมหากรุณาพระราชทานแนวพระราชดำริให้รัฐบาลคือ ฝ่ายบริหารรับใส่เกล้าใส่กระหม่อม

ไปพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆให้ประชาชนอยู่ดีกินดีตามพระราชประสงค์ การทำงานเพื่อแก้ปัญหาของเกษตรกรผู้ยากจนนั้น ทรงเน้นการแก้ปัญหอย่างเป็นระบบ บัจฉัยทุกอย่างที่มีผลกระทบต่อการผลิตที่ยังบกพร่องอยู่ จะได้รับการแก้ไขและพัฒนาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของน้ำที่ดินทำกิน ทู่น ความรู้ในเรื่องการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ และการตลาด ทรงศึกษาข้อมูลจากเอกสารและแผนที่ต่างๆ ล่วงหน้าก่อนที่จะเสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรสถานที่ในท้องที่จริงเสมอ ครั้นเมื่อเสด็จถึงพื้นที่นั้นแล้ว ก็จะทรงหาข้อมูลรายละเอียดอีกครั้งหนึ่งจากการสอบถามประชาชนบ้าง จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆบ้าง สุดท้ายก็เสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรพื้นที่ และความเป็นไปได้ของโครงการ ทรงคำนวณวิเคราะห์ทันทีด้วยว่า เมื่อดำเนินการแล้วจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง อย่างไรบ้าง และคุ้มค่างับการลงทุนหรือไม่ เมื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยแล้ว จึงจะพระราชทานพระราชดำริให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

หลักการสำคัญที่ทรงยึดมั่นในการดำเนินงานพัฒนามีประการเดียว คือ มีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นจะให้การพัฒนาต่างๆเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ตถึงประชาชนอย่างแท้จริง และที่ทรงยึดปฏิบัติเสมอมาไม่เปลี่ยนแปลง คือ เมื่อได้ทรงศึกษาการพัฒนาใดๆจนเป็นที่แน่พระราชหฤทัยแล้ว ก็จะทรงแนะนำหรือแนะแนวแผนงานในโครงการนั้นๆให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณา ตรงกันข้ามพระองค์ทรงดำเนินการพัฒนาผสมผสานควบคู่ และร่วมมือสนับสนุนให้เกิดความกลมกลืนกันกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยตลอด⁴⁴

“โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ” นั้น มีความหมายว่า เป็นโครงการที่ได้พระราชทานแนวพระราชดำริไว้เป็นเบื้องต้นเท่านั้น โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปพิจารณากันกรองตามขั้นตอนก่อนที่จะดำเนินการอะไร อย่างไร หากเห็นว่ายังไม่เหมาะสมและบางกรณีมิได้มีการดำเนินการ ก็ไม่ทรงว่าประการใด เพราะพระองค์เพียงพระราชทานแนวความคิดให้เท่านั้น⁴⁵

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวนหลายร้อยโครงการ และมีประเภทที่เรียกแตกต่างกันดังนี้

1. โครงการตามพระราชประสงค์ คือ โครงการซึ่งทรงศึกษาและทดลองปฏิบัติเป็นส่วนพระองค์ คือ ทรงศึกษาและหารือกับผู้เชี่ยวชาญในวงงาน ทรงแสวงหาวิธีทดลองปฏิบัติ ทรงพัฒนาและส่งเสริม แก้ไขดัดแปลงวิธีการเป็นระยะเวลาหนึ่งเพื่อดูผลผลิต ทั้งในพระราชฐานและนอกพระราชฐาน ซึ่งต้องทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ในการดำเนินงานทดลองจนกว่าจะ

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁴⁵ ที่มา : คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ(กปร.)

เกิดผลดี ต่อมาเมื่อทรงแนพระราชหฤทัยว่าโครงการนั้นเป็นผลดีเป็นผลประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว จึงโปรดเกล้าฯให้รัฐบาลได้เข้ามาร่วมสนับสนุนงานในภายหลัง

2. โครงการหลวง โครงการประเภทนี้ทรงจางดำเนินการพัฒนาและบำรุงรักษาต้นน้ำลำธารในบริเวณป่าเขาในภาคเหนือ เพื่อบรรเทาอุทกภัยในที่ลุ่มทั้งภาคเหนือ ตอนใต้และภาคกลาง ทั้งนี้ เพื่อถนอมน้ำไว้เลี้ยงแม่น้ำลำธารของที่ลุ่มล่างในฤดูแล้งด้วย ด้วยเหตุที่พื้นที่เหล่านี้เป็นแดนชาวเขา จึงทรงมีโอกาสพัฒนาชาวเขาชาวคอยให้อยู่ดีกินดี ให้เลิกการปลูกฝิ่น เลิกการตัดไม้ทำลายป่า ทำไร่เลื่อนลอย และเลิกการค้าไม้เถื่อน ของเถื่อน อาวุธยุทโธปกรณ์นอกกฎหมาย ทรงพัฒนาช่วยเหลือให้ปลูกพืชหมุนเวียนที่มีคุณค่าสูง ขนส่งง่าย และปลูกข้าวไร่และเลี้ยงสัตว์ไว้เพื่อบริโภค รวมคุณค่าการผลิตแล้วให้ได้คุ้มค่าแทนการปลูกฝิ่น ทั้งๆที่งานของโครงการนี้จะกินเวลายาวนาน กว่าที่จะเกิดผลก็เป็นเวลานานนับสิบปี การดำเนินงานจะยากลำบากสักเพียงใดก็มีได้ทรงทอดอวย การพัฒนาค่อยๆได้ผลดีขึ้นๆแก่ชาวเขา ชาวคอย เขาจึงมีความจงรักภักดีเรียกพระองค์ “พ่อหลวง” โครงการของทั้งสองพระองค์จึงเรียกว่า “โครงการหลวง” หากจะมีความหมายที่แท้จริงแล้ว โครงการหลวงก็คือ โครงการพระราชดำริที่ร่วมปฏิบัติผสมผสานกับหน่วยงานของรัฐบาลในบริเวณตอนต่างๆในภาคเหนือเพื่อพัฒนาอาชีพชาวเขาชาวดอยนั่นเอง

3. โครงการตามพระราชดำริ โครงการประเภทนี้เป็นโครงการที่ทรงวางแผนพัฒนา ทรงเสนอแนะให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชดำริ โดยเหตุที่รัฐบาลเชื่อมั่นในหลักการของพระองค์ท่านอยู่แล้ว จึงโดยเสด็จร่วมงานผสมผสานเป็นอย่างดี หน่วยงานร่วมของรัฐบาลนั้นมีทั้งฝ่ายพลเรือนเฉพาะก็มี ฝ่ายทหารเฉพาะก็มี และทั้งพลเรือนทหารนั้นก็กำลังกันร่วมกันทำงานก็มี โครงการประเภทนี้ในปัจจุบันมีอยู่ทั่วทุกภาคในประเทศ

4. โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ หมายถึง โครงการที่พระองค์ได้พระราชทานข้อเสนอแนะและแนวพระราชดำริให้เอกชนไปดำเนินการ ด้วยกำลังเงิน กำลังปัญญา และกำลังแรงงาน พร้อมทั้งการติดตามผลงานให้ต่อเนื่องโดยภาคเอกชนเอง เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้านสหกรณ์เนินดินแดง อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งสโมสรโรตารีแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดและดำเนินงานตามแนวพระราชดำริ

(3) การปฏิบัติพระองค์เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนในด้านคุณธรรมและ จริยธรรม

นอกเหนือจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงอุปถัมภ์ประชาชน ผ่านโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่างๆแล้วนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงวางพระองค์เป็น

แบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนในด้านคุณธรรมและจริยธรรม โดยการที่ทรงพระราชทานความรู้ให้แก่ประชาชนด้วยพระราชนิพนธ์แปลเรื่องต่างๆ อันได้แก่ นายอินทร์ผู้ปิดทองหลังพระ และติโต ซึ่งพระราชนิพนธ์แปลทั้งสองเรื่องได้เน้นถึงคุณความดีของการเสียสละเพื่อชาติ นอกจากนี้ยังได้ทรงพระราชนิพนธ์เรื่อง พระมหาชนก อันเป็นเรื่องที่มีต้นเค้ามาจากคัมภีร์ทางพุทธศาสนา สอดแทรกปรัชญาแนวทางในการดำเนินชีวิตตามแนวทางของพุทธศาสนา อันเป็นแบบอย่างของคุณธรรมและจริยธรรมที่ดีแก่ประชาชน โดยพระราชนิพนธ์เรื่องพระมหาชนกนี้ได้เน้นถึงความสำคัญของความเพียรในการต่อสู้กับอุปสรรคต่างๆ

(4) การพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่ประชาชนเพื่อเป็นแนวทางแก่ประชาชนในการดำเนินกิจการงานและการดำเนินชีวิต

การพระราชทานพระบรมราโชวาทที่แก่ประชาชน เพื่อเป็นแนวทางแก่ประชาชนในการดำเนินกิจการงานและการดำเนินชีวิตที่สำคัญและเด่นที่สุดในขณะนี้ก็คือ พระบรมราโชวาทที่เกี่ยวกับ “เศรษฐกิจพอเพียง” และ “ทฤษฎีใหม่” กล่าวคือ

เศรษฐกิจพอเพียง หรือ ระบบเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองได้ หมายความว่าถึง ความสามารถของชุมชนเมือง รัฐ ประเทศ หรือภูมิภาคหนึ่ง ๆ ในการผลิตสินค้าและบริการทุกชนิด เพื่อเลี้ยงสังคมนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยต่างๆที่เราไม่ได้เป็นเจ้าของ เศรษฐกิจพอเพียงในระดับบุคคลนั้น คือ ความสามารถในการดำรงชีวิตได้อย่างไม่เดือดร้อน มีความเป็นอยู่อย่างประมาทตน ตามฐานะ ตามอัตภาพ และที่สำคัญไม่หลงไหลไปตามกระแสของวัตถุนิยมมีอิสรภาพเสรีภาพไม่พันนาการอยู่กับสิ่งใด หากกล่าวโดยสรุป คือ หันกลับมายึดเส้นทางการดำเนินชีวิต

หลักการพึ่งตนเอง อาจแยกแยะโดยยึดหลักสำคัญอยู่ 5 ประการ คือ

1. ด้านจิตใจ ทำตนให้เป็นที่พึ่งตนเอง มีจิตสำนึกที่ดี สร้างสรรให้ตนเองและชาติโดยรวม มีจิตใจเอื้ออาทรประนีประนอมเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

2. ด้านสังคม แต่ละชุมชนต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายชุมชนที่แข็งแรง เป็นอิสระ

3. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ใช้และจัดการอย่างฉลาด พร้อมทั้งหาทางเพิ่มมูลค่าโดยให้ยึดอยู่บนหลักการของความยั่งยืน

4. ด้านเทคโนโลยี จากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วเทคโนโลยีที่เข้ามาใหม่มีทั้งดีและไม่ดี คงต้องแยกแยะบนพื้นฐานของภูมิปัญญาชาวบ้าน และเลือกใช้เฉพาะที่สอดคล้องกับความต้องการ และสภาพแวดล้อม และควรพัฒนาเทคโนโลยีจากภูมิปัญญาของเราเอง
5. ด้านเศรษฐกิจ แต่เดิมนักพัฒนามักมุ่งที่การเพิ่มรายได้ และไม่มีมุมมองที่การลดรายจ่าย ในเวลาเช่นนี้จะต้องปรับทิศทางใหม่คือจะต้องมุ่งลดรายจ่ายก่อนเป็นสำคัญ และยึดหลักพออยู่ พอกิน พอใช้ให้มีพระราชกระแสด้วยว่า

“...หากพวกเราร่วมมือร่วมใจกันทำสัก 1/4 ประเทศชาติของเราก็สามารถรอดพ้นจากวิกฤติได้...”

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2541 ที่ผ่านมา ได้พระราชทานพระราชดำรัสเพิ่มเติมในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ดังนี้

“...คำว่าพอเพียงมีความหมายกว้างออกไปอีก ไม่ได้หมายถึงการมีพอใช้สำหรับใช้ของตัวเอง มีความหมายว่าพอมีพอกิน...พอมีพอกินนี้ ก็แปลว่า เศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง...”

“...ให้พอเพียงนี้ก็หมายความว่า มีกินมีอยู่ไม่ฟุ้งเฟ้อ ไม่หรูหราก็ได้ แต่ว่าพอ แม้บางอย่างอาจจะดูฟุ้งเฟ้อ แต่ก็ทำให้มีความสุข ถ้าทำได้ก็สมควรที่จะทำสมควรที่จะปฏิบัติ...”

“...Self-sufficiency นั้นหมายความว่า ผลิตอะไรมีพอที่จะใช้ ไม่ต้องไปขอยืมคนอื่น อยู่ได้ด้วยตนเอง...”

“...คนเราถ้าพอในความต้องการ มันก็มีความโลภน้อย เมื่อมีความโลภน้อย ก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย ถ้าประเทศใดมีความคิดอันนี้ มีความคิดว่าทำอะไรต้องพอเพียง หมายความว่า พอประมาณ ซื่อตรง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็อยู่เป็นสุข...”

ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยเกิดภาวะผันผวนอย่างรุนแรง ทำให้การลงทุนสะดุดหยุดชะงัก เกิดภาวะว่างงานขึ้นทั่วประเทศอย่างรุนแรงแบบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน มีจำนวนเป็นแสนเป็นล้านคน แผนพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมา มุ่งเน้นความเจริญทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) เป็นหลักสำคัญ จึงทุ่มเทขยายการผลิตไปในด้านอุตสาหกรรมมากกว่าด้านเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการผลิตที่เน้นวัฒนธรรมประจำชาติมาแต่ครั้งอดีต ไทยตกอยู่ภายใต้กระแสของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้คนไทยหลงกระแส เกิดความเชื่อว่า ของสากล หรือของฝรั่งเป็นของดี จนหลงลืมพื้นฐาน ทุนสังคม สภาพแวดล้อม และวิถีชีวิตไทยของตนเอง มุ่งเข้าเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ตลอดจนเปิดเสรีตามแพชชั่น โดยเฉพาะด้านการเงินการคลัง โดยปราศจากความพร้อมใด ๆ ไม่ว่าจะด้านบริหาร ด้านกฎหมาย ฯลฯ และปราศจากความเข้าใจใน

สาระที่เป็นหลักสำคัญของเรื่องต่างๆ ในสังคม เช่น ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดสภาวะ “หลง-โลภ-โง่-โงก-กต” เกิดขึ้นในสังคม และครอบงำชีวิตประจำวันของคนไทย ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นครั้งนี้ รุนแรงและรวดเร็วเกินกว่าที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนจะตั้งรับได้ทัน และมีได้มีแผนรองรับการล้มระเนระนาดทางเศรษฐกิจ ในลักษณะเช่นนี้มาก่อน ทิศทางการดำรงชีพอยู่อย่างประคองตัว เพื่อลุกขึ้นยืนหยัดด้วยลำแข้งของตนเอง ด้วยวิธีการแบบที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเรียกว่า “เศรษฐกิจแบบพอเพียงกับตัวเอง” (Relative Self-Sufficient Economy) จึงเป็นรูปแบบหนึ่งที่ประชาชนคนไทยทั้งหมดควรน้อมเกล้าฯ ใ้ปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อให้รอดพ้นจากภัยหายนะทางเศรษฐกิจครั้งนี้ได้อย่างปลอดภัย เมื่อค้นพบการดำรงชีพ “เศรษฐกิจแบบพอเพียง” แล้วควรมุ่งสู่มาตรฐาน “พออยู่ พอกิน” ตามพระราชดำริด้วยจึงจะพัฒนาและพึ่งตนเองได้เพิ่มขึ้นในอนาคต การปฏิบัติตนตามแนวทางเศรษฐกิจแบบพอเพียงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

1. ยึดความประหยัด ตัดทอนค่าใช้จ่ายในทุกด้าน ลดละความฟุ่มเฟือยในการดำรงชีพอย่างจริงจังดังพระราชดำรัสว่า

“...ความเป็นอยู่ที่ดีต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ ต้องประหยัดไปในทางที่ถูกต้อง...”

