วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ปัญหาการดำรงอยู่ขององคมนตรีในรัฐธรรมนูญไทย: ข้อพิจารณาเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ที่ไม่ใช่การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์

ชื่อผู้แต่ง: จิรากิตติ์ แสงลี

การอ้างอิงที่แนะนำ: จิรากิตติ์ แสงลี, 'ปัญหาการดำรงอยู่ขององคมนตรีในรัฐธรรมนูญไทย: ข้อพิจารณาเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ที่ไม่ใช่การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์' (2565) 1 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 65.

ผู้สนับสนุนหลัก

CHANDLER MHM

SATYAPON & PARTNERS
THAILAND Intellectual Property Law Firm

ptt

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม

วิญญูชน

SAIJO DENKI

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

CSBC LAW OFFICES
www.csbc-law.com

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ปัญหาการดำรงอยู่ขององคมนตรีในรัฐธรรมนูญไทย : ข้อพิจารณาเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ที่ไม่ใช่การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์

Problems of the Existence of Privy Councilor in Constitution of Thailand : Consideration of the Origin and the Authority Which Are Not Related to Rendering Advice to The King

จิรากิตติ์ แสงลี
นักวิชาการอิสระ
Jirakit Saenglee
Independent Scholar

วันที่รับบทความ 5 สิงหาคม 2564; วันแก้ไขบทความ 31 ตุลาคม 2564; วันตอบรับบทความ 11 กุมภาพันธ์ 2565

บทคัดย่อ

องคมนตรี เป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีที่มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อครั้งยังเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในกฎหมายจัดตั้งองคมนตรีกำหนดให้องคมนตรีมีหน้าที่ช่วยคิดราชการแผ่นดิน ซึ่งจะให้มีคุณมีประโยชน์ ทำนุบำรุงพระนครทั่วพระราชอาณาเขตให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ครั้นต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 จึงได้มีการยกเลิกองคมนตรีไป แต่พอมีการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 องคมนตรีถูกรื้อฟื้นกลับมาอีกครั้งและมีความต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้มีการบัญญัติรับรองการมีองคมนตรีไว้ โดยให้มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม

กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสภา และอำนาจหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการออกเสียงประชามติผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ลำพังเพียงการมีองคมนตรีก็ยังถือว่าเป็นปัญหาในตนเองเนื่องจากเป็นแนวความคิดที่รับมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และไม่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย ส่วนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องคมนตรีมีหน้าที่ประการอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้การดำรงอยู่ขององคมนตรีมีปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยชัดเจนมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: องคมนตรี, พระมหากษัตริย์, พระราชอำนาจ

Abstract

In Thailand, a privy councilor is a position appointed at the King's pleasure since the reign of His Majesty King Chulalongkorn (Rama V), which was the era of absolute monarchy. The law stated that a privy councilor is responsible for assisting the king in all official issues, which would facilitate the administration of state affairs and cities throughout the Kingdom, promoting peaceful existence for inhabitants. After the Siamese revolution of 1932, the Privy Council was abolished by the newly installed democratic government. However, a coup d'état in 1947 led to the reintroduction of the Privy Council, and this system has continued to the present day. Meanwhile, almost all constitutions have established a privy council position, including a duty to advise after consultation with the King for all royal missions, as well as other roles provided by the Constitution. These include duties related to amending the Palace Law of Succession, B.E. 2467 (1924), relating to the regent; the appointment and removal of royal servants; Senate appointments; and countersigning royal commands during constitutional amendment referendums. Therefore, privy councilor status remains an inherent problem, as a concept adopted from the absolute monarchy regime, and its origin does not have democratic legitimacy. The Constitution of the Kingdom of Thailand assigns privy councilors other responsibilities as well, which makes the Privy Council's existence increasingly problematic and inconsistent with democratic principles.

Keywords: Privy Councilor, King, Royal Prerogative

1. ความนำ

องคมนตรี (Privy Councilor) เป็นองค์กรที่ถือกำเนิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นยุคสมัยที่ปกครองด้วยระบอบเดิมคือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จากนั้นองคมนตรีได้ดำรงตลอดเรื่อยมาและถูกยกเลิกเมื่อมีการอภิวัฒน์สยามเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นเพียง 15 ปีภายหลังจากมีการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 องคมนตรีได้หวนกลับมาสู่ระบอบประชาธิปไตยอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้มี “อภิรัฐมนตรี” 5 คนเป็นผู้บริหารราชการในพระองค์และถวายคำปรึกษาแด่พระมหากษัตริย์[1] ในราชการแผ่นดิน[2] พร้อมกับให้อภิรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ[3] และการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[4] ต่อมามีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 อภิรัฐมนตรีได้ถูกแปรเปลี่ยนให้เป็น “องคมนตรี” โดยมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ[5] จากนั้น องคมนตรีจึงได้รับการถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดเรื่อยมา รวมถึงช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวด้วย[6]

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา จะพบว่ารัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดให้องคมนตรีมีอำนาจหน้าที่หลัก 2 ประการคือ

1) อำนาจหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา[7]

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 13.