2. ยึดถือการประกอบอาชีพด้วยความถูกต้อง สุจริต แม้จะตกอยู่ในภาวะขาดแคลนในการดำรงชีพก็ตามดังพระราชดำรัสที่ว่า

“...ความเจริญของคนทั้งหลาย ย่อมเกิดมาจากการประพฤติชอบและการหาเลี้ยงชีพ ชอบเป็นหลักสำคัญ...”

3. ละเลิกการแก่งแย่งผลประโยชน์ และแข่งขันกันในทางการค้าขายประกอบอาชีพแบบต่อสู้กันอย่างรุนแรงดังอดีตซึ่งมีพระราชดำรัสเรื่องนี้ว่า

“...ความสุขความเจริญอันแท้จริงนั้น หมายถึงความสุขความเจริญที่บุคคลแสวงหามาได้ด้วยความเป็นธรรมทั้งในเจตนา และการกระทำ ไม่ใช่ได้มาด้วยความบังเอิญ หรือด้วยการแก่งแย่งเบียดบังมาจากผู้อื่น...”

4. ไม่หยุดนิ่งที่จะหาทางให้ชีวิตหลุดพ้นจากความทุกข์ยากครั้งนี้ โดยต้อง
 ขวนขวายใฝ่หาความรู้ให้เกิดมีรายได้เพิ่มพูนขึ้นจนถึงขั้นพอเพียงเป็นเป้าหมายสำคัญ พระราช
 ดำรัสตอนหนึ่งที่ทำให้ความชัดเจนว่า

“...การที่ต้องการให้ทุกคนพยายามที่จะหาความรู้ และสร้างตนเองให้มั่นคงนี้เพื่อตนเอง เพื่อที่จะ
 ให้ตัวเองมีความเป็นอยู่ที่ก้าวหน้า ที่มีความสุข พอมีพอกิน เป็นขั้นหนึ่งและขั้นต่อไป ก็คือให้มี
 เกียรติว่ายืนได้ด้วยตนเอง...”

5.ปฏิบัติตนในแนวทางที่ดีลดละสิ่งชั่วให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ด้วยสังคมไทยที่ลุ่ม
 สลายลงในครั้งนี้ เพราะยังมีบุคคลจำนวนมากมิใช่น้อยที่ดำเนินการโดยปราศจากละอายต่อแผ่นดิน
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราโชวาท ว่า

“...พยายามไม่ก่อความชั่วให้เป็นเครื่องทำลายตัว ทำลายผู้อื่น พยายามลดพยายามละความชั่วที่
 ตัวเองมีอยู่ พยายามก่อความดีให้แก่ตัวอยู่เสมอ พยายามรักษาและเพิ่มพูนความดีที่มีอยู่นั้น ให้
 ออกงามสมบูรณ์ขึ้น...”

แนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบพออยู่พอกินนี้ได้ช่วยแก้ไขวิกฤตทางเศรษฐกิจ และ
 ปัญหาทางสังคมของไทยในขณะนี้ โดยการช่วยให้ประชาชนที่อยู่ในภาคเกษตรและที่กลับคืนสู่
 ภาคเกษตรมีงานทำ มีรายได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างรากฐานของชนบทให้แข็งแรงเพียงพอ
 ที่จะสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรม
 ราโชวาทแก่ประชาชนนั้น ถือเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้ที่ได้ทรงได้พระกรุณา
 ส่งเสริมภูมิปัญญาและแนวคิดให้แก่พลกนิกรเพื่อที่จะนำไปใช้ในกิจการงานและการดำเนินชีวิตที่ดี
 ต่อไป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าการใช้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างมากมาย อาจกล่าวได้โดยสรุปดังนี้⁴⁶

ประการแรก ทรงพยุงประชาชนให้พ้นโรคภัย

ในระบอบต้นรัชกาลนั้นประชาชนยังขาดการดูแลรักษาด้านการสาธารณสุขที่ดีและเพียงพอครบกับกิจการแพทย์ยังมิได้เจริญก้าวหน้าเทียบเท่าปัจจุบัน กล่าวคือแพทย์และพยาบาลตลอดจนสถานรักษาโรคยังมีน้อยมาก ทำให้ในระบอบนั้นมีผู้เจ็บป่วยด้วยโรคนานาชนิดจนมีอาจประกอบอาชีพสิ่งใดได้เพราะโรคภัยเข้ารุมล้อมรอบด้าน

พระมหากษัตริย์ที่พระราชทานแก่ผู้ยากไร้ทั้งหลาย จึงเป็นการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจทางการแพทย์และสาธารณสุขส่วนใหญ่ เช่นการเสด็จพระราชดำเนินไปทรงแจกยารักษาโรคแก่ผู้ที่ยู่ในท้องถื่นทุรกันดารห่างไกล และการจัดตั้งหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ตลอดจนพระราชทานเรือ “เวชพาหน์” เพื่อรักษาโรคแก่ประชาชน เคลื่อนที่ไปตามลำน้ำต่างๆ

นอกจากนี้การก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลหลายแห่งได้กำเนิดด้วยพระเมตตาคุณโดยพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ และมีผู้โดยเสด็จพระราชกุศลร่วมสมทบด้วยเป็นจำนวนมาก จนปัจจุบันเป็นประเทศเดียวในโลก ที่โรงพยาบาลทุกแห่งมีอาคารต่างๆ ล้วนก่อกำเนิดขึ้นโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์ริเริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนใหญ่แทบทั้งสิ้น

ประการที่สอง ทรงประดับประดองให้แข็งแรง

เมื่อพระราชทานความช่วยเหลือด้านการแพทย์ และการสาธารณสุขเริ่มเข้าที่ขึ้นแล้ว และรัฐบาลได้เข้ารับสนองพระราชดำริอย่างจริงจัง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพยายามที่จะประดับประดองให้ปกนิกรทั้งหลาย มีโอกาสที่จะริเริ่มแนวทางการทำมาหากินเพื่อความอยู่รอดตามนับความจำเป็นคุณภาพชีวิตขั้นมูลฐานด้วยตนเอง

โครงการปฏิพื้นฐานทางเศรษฐกิจ จึงบังเกิดขึ้นด้วยพระราชวิจรรณญาณที่จะพระราชทานเพื่อเป็นรากฐานแห่งการพัฒนาในอนาคตให้เป็นไปตามกลไกแห่งวิถีชนบท ดังนั้นโครงการ

⁴⁶ มูลนิธิชัยพัฒนา, พระอัครปิตุราช...ผู้ทรงสร้างแผ่นดิน, "วารสารมูลนิธิชัยพัฒนา", (ธันวาคม 2539) ,หน้า 12-16.

อันเนื่องมาจากพระราชดำริที่เปรียบเสมือน “ตัวเร่ง” การพัฒนาให้สามารถบังเกิดขึ้นได้จึงริเริ่มจากพระราชดำริ อาทิ

-การสร้างเส้นทางสายบ้านห้วยมงคล ตำบลหินเหล็กไฟ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ปี พ.ศ. 2495 เพื่อให้ราษฎรสามารถนำผลผลิตไปขายยังตลาดได้ง่ายขึ้น

-การสร้างอ่างเก็บน้ำเขาเต่า อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ราษฎรที่ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำจืดสำหรับใช้อุปโภคบริโภค

-โครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชดำริ หุบกระพง หนองพลับ และดอนขุนห้วย ฯลฯ

โครงการประมงพระราชทานเพื่อราษฎรจักได้มีอาหารโปรตีนรับประทานตัวอย่างข้างต้นล้วนเป็นเพียงน้อยนิดในบรรดาโครงการเริ่มแรกที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแก่ชาวไทยทั้งหลาย

ประการที่สาม ทรงชี้ทางสร้างชีวิตให้ก้าวแกร่ง

ตลอดระยะเวลาเราจะพบได้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยพระเมตตาธรรมอันล้ำเลิศยิ่งนัก โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่จะให้ผู้คนได้รวมตัวกันสร้างความแข็งแกร่งให้กับชุมชนและครอบครัวนั้น ได้พระราชทานพระราชโอรยาและทรงแนะนำชี้ทางสว่างให้แก่ชีวิตราษฎรผู้ยากไร้ได้ยืนหยัดขึ้นอย่างมั่นคง

โครงการสหกรณ์ทั้งหลาย ในประเทศไทยที่เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็วในทุกวันนี้ล้วนแล้วแต่มีรากฐานมาจากพระราชดำรินองค้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น

ประการที่สี่ ทรงพัฒนาให้ก้าวไกล

เมื่อประชาชนเริ่มช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นเป็นลำดับ ก็ทรงแสวงหาวิธีการที่จะให้การประกอบอาชีพของราษฎรมีรายได้สูงขึ้น มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตประจำวันและเป็นการสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศในส่วนรวมอีกด้วย

การจัดตั้งศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้ง 6 แห่ง ทั่วภูมิภาคของประเทศจัดได้ว่า เป็นการยกระดับฐานะของชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น ราษฎรสามารถใช้ประโยชน์จาก “พิพิธภัณฑ์ธรรมชาติ” ที่มีชีวิตนี้ได้ทั้งการเรียนรู้และรับบริการจากทางราชการในวาระเดียวกันในรูปแบบ”การบริการเบ็ดเสร็จล้นสุดที่จุดเดียว”(one stop service) ซึ่งนับเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญยิ่งในปัจจุบัน

ประกาศที่ห้า ทรงแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ปวงประชาพ้นทุกข์

เมื่อบ้านเมืองเจริญก้าวหน้ามากขึ้นเป็นลำดับ พื้นที่เริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับภาวะมลพิษด้านต่างๆ โดยเฉพาะ น้ำเสีย ได้เข้ามามีบทบาทเป็นปัญหาที่สำคัญในวิถีชีวิตของคนไทยรุนแรงมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระราชดำริให้มีการแก้ไขปัญหาน้ำเสียหลายวิธี อาทิ

- กังหันชัยพัฒนา
- การใช้วิธีการ “น้ำดีไล่น้ำเสีย”
- การใช้ผักตบชวากรองน้ำเสีย
- การบำบัดน้ำเสียโดยใช้ธรรมชาติแบบบ่อบำบัด ฯลฯ

บัดนี้ น้ำเสียในสถานที่ต่างๆ ได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น นำความผาสุกสมบูรณ์แก่ปวงพสกนิกรอย่างเหลือล้น

อาจกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณแก่ชาวไทยทั้งหลายเป็นอเนกอนันต์ การใช้พระราชอำนาจของพระองค์ล้วนแต่มีที่ตั้งเพื่อประโยชน์สุขของพสกนิกรทั้งสิ้น

5.2.3.3 พระราชอำนาจดั้งเดิมที่ทรงใช้ในสภาวะวิกฤต

กรณีการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในพระราชสถานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐในสภาวะวิกฤตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง ถือได้ว่าเป็นจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติที่ประมุขของรัฐมีภาระหน้าที่ที่จะต้องกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เหตุการณ์วิกฤตต่าง ๆ ในบ้านเมืองนั้นสงบลงไปได้ ซึ่งมีใช่เป็นการมองไปเพียงที่ลักษณะหรือประเภทของพระราชอำนาจที่ทรงใช้ แต่มองไปที่ภาพรวมของพระภาระหน้าที่ที่จะต้องทรงแก้ไขปัญหามันที่ตกอยู่ในสภาวะวิกฤตที่ไม่อาจจะแก้ไขได้โดยฝ่ายการเมืองได้แล้ว ด้วยเหตุนี้เอง การใช้พระราชอำนาจในสภาวะวิกฤตของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในช่วงรัชกาลปัจจุบันนั้นถือได้ว่าเป็นจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการยอมรับกันในสังคมจากประชาชนคนไทยทั่วไปส่วนใหญ่ว่า ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ร้ายแรงในทางรัฐธรรมนูญหรือทางการเมืองการปกครองไม่ว่าจะครั้งใด เวลาใดก็ตาม และฝ่ายการเมืองขาดความชอบธรรมในความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหได้แล้ว ทุกคนต่างก็จะคาดหวังไปที่การใช้พระราช

อำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งของพระมหากษัตริย์เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์นั้น ๆ เสมอ⁴⁷ จึงนำไปสู่การเป็นพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีการปกครองในภาวะวิกฤตของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาไทยดังจะแยกพิจารณาโดยยกตัวอย่างบางกรณีที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(1) วิกฤตการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ภายหลังจากการรัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ. 2514 และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515 ซึ่งก็มีหลักการและสาระสำคัญในธรรมนูญการปกครองฯ ดังกล่าวคล้ายกับธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2502 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ถูกต่อต้านอย่างมากจากทั้งทางนิสิตนักศึกษาและประชาชน จนนำไปสู่เหตุการณ์มหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในเหตุการณ์วิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งนั้นได้มีการใช้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ที่สำคัญหลายประการ คือ

ก. การใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติในการแต่งตั้งบุคคลผู้จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ผ่าน ๆ มาก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นั้น โดยที่การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนี้จะเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา อย่างไรก็ตามกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีภายหลังเหตุการณ์วิปโยคในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 นี้จะเห็นว่าเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างที่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515) โดยข้อเท็จจริงที่เมื่อเกิดเหตุการณ์รุนแรงจนมีนักศึกษาประชาชนล้มตายเป็นจำนวนมากจากการปราบปรามของรัฐบาลในครั้งนั้น และนำไปสู่การลาออกของจอมพลถนอม กิตติขจร โดยการกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁸ ทันทีในวันเดียวกันนั้น ทั้งนี้ โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ข้อเท็จจริงในเหตุการณ์คราวนั้นเป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในลักษณะที่ทรงเป็นผู้ริเริ่มในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวด้วยพระองค์เอง มิได้ริเริ่มมา

⁴⁷ อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา ศึกษาในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย”, หน้า 398

⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 132 หน้า 1-2 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2516.

จากประธานรัฐสภาตามธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่เคยเป็นมา ซึ่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงเป็นที่รู้จักกันในนามของ "นายกรัฐมนตรีพระราชทาน"

ข. การจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติ ภายหลังจากที่ทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีไปแล้วในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ต่อมาอีกประมาณเกือบจะ 2 เดือนหลังจากนั้น ก็ได้ทรงจัดให้มีการตั้งองค์กร หรือสภาประเภทหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในภารกิจของการสรรหาบุคคลมาเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการที่เหตุการณ์วิกฤตได้สิ้นสุดลงไปแล้วนั้น ได้มีการตั้งเป้าหมายในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่และในขณะนั้นก็มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่แล้วตามธรรมนูญการปกครองฯ ซึ่งเป็นชุดที่แต่งตั้งในสมัยรัฐบาลชุดเก่า จึงมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มนักศึกษา ประชาชนขอให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ และในข้อเท็จจริงในขณะนั้น ก็มีการลาออกของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนที่ย่อยกันลาออกไปในช่วง 2 เดือนนั้น⁴⁹ ต่อมาในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ⁵⁰ เพื่อให้ทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่แทนชุดเก่า ซึ่งจำนวนสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ทรงแต่งตั้งในคราวนั้นมีจำนวนถึง 2,347 คน โดยมีสัดส่วนมาจากหลายสาขาอาชีพ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในครั้งนี้ ซึ่งในการนี้จะเห็นได้ว่าแม้จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ข้อเท็จจริงนายกรัฐมนตรีมิได้ริเริ่มการนี้ในทางความเป็นจริง แต่เป็นการใช้พระราชอำนาจริเริ่มด้วยพระองค์เองในการจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งหากจะเทียบเคียงกับทางปฏิบัติในการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั้น โดยปกตินายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กราบบังคมทูลเสนอรายชื่อของบุคคลต่าง ๆ ที่จะป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอมานั้น แต่ในการครั้งนี้เป็นการแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง ซึ่งก็มีการตั้งคำถามเช่นกันในเรื่องนี้ว่า "พระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจอะไรในการครั้งนี้" และในเรื่องนี้ก็ได้มีการออกคำชี้แจงโดยรัฐบาลไม่กี่วันทันที โดยในการนี้รัฐบาลได้แจ้งแก่ประชาชนเรื่องการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติเป็นหนังสือจากสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ดั่งมีใจความอันเป็นสาระสำคัญที่อธิบายเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจครั้งนี้ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

⁴⁹ ธงทอง จันทรางศุ, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบประชาธิปไตย," หน้า. 126.

⁵⁰ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 161 หน้า 1-110 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2516.

ในครั้งนีสรุปได้ว่า⁵¹ การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515 และกรณีข้อเท็จจริงมีการลาออกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นเป็นจำนวนมากเป็นลำดับติดต่อกันมากขึ้น ๆ และในการที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่แทนนี้ จะทรงใช้วิธีการใดย่อมสุดแต่พระบรมราชวินิจฉัย แต่การแต่งตั้งคราวนี้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ใช้วิธีการตั้งสมาชิกแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ไปเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในเวลาต่อมาก็ได้มีการออกประกาศพระบรมราชโองการเรียกประชุมสมาชิกแห่งชาติ และแต่งตั้งประธานและรองประธานสมาชิกแห่งชาติ พร้อมกับการกำหนดวันประชุม ซึ่งก็ได้ทรงเสด็จพระราชดำเนินไปเปิดประชุมด้วยพระองค์เอง ณ สยามมหาราชตฤณมัยสมาคม (18 ธันวาคม 2516) ซึ่งสถานที่จัดประชุมก็เป็นที่มาของชื่อเรียกสภานี้ว่า "สภาสยามมา"

ค. พระราชอำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในเบื้องต้นการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นต่างกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด แต่กรณีสภาผู้แทนราษฎรนั้นมาจากการเลือกตั้ง ทำให้เป็นประเด็นคำถามที่อาจจะยกมากล่าวอ้างได้ว่า การยุบสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งนั้นมีหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวปฏิบัติเช่นไร และจะทำได้หรือไม่อย่างไรในการที่นำเอาหลักเกณฑ์การยุบสภาทั่วไปมาปรับใช้ในการนี้ สำหรับหลักเกณฑ์การยุบสภาแต่ดั้งเดิมในทางประวัติศาสตร์ของระบบรัฐสภานั้น มีที่มาจากการเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษตามรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ซึ่งเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระองค์ (prerogative power) ในการที่จะยุบซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ก็จะเกิดจากการที่ขัดแย้งกันในนโยบายการเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์กับผู้แทนราษฎรในสภาสามัญของอังกฤษ ทั้งนี้ เพราะกษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขฝ่ายบริหารต้องทรงพึ่งพางบประมาณจากการอนุมัติของผู้แทนราษฎรในสภาสามัญ และเมื่อกรณีขัดแย้งจนตกลงกันไม่ได้ก็มักจะทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาสามัญ หรือสภาผู้แทนราษฎรเสมอ แต่ในทางประวัติศาสตร์ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของอังกฤษไม่เคยมีการยุบสภาขุนนางที่มาจากการแต่งตั้ง เพราะมาตรการในการยุบสภาอันเป็นมาตรการในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้กับสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และต่อมาเมื่อการปกครองวิวัฒนาการมาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ หน้าที่หรือการตัดสินใจในการจะริเริ่มที่

⁵¹ ธงทอง จันทรางศุ, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย," หน้า.130-132.

จะใช้มาตรการยุบสภานี้ก็จะเป็นของประมุขของรัฐบาลคือนายกรัฐมนตรีที่จะพูดกล่าวฯ เสนอแนะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ที่ยังคงเกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์อยู่ ก็เพราะยังคงเป็นพระราชอำนาจในลักษณะของแบบพิธีที่จะมิได้ทรงริเริ่มเองในทางปฏิบัติในความเป็นจริงในปัจจุบัน แต่เป็นไปตามคำแนะนำและการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรี

และจากข้อพิจารณาเบื้องต้น และจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการใช้อำนาจยุบสภาของประมุขของรัฐ อาจจะนำมาวิเคราะห์กับกรณีการใช้อำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติในช่วง พ.ศ. 2516 ของพระมหากษัตริย์ได้คือ ข้อเท็จจริงในขณะนั้นยังมี得有รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515 อยู่ และโดยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพิ่งทรงตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อวัตถุประสงค์ให้มาทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่นั้น อีกไม่กี่วันถัดมาก็ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁵² โดยเนื้อหาในพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวโดยสรุปได้ว่า เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพ และประกอบกับสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฉะนั้น สมควรยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อจะได้แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ให้เป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และจากการที่ที่ประชุมสมาชิกสภาแห่งชาติได้ทำการคัดเลือกบุคคล เพื่อมาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่แล้วนายกรัฐมนตรีก็นำรายชื่อต่าง ๆ นั้นขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ⁵³ ซึ่งก็เป็นผลให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่จำนวน 299 คน เพื่อไปทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ซึ่งในที่นี้รัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515 มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจะนำมาวิเคราะห์การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁵⁴ ดังกล่าวอยู่ 4 มาตรา คือ มาตรา 6 ซึ่งว่าด้วยการให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาตรา 16 ซึ่งว่าด้วยพระราช

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17

⁵³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 171 หน้า 1-18 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2516.

⁵⁴ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร", หน้า 179-180.

อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา มาตรา 17 ซึ่งว่าด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี และ มาตรา 22 ซึ่งว่าด้วยประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบบประชาธิปไตย ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา 16 นั้น หมายถึงการไม่ขัดต่อธรรมเนียมการปกครองฯ นี้ด้วย เช่นนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 6 จึงไม่อาจถูกลบล้างด้วยพระราชกฤษฎีกาของฝ่ายบริหาร และในมาตรา 6 วรรคท้าย ก็ยังได้บัญญัติเพียงมาตรการในกรณีที่มีตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่างลง โดยกำหนดในเรื่องให้มีการตั้งสมาชิกเข้าแทนที่ และในมาตรา 17 ซึ่งว่าด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการใด ๆ ได้ค่อนข้างกว้าง ในกรณีที่เห็นว่าเป็นการสมควร แต่ในตอนท้ายระบุว่ากรใด ๆ ที่นายกรัฐมนตรีสั่งไปให้แจ้งต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น แสดงว่านายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 17 เพื่อยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติในกรณีนี้ก็คงจะไม่ได้ และต่อมาในมาตรา 22 ที่เป็นการบัญญัติหลักการทั่วไปในลักษณะที่ค่อนข้างจะกว้าง ทั้งนี้ โดยวัตถุประสงค์เพื่ออุดช่องว่างต่าง ๆ อันจะเป็นปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น โดยบัญญัติว่าในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมเนียมการปกครองบังคับแก่กรณีใด ก็ให้วินิจฉัยไปตามประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประเพณีการปกครองของไทยในระบบประชาธิปไตยแล้ว ก็ไม่เคยมีประเพณีที่ว่าฝ่ายบริหารจะยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วไม่จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ หรือไม่เคยมีประเพณีที่ฝ่ายบริหารจะยุบวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น เมื่อเทียบเคียงกรณีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดนี้ อุดมการณ์หรือหลักการทั่วไปของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เทียบเคียงมาพิจารณานั้นก็มีเพื่อให้มีการเลือกตั้งสภาชุดใหม่จากประชาชน แต่การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งนี้มิได้ทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ แต่นำมาซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติในกรณีนี้จึงมิใช่การยุบสภาตามหลักการของระบบรัฐสภาที่หมายถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยฝ่ายบริหารเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปโดยการตัดสินใจของประชาชนใหม่ ด้วยเหตุนี้เอง หลักการที่ฝ่ายบริหารจะยุบสภาตามระบบรัฐสภา จึงไม่น่าจะนำมาปรับใช้ได้กับกรณีของการยุบสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งก็เป็นประเด็นปัญหาอันหนึ่งในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง⁵⁵

⁵⁵ อมรรตน์ กุลสุจริต, "ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา ศึกษาในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย", หน้า 405.

พระราชอำนาจทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาในกรณีการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในช่วงเหตุการณ์เดือนตุลาคมจนถึงธันวาคม พ.ศ. 2516 จึงเป็นตัวอย่างสำคัญในเรื่องพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีการปกครองในภาวะวิกฤตของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาไทย ซึ่งแม้ว่า จะมีผู้ยกเป็นคำถามในเชิงวิชาการหรือในทางทฤษฎีในเรื่องการใช้พระราชอำนาจริเริ่มการต่าง ๆ ด้วยพระองค์เองดังกล่าวของพระมหากษัตริย์ในครั้งนั้นก็ตาม แต่คำตอบจากสังคมและประชาชนก็ได้แสดงออกมาแล้วว่า สถานการณ์หรือบรรยากาศในทางการเมืองที่ส่อเค้าจะรุนแรงในครั้งนั้น ได้เป็นปัจจัยมาเกื้อหนุนให้การตัดสินใจพระทัยต่าง ๆ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปในสังคม ทั้งนี้ เพราะการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวในทางความเป็นจริงมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติอย่างมาก ซึ่งก็ทำให้เหตุการณ์หรือวิกฤตการณ์ในครั้งนั้นสงบลงไปได้ และอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการตอบคำถามได้ในความเป็นจริง และอาจจะยกทฤษฎีของการกระทำเพื่อประโยชน์มหาชน (Public Interest) โดยนัยอย่างกว้างมาใช้ได้ในกรณีนี้เพื่อการสนับสนุนซึ่งการใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ เฉพาะในภาวะวิกฤตของพระมหากษัตริย์⁵⁶

(2) วิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 :

ได้เกิดมีการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งใน 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และได้มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2534 ขึ้นเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2534 คือ รัฐธรรมนูญฉบับ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งหลังจากนั้นประมาณ 5 เดือนเศษ ก็ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงในช่วงระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งในวิกฤตการณ์ครั้งนี้ ได้สงบลงโดยพระมหากษัตริย์ได้เข้ามามีบทบาทอีกครั้งหนึ่งในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในทางการเมือง โดยการใช้พระราชอำนาจทรงตั้งตั้งถอนรัฐบาลแต่ในครั้งนี้ได้ทรงตั้งตั้งถอนทั้งนายกรัฐมนตรีและผู้นำการประท้วง ซึ่งแสดงถึงการที่ทรงปฏิบัติพระองค์เป็นกลางอย่างชัดเจนแต่อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์รุนแรงในครั้งนั้นและก่อนที่เหตุการณ์รุนแรงจะสงบลงนั้น ก็ได้มีการยกประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาไทย ในส่วนของพระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณาจากหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 406.

ก. ข้อเสนอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจากฎีการ้องทุกข์ต่าง ๆ ที่ทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งจากข้อเท็จจริงในช่วงเวลาก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์รุนแรงในช่วงกลางเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 นั้น ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แล้ว ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใน 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้นได้หนุนให้ พล.อ. สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นประเด็นที่นำไปสู่เหตุการณ์วิปโยคในครั้งนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเราจะเห็นว่าในขณะนั้น เป็นช่วงเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปกรณีจึงต่างกับในเหตุการณ์ พ.ศ. 2516 ที่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้ง แต่ข้อเสนอให้มีการยุบสภาในช่วงก่อนเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมจึงเป็นข้อเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการส่อเค้าว่าจะเกิดเหตุการณ์รุนแรง จึงได้เริ่มมีการถวายฎีการ้องทุกข์จากทั้งทางบุคคลและกลุ่มบุคคลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้เสนอแนวทางต่าง ๆ มากมาย ดังเช่น ขอให้ทรงแนะนำให้นายกรัฐมนตรีลาออก ขอให้ทรงแนะนำรัฐบาลเปิดทางให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 รวมทั้งข้อเสนอขอให้มีการใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอที่ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่น ฎีกาของกลุ่มคณาจารย์ 15 สถาบันที่มีสาระสำคัญดังสรุปได้คือการทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานซึ่งการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะพระราชทานข้อเสนอแนะให้ พล.อ. สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่⁵⁷ หรือฎีกาของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย(ครป.) ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้คือ เป็นการกราบบังคมทูลถวายนามความคิดเห็น เกี่ยวกับทางออกที่เป็นไปได้ทางใดทางหนึ่งในวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งนั้นคือ การให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง หรือการให้นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเป็นการขอมติจากประชาชนอีกครั้งหนึ่ง⁵⁸

ข. พระบรมราชวินิจฉัยในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร สำหรับพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาในส่วนนี้ได้เปิดเผยและปรากฏออกมาในการแสดงพระราชดำรัส ในคราวที่ทรงใช้พระราชอำนาจตามจารีตประเพณีทางการปกครองในการตักเตือนนายกรัฐมนตรีและผู้นำกลุ่มประท้วง โดยทรงมีความในพระราชดำรัสตอนหนึ่งที่แสดงถึงพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

⁵⁷ มติชน (8 พฤษภาคม 2535) หน้า 20

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

“...มีผู้ที่ส่งข้อแนะนำในการแก้ไขสถานการณ์มาหลายฉบับ
หลายคนจำนวนเป็นร้อย แล้วก็ทั้งในเมืองไทย ทั้งต่าง
ประเทศที่ส่งมาให้ ที่เขาส่งมาการแก้ไขหรือการแนะนำ
ว่าเราควรจะทำอย่างไร ก็มีต่าง ๆ นานา ตั้งแต่ตอนแรก
ก็บอกว่าแก้ไขด้วยวิธียุบสภาซึ่งก็ได้หรือกับทางทุกฝ่ายที่
เป็นสภา หมายความว่าพรรคการเมืองทั้งหมด 11 พรรค
ใน 11 พรรคนี้นี้คำตอบมีว่าไม่ควรยุบสภา ส่วนมี 1 รายที่
บอกว่าควรยุบสภา ฉะนั้น การที่จะแก้ไขแบบที่เขาเสนอ
มานั้นก็เป็นอันว่าตกไป...”⁵⁹

ซึ่งพระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าวก็นำมาแสดงถึงการที่ทรงปฏิบัติตามหลักการของ
ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพราะพระราชอำนาจยุบสภานั้นในทาง
ปฏิบัติจะทรงใช้โดยการแนะนำของนายกรัฐมนตรี ในกรณีนี้ทรงเลือกที่จะถามโดยตรงจากหัวหน้า
พรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาทั้งหมด ซึ่งก็คล้าย ๆ กับทางปฏิบัติของกษัตริย์อังกฤษเวลามีวิกฤต
การณ์จะทรงเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองมาปรึกษาหารือ โดยเฉพาะจะทรงถามถึงความเป็นไปได้
จากหัวหน้าพรรคการเมืองว่าจะหาทางออกทางการเมืองเวลาเกิดวิกฤตการณ์เช่นไร พระบรมราช
วินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต่อข้อเสนอของการให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ จึง
แสดงถึงการที่ทรงเลือกแนวทางว่าจะทรงปรึกษาหารือฝ่ายการเมืองก่อน ซึ่งก็เป็นการที่ทรง
ระมัดระวังที่จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจริเริ่มทางการเมืองด้วยพระองค์เอง

ค. ความเห็นของนักกฎหมายบางท่านเกี่ยวกับพระราชอำนาจยุบสภา
ของพระมหากษัตริย์ สำหรับการแสดงความเห็นในเรื่องพระราชอำนาจในการยุบสภาก็มีนัก
กฎหมายหลายท่านที่ได้แสดงความเห็นในทางวิชาการเอาไว้ที่น่าสนใจที่จะนำมาพิจารณาในที่นี้
ดังเช่น ความเห็นของท่านอาจารย์อมร จันทรมบูรณ์⁶⁰ สรุปได้ว่า การยุบสภานั้นตามประวัติ
ศาสตร์ของระบบรัฐสภาในต่างประเทศ อำนาจการยุบสภาเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหา
กษัตริย์โดยเฉพาะ (prerogative) แต่เพียงผู้เดียว แต่หลักการของการไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง
ของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาสมัยใหม่มีผลทำให้การกระทำต่าง ๆ รวมทั้งการยุบ

⁵⁹ "กระแสพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีต่อพลเอก สุจินดา-พลตรี จำลอง,"
มติชน (22 พฤษภาคม 2535) หน้า 2-3.

⁶⁰ ออมร จันทรมบูรณ์, "สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย," หน้า. 44-47.