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 9.

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 11.

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 10.

[5] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 13 วรรคสอง.

[6] ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 4, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 5, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 6, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 5, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 5, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 4, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 2 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 12).

[7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 13 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 11 วรรคสอง, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 4, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 12 วรรคสอง, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 5, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 15 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 6 วรรคสอง, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 5 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 10 วรรคสอง, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 5 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 10 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 12 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

2) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ได้แก่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467[8] อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ[9] อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[10] อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์[11] อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสภา[12] และอำนาจหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการออกเสียงประชามติผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ[13]

เราจะเห็นได้ว่าองคมนตรีซึ่งมีมาตั้งแต่ระบอบเดิมและถูกรื้อฟื้นขึ้นมาในระบอบใหม่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐในหลายแง่มุม ด้วยเหตุนี้องคมนตรีจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องคมนตรีมีหน้าที่ให้คำปรึกษาพระมหากษัตริย์ตามที่พระองค์จะทรงปรึกษาแล้ว ในรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่อื่นที่มีความสำคัญหลายประการตามมา ซึ่งการมีหน้าที่อื่นเช่นว่านี้อาจส่งผลกระทบต่อระบอบรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง ต่างจากหน้าที่ถวายความเห็นหรือถวายคำปรึกษาซึ่งเป็นหน้าที่โดยปกติและเป็นไปตามลักษณะของเรื่องที่ต้องการความรอบคอบในการตัดสินพระทัยเพื่อทรงกระทำการต่าง ๆ เพราะฉะนั้น

พุทธศักราช 2549 มาตรา 4, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 12 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 2, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 10 วรรคสอง.

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 20 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 22 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 22 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 2, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 20 วรรคสอง.

[9] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 15, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 23, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 23, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 26, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 21, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 2, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23.

[10] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 20 และมาตรา 21, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 18 และมาตรา 19, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 19 และมาตรา 20, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 22 และมาตรา 23, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 17 และมาตรา 18, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17 และมาตรา 18, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 19 และมาตรา 20, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19 และมาตรา 20, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 2, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 17 และมาตรา 18.

[11] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 18.

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82 วรรคสอง, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 107 วรรคสอง.

[13] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 174 วรรคสอง.

ในบทความนี้จึงมีปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาว่า การดำรงอยู่ขององคมนตรีในรัฐธรรมนูญมีปัญหาอย่างไรหรือไม่ โดยจะเป็นการพิจารณาสองประเด็นที่มีความสำคัญเกี่ยวเนื่องกันคือ ประเด็นเรื่องที่มาขององคมนตรี และประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ไม่ใช่การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์

2. ประเด็นเรื่องที่มาขององคมนตรี

องคมนตรีของไทยถือกำเนิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีที่มาจาก “**สภาการแผ่นดิน**”[14] โดยหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีพระชนมายุครบ 20 พรรษา ได้มีการจัดพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ขึ้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2416 และผลจากการนี้ทำให้ไม่ต้องมีสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกต่อไป เพราะในช่วงเวลานั้นยังถือว่าสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และขุนนางตระกูลบุนนาคมีอำนาจในทางการเมืองพอสมควร ถัดจากนั้นเพียงปีเดียว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตรา*พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน จุลศักราช 1236*[15] ขึ้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ส่งผลให้มีการตั้ง “**สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน**” (Council of State) ขึ้น ต่อมาในปีเดียวกัน ได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นอีกฉบับหนึ่งคือ *พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปฤกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236*[16] เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2517 ส่งผลให้มีการตั้ง “**สภาที่ปรึกษาในพระองค์**” (Privy Council) ขึ้น แม้การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์จะมีวัตถุประสงค์เหมือนกันดังที่ระบุในตอนนำของกฎหมายคือ *“เพื่อจะได้ช่วยคิดราชการแผ่นดิน ซึ่งจะให้มีคุณมีประโยชน์ ทำนุบำรุงพระนครทั่วพระราชอาณาเขตให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข”* แต่ความต่างระหว่างสองสภานี้คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีหน้าที่เน้นหนักไปในทางเกี่ยวกับการประชุมพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากคำยืนยันของพระยาภาสกรวงศ์ สมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและที่ปรึกษาในพระองค์ว่า *“ถ้าจะมีการสมควรที่จะตั้งพระราชกำหนดกฎหมายใหม่แล้ว เคานซิลออฟสเตตประชุมปรึกษาร่างข้อกฎหมายนั้น ๆ”*[17]