สภาของพระมหากษัตริย์จำเป็นต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และปัญหาที่ว่า อำนาจอธิปไตยแท้จริงในการริเริ่มให้มีการยุบสภาจะอยู่ที่บุคคลใดในยุคแห่งระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (monist) นี้ คำตอบก็คงจะต้องศึกษาจากวิวัฒนาการในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของแต่ละประเทศ ซึ่งย่อมจะมีความแตกต่างกันไป และแต่ละประเทศก็มักจะมีลักษณะเฉพาะของธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ของตนเอง ซึ่งอาจจะคล้ายคลึงหรือแตกต่างจากประเทศอื่น และแม้ว่าการใช้พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์จะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย หรือตามธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ แต่โดยพื้นฐานในทางทฤษฎีแล้ว อำนาจนี้ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ และเมื่อทรงมีการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีก็ต้องมีหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และจากที่มาในทางประวัติศาสตร์และธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ท่านอาจารย์อมร ก็ได้ให้ความเห็นเป็นคำตอบในเรื่องนี้ว่า อำนาจในการยุบสภานั้นอาจริเริ่มได้จากบุคคลทั้งสองฝ่ายคือ ทั้งจากนายกรัฐมนตรีก็ได้ และจากองค์พระมหากษัตริย์ก็ได้ซึ่งอาจจะแตกต่างจากวิวัฒนาการของประเทศอื่นในเรื่องการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ แต่ของไทยนั้นประชาชนทุกคนมีส่วนในการสร้างวิวัฒนาการอันเป็นกฎเกณฑ์ประเพณีในทางรัฐธรรมนูญของเราเอง⁶¹

สำหรับความเห็นของนักกฎหมายอีกท่านที่จะยกมาพิจารณาคือ ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ⁶² ซึ่งสรุปได้ดังนี้ จากกรณีการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในภาวะวิกฤตต่าง ๆ ที่ผ่านมาของพระมหากษัตริย์ไทยอย่างน่าอัศจรรย์นั้นได้แสดงถึงความแตกต่างไปจากประมุขของรัฐอื่นใดทั้งในรูปแบบการปกครองเดียวกันหรือรูปแบบการปกครองอื่น ด้วยเหตุ การจะตีความในเรื่องพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ของพระมหากษัตริย์ไทยให้เหมือนกับของกษัตริย์ในยุโรปหรือชาติอื่นไม่ได้ ต้องตีความตามประเพณีการปกครองของไทยในความรู้สึกร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น พระราชอำนาจบางประการที่กษัตริย์ในประเทศอื่นมีแต่เพียงรูปแบบ แต่จะทรงใช้ตามอำเภอพระทัยไม่ได้ เช่น พระราชอำนาจยุบสภา หรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีนั้น เมื่อพิเคราะห์ตามประเพณีการปกครองไทยแล้วต้องถือว่า เพื่อระงับวิกฤต พระมหากษัตริย์ไทยอาจทรงยุบสภาได้เองดังที่เรียกว่า "forced dissolution" แม้จะโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพื่อ

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 46

⁶² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย", (กรุงเทพฯ : พี เจ เพลท โพรเซสเซอร์ , 2537), หน้า. 28-29.

ระงับวิกฤตก็ทรงทำได้ และปัจจัยที่สำคัญคือ ประชาชนทุกคนยอมรับพระบรมราชวินิจฉัยว่าเป็นสิ่งที่อยู่เหนือความเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง⁶³

จากความเห็นของนักกฎหมายทั้งสองท่านที่ยกตัวอย่างขึ้น พิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจยุบสภาของพระมหากษัตริย์นั้น จะพบว่าต่างก็มีแนวโน้มในการพิเคราะห์พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวในเชิงประวัติศาสตร์ของที่มาของอำนาจยุบสภา และในส่วนของจารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญและในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของสังคมไทย ในการที่จะสนับสนุนและส่งเสริมพระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์จากประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม โดยเฉพาะในกรณีของการระงับวิกฤตการณ์ทางการเมือง ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวมีพื้นฐาน และรากฐานมาจากการเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ (prerogative) ที่ไม่อาจจะปฏิเสธถึงข้อเท็จจริงของการมีพระราชอำนาจดังกล่าวของกษัตริย์ แต่อาจจะต้องนำมาพิจารณากับสภาพการณ์ทางการเมืองและรูปแบบในทางการเมืองการปกครองในปัจจุบัน ตลอดจนปัจจัยและสถานการณ์ต่าง ๆ ในทางการเมือง รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองในปัจจุบัน อันจะเป็นส่วนที่มากำหนดการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภาไทย

นอกจากความจำเป็น ที่เราจะพิเคราะห์ไปถึงบ่อเกิดหรือรากฐานของอำนาจยุบสภาอันถือเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะแล้วนั้น เราคงต้องพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์หรือเหตุผลของการมีมาตรการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในรูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภา เหตุผลหลักที่มาตรการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นนั้นอยู่ในช่วงของการวิวัฒนาการของระบอบรัฐสภาในรูปแบบคลาสสิกของอังกฤษ (Parliamentary Classic) ทั้งนี้ โดยเป็นมาตรการในการที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลซึ่งในขณะนั้นคือพระมหากษัตริย์ที่ยังคงมีพระราชอำนาจในทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะของประมุขของรัฐ และรัฐบาลที่รวมอยู่ที่พระองค์แต่เพียงผู้เดียว และองค์ที่คานอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภาในยุคแรก ๆ นั้นก็คือ รัฐสภา โดยเฉพาะสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎรจึงเกิดดุลอำนาจที่แบ่งเป็น 2 ฝ่ายที่จะคอยถ่วงดุลกันและมาตรการที่จะมาคานอำนาจและถ่วงดุลกันนั้นก็คงจะประดิษฐ์คิดค้นกันในยุคแรก ๆ นั่นเอง โดยการยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงสามารถที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เมื่อสภาเกิดการขัดแย้งกับพระองค์หรือกับรัฐบาลของพระองค์ ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นผลให้เกิดการ

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

ตรวจสอบว่าสภาชุดเดิมนั้นจะกลับเข้ามาได้อีกหรือไม่จากการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งในระยะเริ่มแรกของระบบรัฐสภานั้น สิทธิเลือกตั้งของประชาชนทั่วไปอาจจะยังไม่มีคุณสมบัติเพราะมีข้อจำกัดอยู่มาก แต่ต่อมาก็ลดข้อจำกัดลงเรื่อย ๆ ซึ่งก็เป็นผลให้มติของประชาชนเริ่มชัดเจนขึ้นจากการได้สิทธิอย่างสมบูรณ์ ย้อนกลับไปทำการตรวจสอบว่าสภาชุดเดิมจะกลับเข้ามาได้หรือไม่ ก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ฝ่ายบริหารภายใต้การนำของพระมหากษัตริย์จะต้องทรงพิจารณา เพื่อวางแผนนโยบายของฝ่ายบริหารเพื่อรับมือกับสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะนโยบายในเรื่องรายได้ของรัฐบาลที่จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง ดังเช่น จะยืนยันนโยบายการเก็บภาษีที่เข้มงวดและเก็บเพิ่มมากขึ้น หรือต้องยอมปรับให้ผ่อนคลายเป็นและลดลงหากสภาชุดเดิมกลับเข้ามาอีก มาตรการยุบสภาจึงเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ฝ่ายบริหารนอกจากจะใช้ถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังเป็นมาตรการในการตรวจสอบความเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลในแง่ที่ว่า จะเลือกฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลหรือจะเลือกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งอันนี้เป็นการมองในแง่เจตนารมณ์และประสิทธิภาพของมาตรการยุบสภาในระบบรัฐสภาแบบเก่า หรือในแนวคิดเก่าแบบ Classic ในระยะแรก ๆ ของระบบรัฐสภาที่มีดุลอำนาจทางการเมืองเป็น 2 ฝ่ายคือ พระมหากษัตริย์และรัฐสภา แต่จากวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในเวลาต่อมาที่สภาผู้แทนมีอำนาจมากขึ้นเรื่อย ๆ และสามารถดึงเอาองค์กษัตริย์มาเป็นฝ่ายบริหารภายใต้พระมหากษัตริย์แต่ก่อนในอดีตให้มารับผิดชอบต่อสภาอย่างเป็นจริงเป็นจังมากขึ้น และจนกระทั่งสามารถดึงเอาองค์กษัตริย์มาผูกพันและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพราะโฉมหน้าของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาในระยะหลังนี้มีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรเสียเป็นส่วนใหญ่ และที่สำคัญหัวหน้าคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารในทางบริหารแทนที่พระมหากษัตริย์ ก็เป็นบุคคลที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ตามหลักปฏิบัติในทางการเมืองในระยะหลังนี้ได้ทำให้องค์กษัตริย์แยกตัวออกมาจากกษัตริย์ในทางความเป็นจริง ทำให้เกิดปรากฏการณ์ของดุลอำนาจทางการเมืองรวมศูนย์อยู่ที่เดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร และในปัจจุบันดูจะเป็นรวมศูนย์อยู่ที่คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ได้นั่นเอง เช่นนี้หากเราย้อนกลับมาพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของมาตรการการยุบสภาภายใต้รูปแบบของระบบรัฐสภาในสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวแทบจะไร้ผลในทางปฏิบัติถ้าหากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพวกเดียวกัน หรือกลายเป็นดุลอำนาจทางการเมืองแบบรวมศูนย์แล้ว และยังรวมไปถึงมาตรการอีกอันของระบบรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎรจะตอบโต้คณะรัฐมนตรีโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นก็ดูจะไร้ผลเช่นกัน เพราะในเมื่อดุลอำนาจกลายเป็นเหลือเพียงฝ่ายเดียวแล้ว มาตรการการถ่วงดุลและคานอำนาจนั้นก็ไม่จำ

เป็นที่นำไปใช้กับใครหรือใช้กับฝ่ายใด ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็มีการเรียกกันว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวอันจะนำไปสู่ลักษณะของการเป็นเผด็จการในทางรัฐสภา หรือการผูกขาดอำนาจโดยคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ดังนั้น จึงน่าจะเกิดคำถามต่อมาอีกว่า จะให้ผู้ใดมาถ่วงดุลและคานอำนาจตามอุดมการณ์ของระบบรัฐสภาและในกรณีที่ว่าหากดุลอำนาจที่รวมศูนย์ในลักษณะของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวนั้นได้ก่อปัญหาในทางการเมือง กล่าวคือ ในทางกลับกันหากดุลอำนาจที่เหลือฝ่ายเดียวนั้นหากมุ่งสร้างสรรค์และไม่ก่อปัญหาในทางการเมือง โดยดำเนินการบริหารบ้านเมืองตรงตามเจตนารมณ์ทุกประการของประชาชน คงจะไม่เกิดปัญหาตามคำถามดังกล่าว แต่ถ้าดุลอำนาจเดียวนั้นก่อปัญหาในทางการเมืองการปกครองจะทำเช่นไร ก็อาจจะมีผู้ให้คำตอบว่า ก็สร้างองค์กรอื่น ๆ ขึ้นมาถ่วงดุลโดยการเป็นองค์กรที่มาคอยตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ดังเช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ซึ่งก็แล้วแต่การคิดค้นหาวิธีกันไปในแต่ละประเทศ แต่ก็ยังมีคำถามที่อาจเกิดขึ้นได้อีกว่า ถ้าหากกรณีทุกฝ่ายทุกองค์กรไม่สามารถสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ประเทศตกอยู่ในสภาวะวิกฤตที่อาจจะเกิดขึ้นจากลักษณะอันเป็นจุดอ่อนบางประการของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวที่มีการผูกขาดอำนาจโดยคนกลุ่มเดียว หรือพรรคการเมืองเดียวหรือหลายพรรคแต่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่ปัญหาสภาวะชะงักงันในทางการเมืองหรือในทางรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีนี้การมองหาอำนาจที่เป็นกลางยังคงมีความจำเป็นอยู่ ทั้งนี้ โดยอาจจะเป็นเหมือนลักษณะของสภาพบังคับในทางรัฐธรรมนูญและจารีตประเพณีทางการเมืองที่ต้องพยายามหาความชอบธรรมจากองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาในสภาวะวิกฤต และคงหนีไม่พ้นในการที่จะต้องพิจารณาถึงองค์กรหรือสถาบันที่อยู่เหนือการเมืองและมีความเป็นกลางในทางการเมือง และด้วยเหตุผลนี้เองก็อาจจะนำไปสู่การใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรของพระมหากษัตริย์ในสภาวะวิกฤตที่ได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากประชาชน และค่อย ๆ สร้างสมให้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ก็อาจเป็นไปได้ หรืออาจจะมองโดยนัยอย่างกว้างว่าการใช้พระราชอำนาจในสภาวะวิกฤติของพระมหากษัตริย์นั้นมีลักษณะของการเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยการมองโดยนัยกว้างมีข้อสนับสนุนที่ว่าถ้าหากการเมืองเดินไปสู่ทางตันเมื่อใด การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวย่อมชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า สามารถจะทรงปฏิบัติได้โดยเหตุผลในทางจารีต

ประเพณีของการที่จะต้องเข้ามาเป็นผู้แก้ไขปัญหาในสภาวะวิกฤตอันเสมือนเป็นกรรมการกลางอยู่เสมอในทางปฏิบัติที่ผ่านมา⁶⁴

อาจกล่าวโดยสรุป ถึงพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ไทยที่ทรงใช้ในภาวะวิกฤติของบ้านเมืองได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง จากวิกฤติการณ์นองเลือดทั้งสองครั้งที่ผ่านมาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงเข้าไปยุ่งเกี่ยว จนกว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะควบคุมสถานการณ์ให้กลับสู่ภาวะปกติได้แล้วเท่านั้น ทั้งนี้ อาจจะเนื่องด้วยองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยถึงหลักการของการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ได้อย่างลึกซึ้ง ว่าหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ที่ประมุขแห่งรัฐไม่ควรที่จะเข้าไปแทรกแซงหากไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่สมควร คงต้องปล่อยให้กลไกของระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆของมันเอง พระองค์จะทรงเข้าไปยุ่งเกี่ยวก็ต่อเมื่อรัฐบาลไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้แล้วเท่านั้น และในกรณีที่พระองค์ทรงลงไปแก้ไขสถานการณ์วิกฤตินั้น พระองค์ก็ได้ทรงวางพระองค์เป็นเสมือนผู้ตัดสิน (umpire) โดยพระองค์จะทรงวางพระองค์เป็นกลาง มิได้ทรงเห็นแก่ประโยชน์ส่วนบุคคลของฝ่ายใดทั้งสิ้น แต่พระองค์จะถือประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติเป็นที่ตั้ง ลักษณะดังกล่าวคล้ายคลึงกับโครงสร้างของระบบครอบครัวไทยที่ ในบ้านจะมีบิดาที่คอยดูแลอบรมสั่งสอนลูกหลาน เมื่อลูกหลานกระทำผิดก็จะว่ากล่าวตักเตือน เมื่อเกิดปัญหาหรือการทะเลาะเบาะแว้งกันในครอบครัวก็จะเป็นผู้คอยแก้ไขไกล่เกลี่ย อาจกล่าวได้ว่าองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบิดาที่คอยปกป้องคุ้มครองประชาชนที่เปรียบเสมือนลูกหลานของพระองค์

จากโครงสร้างพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาไทยนั้น เราจะพบว่าเป็นโครงสร้างในระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) เช่นเดียวกันกับประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาที่เป็นกษัตริย์ในประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีข้อจำกัดในทางทฤษฎีของการเป็นสถาบันที่ถูกยกให้อยู่เหนือการเมืองและการกระทำการใด ๆ ของประมุขของรัฐในรูปแบบที่เป็นกษัตริย์นี้ จะอยู่ในกรอบของการแนะนำและการรับผิดชอบแทนโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเสมอ โครงสร้างดังกล่าวได้ส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่พ้นจาก

⁶⁴ อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา ศึกษาในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย”, หน้า 412-415

ในทางการเมือง ซึ่งก็ส่งผลให้เกิดคำถามว่า "แล้วสถาบันดังกล่าวจะมีบทบาทที่จะเสริมสร้างและพัฒนาระบบรัฐสภาได้อย่างไร" การที่สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมืองนั้น หากมองในอีกแง่หนึ่งเราจะพบว่า เป็นปัจจัยในทางบวกที่จะส่งเสริมสถานะของสถาบันที่ทำให้มีลักษณะของความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด อันจะนำไปสู่การเป็นสถาบันที่เป็น "กรรมการกลาง"หรือเป็น "อำนาจสำรอง" ในระบบรัฐสภา ทั้งนี้ เพราะระบบการปกครองไม่ว่ารูปแบบใดย่อมต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในทางการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัยที่มีวิวัฒนาการดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้งนี้ และก็อาจจะบ่อยครั้งที่จะต้องหันไปพึ่งกรรมการกลางหรือแหล่งอำนาจสำรองดังกล่าวในการเข้ามาแก้ไขปัญหาที่ฝ่ายการเมืองไม่อาจแก้ไขได้ ซึ่งในบางประเทศ เช่น อังกฤษหรือญี่ปุ่นที่มีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ ในปัจจุบันที่อาจจะไม่ค่อยเห็นภาพของการที่ต้องหันไปพึ่งพิงกรรมการกลางหรือแหล่งอำนาจสำรองดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากในอังกฤษ ฝ่ายการเมืองมีลักษณะที่เข้มแข็งอันเนื่องมาจากระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและนำไปสู่การมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้นำในทางการเมืองที่เข้มแข็ง (Strong Prime Minister) อยู่แล้ว ปัญหาทางการเมืองจึงแก้ไขไปได้โดยฝ่ายการเมืองโดยรัฐบาลและรัฐสภา หรือในญี่ปุ่นที่อาจจะมองไม่เห็นภาพดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ของความต้องรับผิดชอบของประมุขของรัฐต่อประเทศชาติในเรื่องผลลัพธ์ของสงคราม และโครงสร้างของสถาบันสมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่น ในทางรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ร่างขึ้นภายหลังสงครามที่เคร่งครัดต่อหลักการของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างมากจนไม่มีลักษณะของความยืดหยุ่น ที่จะเปิดช่องให้ประมุขของรัฐเข้ามามีส่วนแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาในทางการเมืองได้ แม้กระทั่งในส่วนของจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครอง ก็ไม่มีการเปิดช่องให้มีวิวัฒนาการในเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระจักรพรรดินอกเหนือไปจากรัฐธรรมนูญได้เลย แต่กลับกันภาพดังกล่าวของการพึ่งพากรรมการกลางหรือแหล่งอำนาจสำรองในระบบรัฐสภาของไทยนั้น เป็นภาพที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนมากไม่ว่าจะในกรณีที่พึ่งพาไปแล้วหรือกรณีความคาดหวังว่าจะพึ่งพาในอนาคต ไม่ว่าจะในการแก้ไขสภาวะวิกฤตทางการเมือง การแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการปฏิรูปทางการเมืองเป็นต้น ก็จะมียังคงมีอยู่ในข้อเท็จจริงในทางการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภาของไทย ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาและจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครองได้แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีความมั่นคง และมีลักษณะของการส่งเสริมในทางบวกมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เพราะการใช้พระราชอำนาจในภาวะวิกฤตของพระมหากษัตริย์ไทยโดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ 9) ได้แสดงถึงการแก้ไขและเยียวยาปัญหาในทางการเมืองของระบบรัฐสภาไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากในทางความเป็นจริง ในขณะที่

ฝ่ายการเมืองทำไม่ได้ในลักษณะแบบนั้น หรือมองในแง่ศักยภาพแล้วฝ่ายการเมืองไม่สามารถจะมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาที่เท่าเทียมได้ในทางความเป็นจริงที่ผ่านมา และการมีพระศักยภาพสูงของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวนี้ มีปัจจัยมาจากการที่ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญจะมีกรอบกำหนดเอาไว้เพื่อรักษาซึ่งคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของความเป็นกลางในทางการเมือง โดยอาศัยหลักการกระทำการใด ๆ โดยคำแนะนำและการรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือโดยฝ่ายการเมืองอื่นใดที่เกี่ยวข้อง และการมีจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครองของไทย ที่สำคัญที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะอีกอัน ที่เป็นปัจจัยในการรักษาซึ่งพระศักยภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยคือ "หลักทศพิธราชธรรม" ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติทางจารีตประเพณีการปกครองของพระมหากษัตริย์ไทยที่ยึดถือมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งในปัจจุบันที่กลายเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญก็ยังคงยึดถือ และปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวอยู่เสมอมา โดยตลอด ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมบทบาทของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาของไทย และยังมีปัจจัยสำคัญที่สืบเนื่องมาจากพระบารมีส่วนพระองค์ หรือเฉพาะพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันและพระราชจริยวัตรที่ได้ทรงมีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอตลอดมา ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างแหล่งอำนาจสำรองในทางการเมืองการปกครองของระบบรัฐสภาไทยอันมีประสิทธิภาพมากเช่นนี้ได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ ถือเป็นโครงสร้างของระบบรัฐสภาที่เป็นจุดแข็งที่สุดจุดหนึ่งของระบบรัฐสภาไทย เพราะฉะนั้น การจะให้สถาบันที่มีจุดแข็งนี้มีบทบาทในการเสริมสร้างและพัฒนาระบบรัฐสภาไทยได้นั้น ต้องคำนึงถึงการรักษาไว้ซึ่งการเป็นสถาบันที่มีจุดแข็งและมีประสิทธิภาพ เพราะจะนำมาซึ่งประโยชน์ในแง่ของประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบรัฐสภาไทย ทั้งนี้ โดยต้องไม่ลืมรักษาไว้ซึ่งปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะส่งเสริมศักยภาพของสถาบันดังกล่าว อันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งเสริมการเป็นกรรมากรกลางและการเป็นแหล่งอำนาจสำรอง นั่นก็คือ การรักษาไว้ซึ่งการเป็นสถาบันที่อยู่พ้นจากทางการเมือง หรือความไม่เป็นฝักเป็นฝ่ายใดในทางการเมือง หรือการมีความเป็นกลางในทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาไทยเอาไว้⁶⁵

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 416-418

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาทั้งหมดที่ผ่านมาแล้วในบทต่างๆ อาจสรุปถึงความเหมือนและความแตกต่างของพระมหากษัตริย์อังกฤษ และพระมหากษัตริย์ไทยทั้งในส่วนพระราชฐานะ พระราชอำนาจและบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในปัจจุบัน ได้โดยแบ่งเป็นกรณี ได้ดังนี้

1. พระราชฐานะ

พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์อังกฤษ และพระมหากษัตริย์ของไทยนั้นมีลักษณะสำคัญที่เหมือนกันคือ ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม และทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ ซึ่งในหลักการแล้วจะเหมือนกัน จะแตกต่างในส่วนของแนวคิดที่มาและรายละเอียดปลีกย่อย

แต่ส่วนของพระราชฐานะที่แตกต่างกันระหว่างพระมหากษัตริย์อังกฤษ และพระมหากษัตริย์ไทยที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ พระราชฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร และประมุขของศาลองค์กร

ในอังกฤษนั้น มีแนวคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารในทางแบบพิธี(Formal) เท่านั้น มิได้ทรงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารในแง่ของกลไก(Function) แต่อย่างใด ในรูปแบบของการปกครองในระบบระบอบรัฐสภา (Parliamentary system) ของอังกฤษนั้น ในทางรูปแบบ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และ รัฐสภาซึ่งถือเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualist) เนื่องจากในทางรูปแบบแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ในความเป็นจริงฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญเท่านั้น มิได้รับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด (monist) ในกรณีดังกล่าวนี้จะคล้ายคลึงกับประเทศไทย ในประเทศไทยนั้น ไม่มีแนวคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารเหมือนดังที่อังกฤษมี แต่อย่างไรก็ตาม ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแทบจะทุกฉบับได้มีการบัญญัติไว้ในแนวทางเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง และถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไทยสะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาของไทยมีลักษณะเป็นแบบอำนาจคู่

(Dualist) ดังเช่นอังกฤษ แต่กระนั้น ในความเป็นจริง กลไกที่แท้จริงของระบบการปกครองในระบบรัฐสภาของไทย เป็นแบบอำนาจเดี่ยว(Monist) กล่าวคือ ในประเทศไทยนั้นตั้งแต่ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา มีลักษณะที่ฝ่ายบริหารเข้ามารับหน้าที่ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไปดำเนินการแทนองค์พระมหากษัตริย์ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ไทยกับคณะรัฐบาลเป็นไปในแบบพีธีเท่านั้น คณะรัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภามีใช่ต่อพระมหากษัตริย์ อาจกล่าวได้โดยสรุปว่าประเทศอังกฤษและไทยนั้น มีลักษณะเหมือนกันคือรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ความสัมพันธ์ของพระมหากษัตริย์และรัฐบาลเป็นไปตามแนวแบบพีธีเท่านั้น แต่จะมีส่วนที่แตกต่างกันก็คือ ในประเทศอังกฤษมีแนวคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร แต่ของไทยมิได้มีแนวคิดเช่นนั้น

2. พระราชอำนาจ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า จุดมุ่งหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy) นั้น คือการที่จะทำให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยวิวัฒนาการของสถาบันพระมหากษัตริย์ วิวัฒนาการของระบอบการปกครอง รวมทั้งขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ทำให้พระราชอำนาจและบทบาทตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์อังกฤษและพระมหากษัตริย์ไทยมีความแตกต่างกันในเนื้อหา

พระมหากษัตริย์อังกฤษยังทรงมีพระราชอำนาจในการที่จะทรงใช้พระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ในกรณีของการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และในกรณีวิกฤติการณ์ของชาติ และแนวโน้มของการเพิ่มพูนพระราชอำนาจดังกล่าวก็มีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมือง จากรูปแบบของพรรคการเมืองแบบสองพรรค ไปเป็นแบบหลายพรรคการเมือง(multi-party system) อันจะก่อให้เกิดปัญหาหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้วไม่มีพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงในสภาสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่ง (hung Parliament) ขึ้นได้ง่าย

แต่เดิมนั้นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional –representation) ไม่เป็นที่ยอมรับในอังกฤษ แต่ต่อมาก็ได้เริ่มมีการกล่าวถึงระบบการเลือกตั้งแบบดังกล่าว โดยเฉพาะพรรคเลเบอร์ซึ่งเห็นวาระระบบดังกล่าว จะเป็นส่วนช่วยให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ยังได้มีการเสนอโดยกลุ่มต่างๆเช่นกลุ่ม Charter 88 ให้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นในอังกฤษ แต่กรณีของการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนี้ก็ยังคงเป็นที่โต้

เถียงกันอยู่ว่ารัฐธรรมนูญที่ลายลักษณ์อักษรจะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญ ที่มีส่วนที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่

กรณีของประเทศอังกฤษดังกล่าวไม่ปรากฏในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หากได้ศึกษาถึงประวัติรัฐธรรมนูญไทยในฉบับต่างๆที่ผ่านมาจะเห็นว่า มีลักษณะตรงกันข้ามกับอังกฤษ กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับที่มีลักษณะที่ถวายเป็นพระราชอำนาจแก่องค์พระมหากษัตริย์มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยพระอัจฉริยภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทำให้ทรงวางพระองค์อยู่เหนือการเมืองตลอดมา จะทรงลดพระองค์เข้ายุ่งเกี่ยวกับกรณีที่เกิดเหตุการณ์วิกฤติของประเทศชาติเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้พระมหากษัตริย์ไทยจะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจดั้งเดิมที่จะทรงใช้ในกรณีวิกฤติการณ์ของบ้านเมือง ซึ่งก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษแต่ก็มีส่วนที่แตกต่างกันอยู่ในรายละเอียด กล่าวคือ

1. พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เอง ในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และทรงใช้พระราชอำนาจโดยพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ในกรณีบ้านเมืองอยู่ในภาวะวิกฤติทางรัฐธรรมนูญหรือทางเศรษฐกิจ ดังเช่น กรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงในสภาสามัญได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือการชะงักงันของสภาสามัญ (hung Parliament) หรือในกรณีที่ในปี 1931 พระเจ้าจอร์จที่ 5 ทรงไม่ต้องการให้นาย MacDonald ลาออกในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตกต่ำ จึงได้ทรงพยายามที่จะแก้ไขสถานการณ์โดยพยายามจะให้มีการตั้งรัฐบาลแห่งชาติ (National government) ขึ้นภายใต้การนำของนาย MacDonald โดยทรงพยายามเกลี้ยกล่อมให้หัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทิฟ และหัวหน้าพรรคลิเบอรัลเข้าร่วมในรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งหัวหน้าพรรคทั้งสองก็ยินยอมให้มีการตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้น หรือกรณีที่พระเจ้าจอร์จ ที่ 5 ทรงยินยอมที่จะให้คำสัตย์ต่อพรรครัฐบาลว่าจะทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งขุนนางเข้าไปในสภาขุนนาง เพื่อที่จะให้มีการผ่านร่างกฎหมายจำกัดอำนาจของสภาขุนนางในการยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นต้น

กรณีของวิกฤติการณ์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ถือเป็นกรณีที่เป็นข้อพิพาทในทางการเมือง ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งจะต่างจากกรณีการใช้พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ไทยที่ เป็นการใช้พระราชอำนาจในกรณีเกิดเหตุการณ์วิกฤติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนกับรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังเช่น กรณี 14 ตุลา หรือพฤษภาทมิฬ เป็นต้น พระมหากษัตริย์ไทยไม่เคย

ทรงลดพระองค์ลงมาอยู่กับปัญหาการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมือง ดังเช่นในอังกฤษ ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงดำรงพระองค์อยู่เหนือการเมืองอย่างแท้จริงยิ่งกว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษ ที่เป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2. การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษในกรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้พระราชอำนาจที่มีข้อโต้แย้งในทางวิชาการเสมอมาว่า พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงสามารถใช้พระราชอำนาจดังกล่าวได้หรือไม่เพียงใด และเป็นการใช้พระราชอำนาจเกินขอบเขตของ รัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย นั้น ถือเป็นการใช้พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ ที่ทรงมีอยู่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว พระราชอำนาจดั้งเดิมดังกล่าวจะยังคงมีอยู่มากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ แต่จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาก็เป็นที่น่าประจักษ์แล้วว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพเป็นล้นพ้น การที่พระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในกรณีวิกฤติการณ์แต่ละครั้งนำมาซึ่งความสุขสงบในสังคม และเป็นที่ยอมรับของเหล่าพสกนิกรเป็นอย่างยิ่ง การใช้พระราชอำนาจของพระองค์มิได้เคยถูกติเตียนจากพสกนิกรเลยแม้แต่น้อย ตรงกันข้ามกลับมีแต่เสียงแซ่ซ้องสรรเสริญในพระมหากษัตริย์องค์ที่ทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพ บัดเป่าทุกขให้แก่ประชาชน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้มีได้หมายความว่าสมเด็จพระราชินีนาถแห่งประเทศอังกฤษ จะทรงมีพระบรมเดชานุภาพยิ่งหย่อนไปกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของไทย แต่ทั้งนี้ เป็นเพราะลักษณะของรัฐธรรมนูญของอังกฤษประกอบไปด้วยทั้งส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้เป็นการยากแก่การตีความถึงพระราชอำนาจที่พระองค์จะทรงใช้ ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีการใช้พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ไทย พระราชอำนาจดั้งเดิมนี้เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอยู่แต่เดิม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว อาจทำให้มีการมองว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของไทยนั้น คงมีอยู่เท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่แท้จริงแล้ว พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยที่แต่เดิมมีอยู่อย่างล้นพ้นนั้นก็ยังคงมีอยู่ เพียงแต่ว่าจะสามารถนำมาใช้ได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่า การใช้พระราชอำนาจดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่เพียงใด รวมทั้งขึ้นอยู่กับพระบรมเดชานุภาพ ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ (Royal Charisma)

3. บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในปัจจุบัน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย ทั้งอังกฤษและไทย ไม่มีภารกิจหลักในการบริหารปกครองประเทศเสมือนที่ต้องทำในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ คงเหลือไว้แต่ภารกิจในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ เป็นสัญลักษณ์ของชาติ เป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชน เป็นตัวแทนของรัฐในการสัมพันธ์กับนานา ประเทศ เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำรัฐบาล และเป็นศูนย์กลางประสานประโยชน์ของคนทุกฝ่ายในชาติ

ตั้งแต่ในยุคโบราณสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษถูกมองว่า เป็นสถาบันที่ลึกลับและ เต็มไปด้วยความรู้สึกแห่งเทพนิยาย(magic) ได้มีการสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับราชวงศ์ อังกฤษในปี 1956 หลังจากการขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 เป็นเวลา 4 ปี ผลปรากฏว่าร้อยละ 35 เชื่อว่าพระมหากษัตริย์ได้ถูกเลือกโดยพระเจ้า