มีข้อสังเกตว่า การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการริบอำนาจในทางการเมืองของคนสกุลบุนนาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เพื่อที่จะปฏิรูปการปกครองโดยรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่พระมหากษัตริย์ในอนาคต อันเห็นได้จากอำนาจ

---

[14] สภาการแผ่นดิน หมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ หรือมีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการปรึกษาหารือหรือในการชี้ขาดในกิจการของแผ่นดินหรือรัฐ ในประเทศซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังเช่นในประเทศสยาม สภาการแผ่นดินก็มีหน้าที่แต่ในการถวายคำปรึกษาเท่านั้น หาได้มีอำนาจในการชี้ขาดข้อราชการแผ่นดินไม่ ดู ปรีดี พนมยงค์, *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526) 187.

[15] ราชกิจจานุเบกษา แผ่น 17 เล่ม 1 (วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 10 ค่ำ ปีจอ ฉศก 1236).

[16] เพิ่งอ้าง.

[17] หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุดพิเศษ เล่ม 4 จ.ศ. 1240-1241 พระยาภาสกรวงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 127 (11 เมษายน 2422).

ให้คำปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งเดิมเป็นของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ พอมีการตั้งสภาขึ้นมาจึงเท่ากับเป็นการดึงอำนาจของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ให้มาที่สภา[18] ครั้นเมื่อตั้งสภาดังกล่าวขึ้นก็แทบไม่ได้มีการประชุมกันเท่าที่ควร[19] อย่างไรก็ดี สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินถูกยกเลิกใน พ.ศ. 2437 ภายหลังการมีพระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา[20] ในขณะที่สภาที่ปรึกษาในพระองค์ถูกเปลี่ยนเป็น “องคมนตรีสภา” ใน พ.ศ. 2435 ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบการปกครอง

มีข้อสังเกตว่า การจัดตั้งองคมนตรีสภาใน พ.ศ. 2435 ไม่ได้เป็นการจัดตั้งโดยอาศัยพระราชบัญญัติแต่อย่างใด พบแต่เพียงพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ที่ทรงมีพระราชประสงค์แก้ไขพระราชบัญญัติที่ปรึกษาส่วนพระองค์ซึ่งใช้มาตั้งแต่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2417[21] แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปฤกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ใน พ.ศ. 2435 นี้ ได้เริ่มปรากฏหลักฐานในการเรียกตำแหน่งผู้ที่ให้คำปรึกษาต่อพระมหากษัตริย์ว่า “องคมนตรี” ขึ้นเป็นครั้งแรก ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) และใน “ประกาศการพระราชพิธีศรีสัจปานกาล พระราชทานพระไชยวัฒน์องค์เล็ก แลเครื่องราชอิศริยาภรณ์ และตั้งองคมนตรี” จากนั้น ตำแหน่งองคมนตรีก็มีเรื่อยมา แม้จะเปลี่ยนรัชกาลจากรัชกาลที่ 5 มารัชกาลที่ 6 ก็ตาม

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 นั้น พระองค์ทรงรับพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยยังคงตำแหน่งองคมนตรีไว้เช่นเดิม พร้อมกับมีการตั้งองคมนตรีขึ้นใหม่ตามพระราชอัธยาศัย ทั้งมีการตั้งองคมนตรีเป็นประจำทุกปีและ

---

[18] เมื่อมีการตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเชื้อเชิญให้สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ แต่สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ปฏิเสธ เพราะ (1) ท่านรังเกียจที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโดยการสาบานตัว (2) ถึงอย่างไรพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะต้องปรึกษาตนแน่นอน จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตอบรับ (3) ด้วยเหตุที่สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่มีบารมีในทางการเมืองมาก การยอมรับการเป็นที่ปรึกษาเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ที่สั่งสมมานานหลายสมัยได้จบสิ้นลง. ดู สิทธิพร อินนิมิตร, ‘วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายของคณะองคมนตรี’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 26-27.