จนกระทั่งในช่วงปี 1990 ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เริ่ม เปลี่ยนไป ความรู้สึกว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่เต็มไปด้วยเทพนิยายเริ่มหมดสิ้นไป ทั้งนี้ เนื่องจากทัศนคติของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงต่อสภาพสังคมในยุคใหม่ เริ่มมีการปรับเปลี่ยนไปอย่าง มาก โดยเฉพาะในช่วงปี 1975 ถึง 1990 เป็นช่วงที่นาง Margaret Thatcher เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายของนาง Margaret ได้ส่งผลกระทบต่อสถาบันและองค์กรต่างๆในหน่วยราชการ โดยเฉพาะ นโยบายที่เรียกว่า Thatcherism ซึ่งมีแนวทางว่า สถาบันหรือองค์กรต่างๆจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความ มีประโยชน์ขององค์กรหรือสถาบันต่อประเทศชาติหรือสังคม ข้ออ้างของการมีประโยชน์ต่อสังคมจะ ต้องมีใช้ข้ออ้างที่ว่า องค์กรหรือสถาบันนั้นๆเป็นองค์กรหรือสถาบันที่มีมานานแล้วเท่านั้น หากองค์กร หรือสถาบันใดไม่สามารถพิสูจน์ได้ ก็จำเป็นต้องยกเลิกหรือมีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่

นโยบายดังกล่าว แม้ไม่ได้กระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษโดยตรง ก็ตาม แต่ก็มีผลกระทบในทางอ้อมที่ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ พยายามที่จะปรับเปลี่ยน สถาบันให้มีความทันสมัยขึ้น โดยพยายามจะปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์จากสถาบันที่เต็มไปด้วยความรู้สึก เทพนิยาย (magic) ไปสู่สถาบันที่ทรงไว้ซึ่งคุณประโยชน์ (practical) ซึ่งกรณีดังกล่าวสถาบันพระ มหากษัตริย์อังกฤษจำเป็นต้องลดระยะห่างของสถาบันกับประชาชนลง และพยายามเข้าไปเป็น ส่วนหนึ่งในชีวิตประชาชน

สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบัน ปรับเปลี่ยนบทบาทจากสถาบันที่ห่างไกลจากประชาชนมาเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น โดยการประกอบพระราชกรณียกิจเพื่อสังคม รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนที่ได้รับการดูแลจากรัฐบาลไม่ทั่วถึง ลักษณะ ดังกล่าวเป็นบทบาทในยุคใหม่ของสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ โดยอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทที่มีแนวคิดแบบสังคมสงเคราะห์(welfare conception) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธ ที่ 2 และเจ้าฟ้าชายชาร์ล ซึ่งอุทิศพระองค์ในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนพิการ คนว่างงาน และคนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ลักษณะดังกล่าวข้างต้น เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับบทบาทของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคปัจจุบัน พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตยจาก พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบันมีมาแล้ว 3 พระองค์นับแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2468-2477) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 (พ.ศ. 2478-2489) และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลปัจจุบัน ด้วยข้อจำกัดของช่วงเวลาเสวยราชย์ บทบาทที่ชัดเจนของสถาบันพระมหากษัตริย์ในยุคประชาธิปไตย จึงจะศึกษาได้จากพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันที่ทรงครองราชย์ยาวนานกว่ากึ่งศตวรรษ ซึ่งมีความชัดเจนและเป็นแนวทางมากกว่าในรัชกาลอื่นๆ

ในสมัยราชาธิปไตย สถาบันพระมหากษัตริย์มีผลกระทบต่อลักษณะของสังคมและวัฒนธรรมตามภารกิจการบริหารปกครองของพระมหากษัตริย์ เช่น การเพิ่มหรือลดจำนวนและประเภทของประชากรในราชอาณาจักร การแบ่งชั้นของสังคมที่กำหนดตามอำนาจหน้าที่บริหารปกครองของเจ้าและนายที่มีต่อไพร่และทาส ลักษณะของวัฒนธรรมจำแนกตามชนชั้นได้เป็นวัฒนธรรมหลวงของชนชั้นปกครอง และวัฒนธรรมราษฎร์ของชนชั้นชาวบ้านราษฎร การสร้างสรรค์และอนุรักษ์วัฒนธรรม เป็นผลโดยตรงจากการดำเนินชีวิตของชนชั้นปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นต้นแบบวางเกณฑ์และมาตรฐาน และการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของสังคมก็เป็นผลสืบเนื่องจากพระราชดำริและพระราชประสงค์ว่า ผู้บริหารปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองควรจะมีความสัมพันธ์และการกระทำต่อกันอย่างไร

ลักษณะของสังคมและวัฒนธรรมในเรื่องต่างๆ ข้างต้นนี้ ในยุคของประชาธิปไตย ก็ยังมีอำนาจการบริหารปกครองเป็นตัวกำหนดอยู่ แต่ผู้กำหนดคือรัฐบาลที่ไม่ใช่องค์พระมหากษัตริย์

โดยสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบประชาธิปไตยไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบเหมือนดังเช่นในระบบราชาธิปไตย

บทบาทหน้าที่ทางการ ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบประชาธิปไตยมอบหมายให้สถาบันอื่นใดปฏิบัติแทนไม่ได้ มีอยู่หลายกรณีคือ กิจกรรมที่เกี่ยวกับพระราชพิธีตามประเพณีของราชสำนัก อันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมชั้นสูงของสังคมไทยมาแต่โบราณกาล พระราชพิธีที่เป็นการภายในส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์นั้นจะคงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงไปตามพระราชอัธยาศัยโดยตรง แต่ในส่วนพระราชพิธีที่มีส่วนเป็นการสาธารณะของชาติให้ประชาชนทั่วไปในสังคมมีส่วนร่วม เป็นงานใหญ่ที่ต้องใช้ทรัพยากรมาก รัฐบาลต้องจัดงบประมาณสนับสนุนเพื่อแบ่งเบาพระราชภาระ เช่น พระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ เพื่อความสมบูรณ์ของเกษตรกรรมที่ผลิตอาหารเลี้ยงประชาชนในชาติหรือพระราชพิธีใหญ่ ๆ ในโอกาสสำคัญพิเศษที่มีนาน ๆ ครั้ง เช่น พระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระราชพิธีเสด็จทางชลมารคหรือสถลมารค เสด็จฉลองระยะเวลาครองราชสมบัติหรือรอบพระชนมายุที่ยาวนาน ซึ่งพิธีการเหล่านี้มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประธานที่มาของงาน และพลกนิกรร่วมฉลองแสดงความปิติและภักดี กิจกรรมเหล่านี้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์แสดงความรักสามัคคี และศักดิ์ศรีเกียรติยศของประเทศชาติ ที่มีความสืบเนื่องของอารยธรรมไทย เป็นการสืบสานและอนุรักษ์วัฒนธรรมไทยในแบบจารีตประเพณีดั้งเดิมที่ไม่มีสถาบันอื่นใดในสังคมจะแบ่งเบาภารกิจนี้ไปได้

การสร้างสรรคและบำรุงรักษาสมบัติวัฒนธรรมประเภทสาธารณสถานและวัตถุ เช่น ปราสาทราชวังและวัดวาอาราม ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยราชาธิปไตยมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดตามอำนาจการปกครองทำขึ้นได้ไม่จำกัดนั้น ในสมัยประชาธิปไตย ความรับผิดชอบส่วนใหญ่ตกเป็นของรัฐบาล ยกเว้นบางส่วนที่เป็นกิจการส่วนพระองค์และพระราชวงศ์ ซึ่งไม่ประสงค์ให้เป็นภาระของรัฐบาลและงบประมาณแผ่นดิน กิจกรรมทางวัฒนธรรมด้านอื่นๆตามพระราชอัธยาศัยและพระอัจฉริยภาพส่วนพระองค์ เช่น การสร้างสรรคงานศิลปะแขนงต่างๆทั้งในรูปแบบประเพณีไทยและในรูปแบบสมัยใหม่สากล การทำงานช่างหรือการศึกษาค้นคว้าทางวิทยาการและการปฏิบัติศาสนกิจ การกีฬาและนันทนาการ ด้วยพระองค์เอง หรือด้วยการส่งเสริมอุปถัมภ์ช่างและผู้รู้อื่นๆ ตามแบบอย่างราชประเพณีที่มีมาแต่โบราณเช่นนี้ เป็นสิทธิเสรีภาพส่วนพระองค์ ที่ไม่ถือเป็นภาระหน้าที่ทางการโดยตำแหน่งของสถาบันพระมหากษัตริย์ในยุคประชาธิปไตย แต่องค์พระมหากษัตริย์ก็ทรงได้รับเอากิจกรรมเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์เสมอมา

พระราชกรณียกิจในด้านการส่งเสริมคุณภาพของประชาชนพลเมือง ด้วยการเสด็จ เยี่ยมเยียนทุกข์สุขของราษฎรโดยตรงด้วยพระองค์เอง ของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ ซึ่งไม่มี รายงานละเอียดในประวัติศาสตร์ของสถาบันพระมหากษัตริย์สมัยโบราณ แต่สันนิษฐานว่าคงมีอยู่ใน สมัยสุโขทัยและในสมัยอยุธยา ต่อมาเริ่มมีมากขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ของกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งให้โอกาส ประชาชนมีความสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์ได้ใกล้ชิดกันมากขึ้นนั้น ใน รัชกาลปัจจุบันความ สัมพันธ์ดังกล่าวนับได้ว่ามีมากกว่าในยุคสมัยใดๆ ของประวัติศาสตร์ไทย จากการประพาสในทุก สภาภูมิประเทศทั่วทุกภาคเพื่อรับรู้ความทุกข์ยากของราษฎร ที่รัฐบาลผู้บริหารปกครองในระบบอบ ประชาธิปไตยยังคงดูแลบริการได้ไม่ทั่วถึงเพราะความจำกัด ของทรัพยากรวัตถุและบุคคล โครงการช่วย เหลือบรรเทาปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและการศึกษาของประชาชนผู้ยากไร้ และด้วยโอกาสในถิ่น ทูรกันดาร ด้วยบุคลากรอาสาสมัครสนองพระราชประสงค์ และทุนทรัพย์ส่วนพระองค์ ซึ่งเมื่อเวลาล่วง ไปได้ก็มีโครงการอื่นๆ เพิ่มขึ้นเป็นโครงการส่วนพระองค์ เพื่อช่วยพัฒนาอาชีพของราษฎร และอนุรักษ์ สภาพแวดล้อมธรรมชาติด้วยในทุกภาคของประเทศ ที่เริ่มจากการทดลองศึกษาค้นคว้าด้วยพระองค์ เองและผู้เชี่ยวชาญในพระบรมราชูปถัมภ์ และด้วยเงินบริจาคสมทบโดยเสด็จพระราชกุศลตามพระ ราชอัธยาศัยของประชาชนผู้ศรัทธา แล้วนำไปแนะนำให้ราษฎรกลุ่มเป้าหมายปฏิบัติเพื่อพัฒนาอาชีพ และชีวิตความเป็นอยู่ของตนได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมถึงโครงการตามพระราชดำริเสนอแนะ ให้รัฐบาลร่วมดำเนินการแก้ปัญหาฝนแล้งน้ำท่วม ดินเสื่อมโทรม การขาดแคลนน้ำ ทั้งในเขตชนบท และเขตเมือง หรือปัญหาการทำลายป่าและภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ซึ่งสรุปแล้วคือพระ ราชกรณียกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุกแง่มุมอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการที่แสดงถึงพระ เมตตา และพระปัญญาบารมี

บทบาทดังกล่าวของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบประชาธิปไตย จึงกลายเป็นบท บทบาทใหม่ที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขสภาพแวดล้อมของยุคสมัย ปัจจุบันที่ต่างไปจากบทบาทเดิมของสถาบันในสภาพแวดล้อมในอดีต และบทบาทดังกล่าวอาจมีการ พัฒนาการต่อไปซึ่งจะมีส่วนสำคัญ ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปในอนาคตได้อย่างต่อเนื่อง และมั่นคง

อาจกล่าวโดยสรุปว่า บทบาทของพระมหากษัตริย์ในยุคของการปกครองในระบบอบ ประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมกับประชาชนในสังคมมากขึ้น ทั้งในลักษณะที่เป็น การช่วยเหลือดูแลทุกข์สุขของราษฎรที่เป็นรูปธรรม และในลักษณะของการพระราชทานกำลังใจในการ ดำเนินชีวิตซึ่งมีลักษณะเป็นเสมือนศูนย์รวมใจของคนทั้งชาติ ซึ่งบทบาทในสองลักษณะดังกล่าวนี้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ได้ทรงถือเป็นพระราชภารกิจของพระองค์เสมอมานับแต่เมื่อพระองค์ได้ทรงขึ้นครองราชย์เมื่อกว่า 50 ปีที่ผ่านมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงทุ่มเทพระวรกาย และพระวิริยะอุตสาหะในการที่จะให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของอาณาประชาราษฎร์ทั้งทางด้านรูปธรรมและทางด้านจิตใจ ในทางรูปธรรมนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงริเริ่มโครงการต่างๆ เพื่อช่วยให้ประชาชนมีอยู่มีกิน ในส่วนทางด้าน จิตใจ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพยายามที่จะชี้แนะหนทางในการดำเนินชีวิตที่ถูกต้อง ดังจะเห็นได้จากการที่ทรงมีพระราชนิพนธ์เรื่องพระมหาชนก เพื่อช่วยชี้นำทางประชาชนให้มีความมานะอดทนต่อการกระทำในสิ่งต่างๆ นอกจากนั้น ยังทรงได้มีแนวพระราชดำริในเรื่องของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อช่วยชี้นำประชาชนให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องและ เหมาะสม บทบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดังกล่าวถือได้ว่าเป็นบทบาทของสถาบัน พระมหากษัตริย์ยุคใหม่ที่ลงมาสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชน บทบาทดังกล่าวนี้เพิ่งเริ่มเป็นบทบาทที่พระมหากษัตริย์อังกฤษหันมาให้ความสนใจ โดยในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา นี้ พระราชวงศ์อังกฤษได้เริ่มที่จะลงมาสัมผัสประชาชนอย่างใกล้ชิด รวมทั้งได้เริ่มแสดงบทบาทในทางสังคมสงเคราะห์มากขึ้นเช่นกัน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่เป็นเสมือนหนึ่งศูนย์รวมจิตใจของคนไทยทั้งชาติ พระบรมเดชาานุภาพของพระองค์มีมากล้นจนเกินกว่าที่จะสามารถบัญญัติไว้เป็นถ้อยคำใดๆ ในกฎหมายได้ ไม่มีความ จำเป็นอันใดที่จะต้องมีการบันทึก หรือบัญญัติถึงพระบรมเดชาานุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้เป็นตัวบทกฎหมาย เพราะพระบรมเดชาานุภาพและพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์นั้นเป็นที่ซาบซึ้งและสถิตยอยู่ทั่วในจิตใจของชนชาวไทยทุกคนอยู่แล้วโดยเสมอมา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ .ตำนานพุทธเจดีย์ . กรุงเทพมหานคร:
แพร่พิทยา, 2514.

กรมหมื่นพิทยาลาภฤทธิยากร.พระวรวงศ์เธอ .ชุมนุมพระนิพนธ์ . กรุงเทพมหานคร:สมาคมสังคม
ศาสตร์แห่งประเทศไทย,2507.

กรมมรดกของชาติ .วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย.พิมพ์ครั้งที่ 2.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
บรรณกิจ,2524.

กระแสพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีต่อ พล.อ. สุจินดา - พล.ต. จำลอง." มติชน 22
พฤษภาคม 2535.

กัญญา นระว.รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศีษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ
ศักราช 2475 .วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย ,2542.

เกษม ศิริสัมพันธ์. "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภา." ใน รวบรวมบทความใน
โอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์. สมยศ เชื้อไทย บรรณาธิการ
กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พริ้นติ้งเฮาส์. 2531.

เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 เล่ม 2.พระนคร :
กรมศิลปากร, 2477

เฉลิมเกียรติ ฝืนนวล. รายงานการวิจัยเรื่องความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์.
กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูต. เอกสารการเมือง-การปกครองของไทย พ.ศ. 2417-
2477 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่ง
ประเทศไทย, 2532.

ชาญชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.
ปริญญาานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร,2519.

ณรงค์ พ่วงพิศ . “ การเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย” .สุโขทัยศึกษารวมบทความทางวิชาการ
 แถมสุข นุ่มนนท์. ยังเติร์กรุ่งแรก : กบฏ ร.ศ. 130 กรุงเทพมหานคร : ก้องเกียรติการพิมพ์, 2522.
 ทรงวุฒิ จารขจรกุล .รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง: ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2517.วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะ
 นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ธงทอง จันทรางศุ.พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย .วิทยานิพนธ์
 ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย,

ธิดา สาระยา.รัฐโบราณ ในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กำเนิดและพัฒนาการ.
 กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์เมืองโบราณ,2537.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. พิมพ์ครั้งที่สอง กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
 อมรินทร์วิชาการ,2540.

นายหนวยนามแฝง. เจ้าฟ้าประชาธิปไตยราชันผู้นิราศ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร :
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์,2530.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ . ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ ใน พงศาวดารอยุธยา . กรุงเทพฯ :
 พิษณุพรินท์ติ้งเซ็นเตอร์ ,2543.

กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ .กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม
 ,2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. พิมพ์ครั้งแรก.กรุงเทพมหานคร:
 สำนักพิมพ์นิติธรรม,2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ .ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
 นิติธรรม,2537.

ปรีชา ช้างขวัญยืน .ธรรมรัฐ-ธรรมราชา.กรุงเทพมหานคร:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2542.

พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช.

2531.

พินัย ฌ นคร . ประวัติและวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย: “จากสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่สมัยปฏิรูปการเมือง”.วารสารกฎหมายปกครองเล่ม 16 ฉบับพิเศษ.2540.

ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ(โดยสังเขป) เล่ม 2.พระนคร:

โรงพิมพ์อักษรนิติ,2495.

ภาวดี มหาจันทร์. รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ พ.ศ.2439-2475. กรุงเทพมหานคร :

ไทยวัฒนาพานิช., 2527.

โกคิน พลกุล . ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร: โครงการ

นโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ,2529.

มนตรี รูปสุวรรณ กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ ฤทัย หงส์สิริ มานิตย์ จุมปา คมสัน โพธิ์คง

. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร

: สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2542.

มัทนา เกษกมล. “การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.”

สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 14 เมษายน – พฤษภาคม 2519.

มานิต จุมปา. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540” .กรุงเทพฯ : นิติธรรม,2543.

มุกดา เอนกโลกาภิกจ . รัฐธรรมนูญ และสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช 2492 . วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย ,2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก

หน้า 1-99 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540

รัฐสภา. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบอบรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร :

กองการพิมพ์เลขาธิการรัฐสภา, 2523.

รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปรากฏตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475

วันอังคารที่ 28 มิถุนายน พุทธศักราช 2475

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันพฤหัสบดี ที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 529 ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 30 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2489.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 132 หน้า 1-2 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2516.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 161 หน้า 1-110 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2516.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 171 หน้า 1-18 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2516.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 169 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 23 มกราคม 2518.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 216 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2534.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 5 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540.

วิชณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2523.

วิชณุ เครืองาม. "กฎมณเฑียรบาลในระบบกฎหมายไทย." ใน รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปีศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด. 2534.

วิชณุ เครืองาม. "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ". รัฐสภาสาร. ปีที่ 38. ฉบับที่ 7. มกราคม 2533.

วิชณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร." วารสารกฎหมาย 3. 2 พ.ศ.-ส.ศ. 2520.

ศรีศักร วัลลิโภดม. สยามประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2539.

ศิลปากร, กรม. ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย. กรมศิลปากรจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระราชประสิทธิ์คุณ 8 เมษายน 2515 .

สนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตาม

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2469-2475. พิมพ์ครั้งที่

2 กรุงเทพมหานคร : โครงการผลิตเอกสารทางวิชาการ ภาคศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประ

ศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528.

สนธิ เตชานันท์. “พระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.

”เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เรื่อง สังคมไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดโดย สถาบันไทยศึกษา และ ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 7-9 กุมภาพันธ์ 2537

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.

สมเด็จพระญาณสังวร . ทศพิชราชธรรม และหลักพระพุทธศาสนา . กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2516.

สุพร อิศรเสนา,ม.ล. การทำหนังสือทูลเกล้าถวายฎีกา .กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุทธิแสงการพิมพ์, 2528.

สุภางค์ จันทวานิช.และ วิมาลา ศิริพงษ์. ระบบการเมืองการปกครองของชนชาติไทย.

กรุงเทพมหานคร:สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2542.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย .กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 6 พ.ศ. 2517 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัด, 2533.

หยุด แสงอุทัย. คู่มือรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร. พิมพ์ครั้งที่ 3 พระนคร : โรงพิมพ์สุจินต์การพิมพ์ ,2508.

อมร จันทรสมบุญณ์ . บทความกึ่งวิชาการ เรื่อง การเล่นเกม การยื่นญัตติให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ พรก.ตามมาตรา 218-219 เกมของใครในส่วนตัวด้วย กรณีตัวอย่าง.

เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง.2543

อมร จันทรสมบุญณ์. "สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตไทย."

อมรรัตน์ กุลสุจริต. ประมุขของรัฐในระบอบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย .

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2541.

อัศจรรย์พร กมฺพพิสัย. กบฏ ร.ศ. 130 กบฏเพื่อประชาธิปไตย แนวคิดทหารใหม่. พิมพ์ครั้งแรก

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ, 2540.

เอี่ยม ฉายานาม . ประวัติศาสตร์อังกฤษ . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

ภาษาอังกฤษ

A.V. Dicey. Introduction to the study of the law of the Constitution. London: Macmillan and Co, 1931.

Author Coke Burnell. The Ordinances of Manu. London: Kegan Paul. Trench. Trubner & Co. Ltd, 1991.

Borwornsak UWANNO , "LES CONVENTIONS DE LA CONSTITUTION EN GRANDE-BRETAGNE", THESE de Doctorat de Troisieme Cycle, UNIVERSITE DE PARIS X-NANTERRE, 1982

E.C.S. Wade and A.W. Bradley. Constitutional and Administrative Law. 10th ed London : Longman, 1985

Erskine May, Parliamentary Practice .9th edn.

D.L. Keir and F.H. Lawson . Case in Constitutional Law .Oxford : Clarendon Press , 1979.

Dorothy M. Fackle. "Crowned Buddha Images : a Southeast Asia". ใน ศิลปะและโบราณคดีในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร , 2517.

Geoffrey Marshall. Constitutional Conventions, The rules and Forms of Political Accountability . Oxford: clarendon press, 1984

Geoffrey Marshall . Constitutional theory .Oxford : Clarendon Press, 1971

Ghoshal. U.N.. A History of Indian Political Ideas . Madras: Oxford U. Press, 1969.

Gillian Peele. Governing The UK. London : Blackwell, 1995.

G.R. Elton . The Tudor Constitution : Documents and commentary . Cambridge: Cambridge U. Press, 1968.

- HMSO. Britain 1993 An Official hand book. London : Hmsco.,1993.
- Heine Geldren.Robert. Conceptions of State and Kingships in Southeast Asia .
Ithaca: Cornell University ,1956.
- Halsbury . Halsbury's Laws of England, Vol . XXXV . 4th ed. London : Butterworths,
1973-1984
- Ivor Jennings, Cabinet Government . 3rd ed. Cambridge : Cambridge University Press,
1961
- Ivor Jennings. The Law and the Constitution. London : University of London Press,1959.
- Jowitt Earl. The Dictionary of English Law . London : Sweet&Maxwell,1959
- Jack Lively Adam Lively Democracy in Britain. oxford : Blackwell ,1994.
- John Cannon and Ralph Griffiths . The Oxford Illustrated History of The British Monarchy.
Oxford : Oxford,1998.
- J.P. Kenyon . The Stuart Constitution 1603-1688 : Documents and commentary .
Cambridge : Cambridge U. Press,1973.
- Richard Cracknell . Lord Reform : The interim House background statistics . London:
House of Commons research paper, 2000),
- Rodney Brazier . Constitution Practice. The Foundations of British Government .Oxford :
Oxford press, 1999
- S.de Smith. The New Commonwealth and its Constitutions. 1964.
- Stanley De Smith and Rodney Brazier. Constitutional and Administrative Law
.London: Clarendon press,1999.
- The Parliamentary and the other Pension Act 1972.1987.Parliamentary and the other
Pension and Salaries Act 1976.Ministerial and the other Salaries Act 1975
- Vernon Bogdanor. The Monarchy and the Constitution . Oxford: Clarendon Press,1995.
- Winston L.S. Churchill. The Second World War . vol 5. , London : Cassell, 1949 .
- Winston L.S. Churchill. World War , vol.II, These Finest Hour . London : penquin, 1985

Walter Bagehot.The English Constitution. London:Fontana ,1967.

William Blackstone.Commentaries on the laws of England,1765.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

Act of Settlement, 1701

Whereas in the first year of the reign of Your Majesty, and of our late most gracious sovereign lady Queen Mary (of blessed memory), an Act of Parliament was made, entitled, "An Act for declaring the rights and liberties of the subject, and for settling the succession of the crown," wherein it was (amongst other things) enacted, established, and declared that the crown and regal government of the Kingdoms of England, France, and Ireland, and the dominions thereunto belonging, should be and continue to Your Majesty and the said late Queen, during the joint lives of Your Majesty and the said Queen, and to the survivor: and that after the decease of Your Majesty and of the said Queen, the said Crown and regal government should be and remain to the heirs of the body of the said late Queen; and for default of such issue, to Her Royal Highness the Princess Anne of Denmark, and the heirs of her body; and for default of such issue to the heirs of the body of Your Majesty. And it was thereby further enacted, that all and every person and persons that then were, or afterwards should be reconciled to, or shall hold communion with the see or Church of Rome, or should profess the popish religion, or marry a papist, should be excluded, and are by that Act made for ever incapable to inherit, possess, or enjoy the Crown and government of this realm, and Ireland, and the dominions thereunto belonging, or any part of the same, or to have, use, or exercise any regal power, authority, or jurisdiction within the same: and in all and every such case and cases the people of these realms shall be and are thereby absolved of their allegiance: and that the said Crown and government shall from time to time descend to and be enjoyed by such person or persons, being Protestants, as should have inherited and enjoyed the same, in case the said person or persons, so reconciled, holding communion, professing or marrying, as aforesaid, were naturally dead:

After the making of which statute, and the settlement therein contained, your majesty's good subjects, who were restored to the full and free possession and enjoyment of their religion, rights, and liberties, by the providence of God giving success to your majesty's just undertakings and unwearied endeavours for that purpose, had no greater temporal felicity to hope or wish for, that to see a royal progeny descending from Your Majesty, to whom (under God) they owe their tranquillity, and whose ancestors have for many years been principal assertors of the reformed religion and the liberties of Europe, and from our said most gracious sovereign lady, whose memory will always be precious to the subjects of these realms: and it having since pleased Almighty God to take away our said sovereign Lady, and also the most hopeful Prince William, Duke of Gloucester (the only surviving issue of Her Royal Highness the Princess Anne of Denmark) to the unspeakable grief and sorrow of Your Majesty and your said good subjects, who under such losses being sensibly put in mind, that it standeth wholly in the pleasure of Almighty God to prolong the lives of Your Majesty and of Her Royal Highness, and to grant to Your Majesty, or to Her Royal Highness, such issue as may be inheritable to the Crown and regal government aforesaid, by the respective limitations in the said recited act contained, do constantly implore the divine mercy for those blessings: and Your Majesty's said subjects having daily experience of your royal care and concern for the present and future welfare of these Kingdoms, and particularly recommending from your throne a further provision to be made for the succession of the Crown in the Protestant line, for the happiness of the nation, and the security of our religion; and it being absolutely necessary for the safety, peace, and quiet of this realm, to obviate all doubts and contentions in the same, by reason of any pretended title to the Crown, and to maintain a certainty in the succession thereof, to which your subjects may safely have recourse for their protection, in case the limitations in the said recited act should determine: therefore for a further provision of the succession of the Crown in the Protestant line, we Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, do beseech Your Majesty that it may be enacted and declared, and be it enacted and declared by the King's most excellent majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual

and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, That the most excellent Princess Sophia, Electress and Duchess Dowager of Hanover, daughter of the most excellent Princess Elizabeth, late Queen of Bohemia, daughter of our late sovereign lord King James the First, of happy memory, be and is hereby declared to be the next in succession, in the Protestant line, to the imperial Crown and dignity of the said Realms of England, France, and Ireland, with the dominions and territories thereunto belonging, after His Majesty, and the Princess Anne of Denmark, and in default of issue of the said Princess Anne, and of His Majesty respectively: and that from and after the deceases of His said Majesty, our now sovereign lord, and of Her Royal Highness the Princess Anne of Denmark, and for default of issue of the said Princess Anne, and of His Majesty respectively, the Crown and regal government of the said Kingdoms of England, France, and Ireland, and of the dominions thereunto belonging, with the royal state and dignity of the said Realms, and all honours, styles, titles, regalities, prerogatives, powers, jurisdictions and authorities, to the same belonging and appertaining, shall be, remain, and continue to the said most excellent Princess Sophia, and the heirs of her body, being Protestants: and thereunto the said Lords Spiritual and Temporal, and Commons, shall and will in the name of all the people of this Realm, most humbly and faithfully submit themselves, their heirs and posterities: and do faithfully promise, that after the deceases of His Majesty, and Her Royal Highness, and the failure of the heirs of their respective bodies, to stand to, maintain, and defend the said Princess Sophia, and the heirs of her body, being Protestants, according to the limitation and succession of the Crown in this act specified and contained, to the utmost of their powers, with their lives and estates, against all persons whatsoever that shall attempt anything to the contrary.

II. Provided always, and be it hereby enacted, That all and every person and persons, who shall or may take or inherit the said Crown, by virtue of the limitation of this present act, and is, are or shall be reconciled to, or shall hold communion with, the See or Church of Rome, or shall profess the popish religion, or shall marry a papist, shall be subject to such incapacities, as in such case or cases are by the said recited act

provided, enacted, and established; and that every King and Queen of this Realm, who shall come to and succeed in the imperial Crown of this Kingdom, by virtue of this act, shall have the coronation oath administered to him, her or them, at their respective coronations, according to the act of Parliament made in the first year of the reign of His Majesty, and the said late Queen Mary, intituled, An act for establishing the coronation oath, and shall make, subscribe, and repeat the declaration in the act first above recited mentioned or referred to, in the manner and form thereby prescribed.

III. And whereas it is requisite and necessary that some further provision be made for securing our religion, laws and liberties, from and after the death of His Majesty and the Princess Anne of Denmark, and in default of issue of the body of the said Princess, and of His Majesty respectively; be it enacted by the King's most excellent majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in Parliament assembled, and by the authority of the same,

That whosoever shall hereafter come to the possession of this Crown, shall join in communion with the Church of England, as by law established;

That in case the Crown and imperial dignity of this Realm shall hereafter come to any person, not being a native of this Kingdom of England, this nation be not obliged to engage in any war for the defence of any dominions or territories which do not belong to the Crown of England, without the consent of Parliament;

That no person who shall hereafter come to the possession of this Crown, shall go out of the dominions of England, Scotland, or Ireland, without the consent of Parliament;

That from and after the time that the further limitation by this act shall take effect, all matters and things relating to the well governing of this Kingdom, which are properly cognizable in the Privy Council by the laws and customs of this Realm, shall be translated there, and all resolutions taken thereupon shall be signed by such of the Privy Council as shall advise and consent to the same;

That after the said limitation shall take effect as aforesaid, no person born out of the Kingdoms of England, Scotland, or Ireland, or the dominions thereunto belonging (although he be naturalized or made a denizen, except such as are born of English parents) shall be capable to be of the Privy Council, or a member of either House of Parliament, or to enjoy any office or place of trust, either civil or military, or to have any grant of lands, tenements or hereditaments from the Crown, to himself or to any other or others in trust for him;

That no person who has an office or place of profit under the King, or receives a pension from the Crown, shall be capable of serving as a member of the House of Commons;

That after the said limitation shall take effect as aforesaid, judges commissions be made *quamdiu se bene gesserint*, and their salaries ascertained and established; but upon the address of both Houses of Parliament it may be lawful to remove them;

That no pardon under the Great Seal of England be pleadable to an impeachment by the Commons in Parliament.