[19] การประชุมปรึกษาราชการแผ่นดินรัชกาลที่ 5. ดู การประชุมปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ เจ้าจอมประคองในรัชกาลที่ 5 ณ เมรุวัดมกุฎกษัตริยาราม วันที่ 15 มิถุนายน พุทธศักราช 2509 หน้า 1-161.

[20] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 หน้า 333 (ร.ศ. 113).

[21] *“ภายหลังมาได้ตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นอีกพวกหนึ่ง ที่ปรึกษาราชการในพระองค์พวกหนึ่ง หน้าที่และอำนาจของที่ปรึกษาทั้งสองนั้นแจ้งอยู่ในพระราชบัญญัติซึ่งได้ออกแต่ ณ วันที่ ๑๗ ค่ำ ปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236 ที่ปรึกษาราชการนั้นก็ได้ทำการให้เป็นประโยชน์ดีขึ้นได้หลายอย่าง ตามเวลาซึ่งต้องการนั้น แต่ในเวลานี้ราชการทั้งปวงเปลี่ยนแปลงไปกว่าแต่ก่อนทั้งการที่จะจัดตำแหน่งเสนาบดีเป็นอย่างใหม่นี้ด้วย จึงควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติที่ปรึกษาราชการเหล่านี้ ให้ลงแบบอย่างสมควรกันกับการที่ได้เปลี่ยนแปลงไปใหม่นั้นบ้าง”* ดู พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, *เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 และ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน*, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพหม่อมสนิท กฤดากร ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง วันที่ 6 มีนาคม พุทธศักราช 2510 105.

องคมนตรีในสมัยนี้มีมากถึง 233 คน[22] อย่างไรก็ดี แม้องคมนตรีจะมีจำนวนมากแต่บทบาทกลับลดน้อยลง เพราะพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องใช้เวลาไปกับการมีพระบรมราโชบายในการสร้างชาติและการแก้ปัญหาผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่ถึงกระนั้น บทบาทขององคมนตรีกลับได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ในข้อกำหนดว่าด้วยการแก้กฎมณเฑียรบาล[23] ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2467 เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ให้เกิดความชัดเจน[24] ซึ่งแนวพระราชดำริเกี่ยวกับองคมนตรีดังกล่าวได้สืบทอดต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงรัชกาลที่ 7

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับองคมนตรี ครั้งสำคัญ คือมีการตราพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปฤกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236[25] เพราะมีพระราชดำริว่าพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปฤกษาในพระองค์ฯ เป็นบทบัญญัติและระเบียบการอันล่วงสมัย ไม่เหมาะที่จะใช้ต่อไปโดยพฤติการณ์ปัจจุบัน ซึ่งมีสาระสำคัญในพระราชบัญญัติองคมนตรีนี้คือ พระมหากษัตริย์จะเลือกสรรบุคคลใด ๆ ซึ่งมีสัญชาติไทยและทรงมีพระราชดำริว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสามารถและทรงคุณธรรมเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยขึ้นเป็นองคมนตรี โดยองคมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 6 ให้เป็นองคมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 7 ด้วย[26] มิเพียงเท่านั้น เนื่องจากองคมนตรีมีจำนวนมาก ในพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้มี

---

[22] ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชพิธีอย่างหนึ่ง คือในเดือนมีนาคมให้กระทรวงมุรธาธรทำบัญชีผู้ได้รับพระราชทานพานทองเครื่องยศในคราวพระราชพิธีฉัตรมงคลเดือนพฤศจิกายนขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงเลือกเป็นองคมนตรี แล้วจะทรงแต่งตั้งองคมนตรีในวันที่ 4 เมษายนเนื่องในพระราชพิธีศรีสัจปานกาล และได้ทรงกระทำมาตลอดทุกปีเรื่อยมา. ดู สิทธิพร อินนิมิตร, 'วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายของคณะองคมนตรี' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 37.

[23] "มาตรา 20 ถ้าแม้เมื่อใดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่ามีเหตุจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือเพิกถอนข้อความใด ๆ แม้แต่ส่วนน้อยหนึ่งในกฎมณเฑียรบาลนี้ไซร้ ท่านว่าให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนัดประชุมองคมนตรีสภา ให้มีองคมนตรีมาในที่ประชุมนั้นไม่น้อยกว่า 2 ส่วนใน 3 แห่งจำนวนองคมนตรีทั้งหมด แล้วและพระราชทานข้อความอันมีพระราชประสงค์จะให้แก้ไขหรือเพิกถอนนั้นให้สภาปรึกษากันและถวายความเห็นด้วยความจงรักภักดีซื่อสัตย์สุจริต ถ้าและ องคมนตรีมีจำนวนถึง 2 ส่วนใน 