IV. And whereas the laws of England are the birth-right of the people thereof, and all the Kings and Queens, who shall ascend the throne of this Realm, ought to administer the government of the same according to the said laws, and all their officers and ministers ought to serve them respectively according to the same: the said Lords Spiritual and Temporal, and Commons, do therefore further humbly pray, That all the laws and statutes of this Realm for securing the established religion, and the rights and liberties of the people thereof, and all other laws and statutes of the same now in force, may be ratified and confirmed, and the same are by His Majesty, by and with the advice of the said Lords Spiritual and Temporal, and Commons, and by authority of the same, ratified and confirmed accordingly.

From Andrew Browning , “English Historical Documents1660-1714”,(London : London:
Eyre & Spottiswoode, 1953) pp.129-134



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Statute of Westminster, 1931
(British Statutes, 22 George V, Chapter 4)

An Act to give effect to certain resolutions passed by Imperial Conferences held in the years 1926 and 1930.

11th December, 1931

WHEREAS the delegates to His Majesty's Governments in the United Kingdom, the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland, at Imperial Conferences holden at Westminster in the years of our Lord nineteen hundred and twenty-six and nineteen hundred and thirty did concur in making the declarations and resolutions set forth in the Reports of the said Conferences:

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:

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:

And whereas it is necessary for the ratifying, confirming and establishing of certain of the said declarations and resolutions of the said Conferences that a law be made and enacted in due form by authority of the Parliament of the United Kingdom:

And whereas the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland have severally requested and consented to the submission of a measure to the Parliament of the United Kingdom for making such provision with regard to the matters aforesaid as is hereafter in this Act contained:

NOW, THEREFORE, BE IT ENACTED by the King's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:--

1. In this Act the expression "Dominion" means any of the following Dominions, that is to say, the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland.

2. (1) The Colonial Laws Validity Act, 1865, shall not apply to any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion.

(2) No law and no provision of any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion shall be void or inoperative on the ground that it is repugnant to the law of England, or to the provisions of any existing or future Act of Parliament of the United Kingdom, or to any order, rule, or regulation made under any such Act, and the powers of the Parliament of a Dominion shall include the power to repeal or amend any such Act, order, rule or regulation in so far as the same is part of the law of the Dominion.

3. It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extra-territorial operation.

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.

5. Without prejudice to the generality of the foregoing provisions of this Act, section seven hundred and thirty-five and seven hundred and thirty-six of the Merchant Shipping Act, 1894, shall be construed as though reference therein to the Legislature of a British possession did not include reference to the Parliament of a Dominion.

6. Without prejudice to the generality of the foregoing provisions of this Act, section four of the Colonial Courts of Admiralty Act, 1890 (which requires certain laws to be reserved for the signification of His Majesty's pleasure or to contain a suspending clause), and so much of section seven of that Act as requires the approval of His Majesty in Council to any rules of Court for regulating the practice and procedure of a Colonial Court of Admiralty, shall cease to have effect in any Dominion as from the commencement of this Act.

7. (1) Nothing in this Act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts, 1867 to 1930, or any order, rule or regulation made thereunder.

(2) The provisions of section two of this Act shall extend to laws made by any of the Provinces of Canada and to the powers of the legislatures of such Provinces.

(3) The powers conferred by this Act upon the Parliament of Canada or upon the legislatures of the Provinces shall be restricted to the enactment of laws in relation to matters within the competence of the Parliament of Canada or of any of the legislatures of the Provinces respectively.

8. Nothing in this Act shall be deemed to confer any power to repeal or alter the Constitution or the Constitution Act of the Commonwealth of Australia or the Constitution Act of the Dominion of New Zealand otherwise than in accordance with the law existing before the commencement of this Act.

9. (1) Nothing in this Act shall be deemed to authorize the Parliament of the Commonwealth of Australia to make laws on any matter within the authority of the States of Australia, not being a matter within the authority of the Parliament or Government of the Commonwealth of Australia.

(2) Nothing in this Act shall be deemed to require the concurrence of the Parliament or Government of the Commonwealth of Australia, in any law made by the Parliament of the United Kingdom with respect to any matter within the authority of the States of Australia, not being a matter within the authority of the Parliament or Government of the Commonwealth of Australia, in any case where it would have been in accordance with the constitutional practice existing before the commencement of this Act that the Parliament of the United Kingdom should make that law without such concurrence.

(3) In the application of this Act to the Commonwealth of Australia the request and consent referred to in section four shall mean the request and consent of the Parliament and government of the Commonwealth.

10. (1) None of the following sections of this Act, that is to say, sections two, three, four, five, and six, shall extend to a Dominion to which this section applies as part of the law of that Dominion unless that section is adopted by the Parliament of the Dominion, and

any Act of that Parliament adopting any section of this Act may provide that the adoption shall have effect either from the commencement of this Act or from such later date as is specified in the adopting Act.

(2) The Parliament of any such Dominion as aforesaid may at any time revoke the adoption of any section referred to in sub-section (1) of this section.

(3) The Dominions to which this section applies are the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, and Newfoundland.

11. Notwithstanding anything in the Interpretation Act, 1889, the expression "Colony" shall not, in any Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act, include a Dominion or any Province or State forming part of a Dominion.

12. This Act may be cited as the Statute of Westminster, 1931.



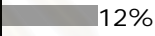
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข

ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ

โดยโมริ โพล(Mori Poll)

คิดว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบกษัตริย์เป็นระบบสาธารณรัฐหรือไม่

ระบบสาธารณรัฐ	 15%
ระบบกษัตริย์	 73%
ไม่มีความเห็น	 12%

สมาชิกในราชวงศ์พระองค์ใดที่ชื่นชอบและเห็นว่าทรงเป็นตัวอย่างที่ดีต่อพลสกนิกรมากที่สุด และพระองค์ใดที่เห็นว่าทรงไม่เป็นตัวอย่างที่ดีต่อพลสกนิกร

	ชื่นชอบ	เป็นตัวอย่างที่ดี	เป็นตัวอย่างที่ไม่ดี
	%	%	%
เจ้าหญิงแอนน์	39	36	12
สมเด็จพระราชินี	39	35	8
สมเด็จพระชนนี	29	33	4
เจ้าฟ้าชายชาร์ล	24	14	26
ดัชเชสแห่งเคนต์	3	13	5
เจ้าฟ้าชายแอนดรูว์	13	8	13
เจ้าหญิงมิเชลแห่งเคนต์	1	5	11
ดัชเชสแห่งยอร์ก	5	3	38
เจ้าฟ้าชายฟิลลิป	3	4	28
เจ้าฟ้าชายเอ็ดเวิร์ด	2	4	13
เคอต์เตสแห่งแอสเซ็ก	1	4	7
เจ้าชายวิลเลียม	42	42	2
เจ้าฟ้าหญิงมากาเรต	2	3	15

เจ้าชายแฮร์รี	10	14	2
เจ้าชายไมเคิลแห่งเคนต์	*	5	5
ไม่มีความเห็น	3	1	1

ทัศนคติต่อราชวงศ์อังกฤษเป็นเช่นใด

เป็นสถาบันที่ทรงเกียรติ	60%
มีความสำคัญต่อประเทศ	52%
ทำงานหนัก	33%
ได้รับความนับถือ	33%
ฟุ่มเฟือย	28%
ฉลาด	18%
สนใจต่อความต้องการของประชาชน	15%
มีศีลธรรม	14%
ไม่มีความรับผิดชอบ	11%
เป็นเหมือนครอบครัวอื่นโดยทั่วไป	9%
สัมผัสกับประชาชนอย่างใกล้ชิด	9%
เกียจคร้าน	8%
ทำให้ภาพพจน์ประเทศเสีย	6%
ใจกว้าง	6%
สำคัญต่อชีวิตประชาชน	5%
ไม่มีความเห็น	0%

สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายชาลส์ควรจะมีสิทธิในการขึ้นครองราชย์เพื่อให้เจ้าชายวิลเลียมขึ้นครองราชย์แทนหรือไม่

ควร	40%
ไม่ควร	51%
ไม่มีความเห็น	9%

ควรมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบกษัตริย์เป็นระบบสาธารณรัฐหรือไม่

	สาธารณรัฐ	ระบบกษัตริย์	ไม่มีความเห็น
	%	%	%
เม.ย. 1993	18	69	14
ม.ค. 1994	17	73	10
ธ.ค. 1994	20	71	9
ก.ย. 1997	18	73	9
มี.ค. 1998	19	74	7
ส.ค. 1998	16	75	9
ต.ค. 1998	16	74	10
พ.ย. 1999	18	73	9
มิ.ย. 1999	16	74	10
พ.ย. 1999	16	74	8
ม.ค. 2000	19	74	8
13-15 ธ.ค. 2000	21	72	6
29 ธ.ค. 2000	15	73	12

หากมีการยกเลิกระบบกษัตริย์ จะเกิดผลดี ผลเสีย หรือไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง

	ผลดี	ผลเสีย	ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง	ไม่มีความเห็น
	%	%	%	%
เม.ย. 1984	5	77	16	2
ก.พ. 1987	5	73	20	2
ต.ค. 1987	5	63	29	3
ม.ค. 1989	7	58	34	1
ม.ค. 1990	6	63	28	3
ก.พ. 1991	14	56	28	2
พ.ค. 1992	14	50	32	4
ธ.ค. 1992	17	37	42	4
ม.ค. 1994	14	47	35	4
ธ.ค. 1994	17	40	38	5
ก.พ. 1996	17	34	42	6

ส.ค. 1996	16	42	39	3
ก.ค. 1997	12	39	43	6
ส.ค. 1997	16	50	31	3
4-5 ก.ย. 1997	18	48	27	7
6-7 ก.ย. 1997	16	53	28	3
10-11 ก.ย. 1997	11	45	39	5
ธ.ค. 1997	15	55	27	3
ส.ค. 1998	15	53	29	3
มี.ย. 2000	10	50	37	3
ธ.ค. 2000	11	43	41	5

ท่านคิดว่าระบบกษัตริย์จะมีบทบาทสำคัญในอนาคตหรือไม่

	มี	ไม่มี	ไม่มีความเห็น
	%	%	%
ม.ค. 1999	66	25	7
พ.ย. 1999	70	25	5
ธ.ค. 2000	67	29	4

ท่านคิดว่าอีก 10 ปีในอนาคตจะยังคงมีระบบกษัตริย์ในอังกฤษหรือไม่

	ยังคงมี	ไม่มี	ไม่มีความเห็น
	%	%	%
ม.ค. 1990	95	2	3
ก.พ. 1991	90	5	5
พ.ค. 1992	85	8	7
ธ.ค. 1992	76	18	6
ก.พ. 1996	76	17	7
ธ.ค. 1996	77	19	4
ส.ค. 1997	80	15	5
ส.ค. 1998	79	16	5
ก.ย. 1998	73	19	8
พ.ย. 1998	78	15	7
พ.ย. 1999	78	15	7

มิ.ย. 2000	79	14	7
ธ.ค. 2000	83	12	5

อีก 50 ปี

	ยังคงมี	ไม่มี	ไม่มีความเห็น
	%	%	%
ม.ค. 1990	69	11	20
ก.พ. 1991	55	21	23
พ.ค. 1992	46	30	24
ธ.ค. 1992	36	42	22
ก.พ. 1996	33	43	24
ธ.ค. 1996	33	48	19
ส.ค. 1997	35	48	17
ส.ค. 1998	32	44	24
ก.ย. 1998	30	45	25
พ.ย. 1998	33	42	25
พ.ย. 1999	29	45	26
มิ.ย. 2000	38	43	19
ธ.ค. 2000	35	43	22

อีก 100 ปี

	ยังคงมี	ไม่มี	ไม่มีความเห็น
	%	%	%
ม.ค. 1990	49	20	31
ก.พ. 1991	38	31	31
พ.ค. 1992	29	39	32
ธ.ค. 1992	22	52	26
ก.พ. 1996	20	50	30
ธ.ค. 1996	20	56	24
ส.ค. 1997	20	58	22
ส.ค. 1998	19	55	26
ก.ย. 1998	18	51	31

พ.ย. 1998	20	51	29
พ.ย. 1999	16	56	28
มิ.ย. 2000	22	53	25
ธ.ค. 2000	20	53	27

ท่านคิดว่าระบบกษัตริย์ควรจะดำรงอยู่เช่นเดิม ควรมีการเปลี่ยนแปลง
หรือควรมีการยกเลิก

	ดำรงอยู่เช่นเดิม	ปรับปรุงให้ทันสมัย	ยกเลิก	ไม่ใช่ขั้วต้น	อื่นๆ	ไม่มีความเห็น
	%	%	%	%	%	%
ส.ค.1998	26	60	11	*	*	2
มิ.ย.2000	23	65	11	*	*	1

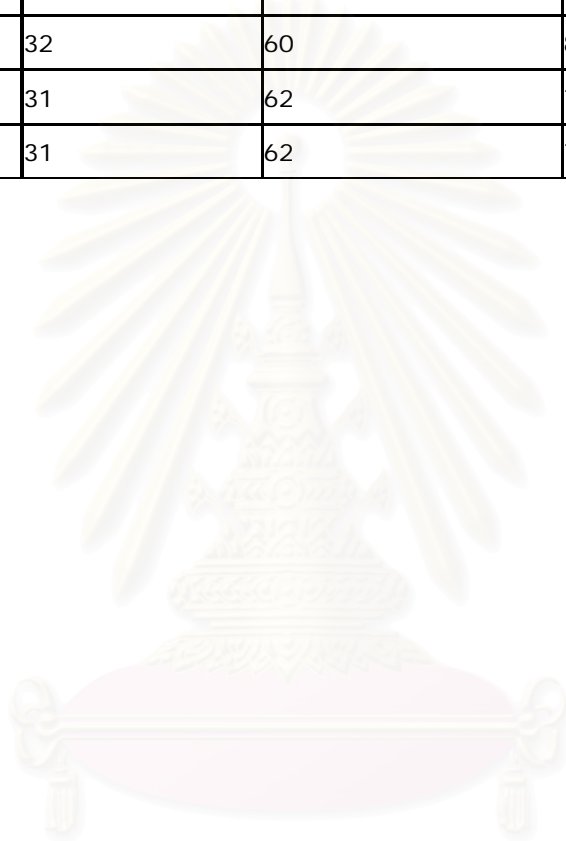
ท่านพอใจต่อพระราชกรณียกิจของสมเด็จพระราชินีที่ทรงปฏิบัติในฐานะ
พระมหากษัตริย์หรือไม่

	พอใจ	ไม่พอใจ	สุทธิ
	%	%	%
ธ.ค.1992	75	17	+58
ก.พ.1996	74	16	+58
ธ.ค.1997	72	21	+51
มิ.ค.1998	66	20	+46
ส.ค.1998	73	18	+55
29-30 มิ.ย.2000	71	17	+54

ท่านคิดว่าสมเด็จพระราชินีควรจะสละราชสมบัติหรือควรจะยังทรงครอง
ราชย์ต่อไปนานเท่าที่จะทรงครองราชย์ได้

	ควรสละราชสมบัติ	ควรครองราชย์ต่อ	ไม่มีความเห็น
	%	%	%
ธ.ค. 1981	48	45	7
เม.ย. 1984	32	59	9
ก.พ. 1987	35	61	4
ม.ค 1990	47	48	5

พ.ค. 1992	39	53	8
พ.ค.1994	28	66	6
พ.ค.1994	28	64	8
พ.ค.1997	27	65	8
พ.ค.1998	28	67	5
พ.ย.1998	29	67	4
พ.ย.1999	32	60	8
8-9 มิ.ย.2000	31	62	7
29-30 มิ.ย.2000	31	62	7



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายเชษฐา พรไชยา เกิดเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2515 ที่จังหวัดมหาสารคาม เป็นบุตรของนายใจเด็ด-นางดวงฤดี พรไชยา จบการศึกษาชั้นประถมจากโรงเรียนอนุบาลศรีสะเกษ จบการศึกษาชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลายจากโรงเรียนบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนีย์) จบปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง 4 สำนักงานศาลปกครอง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย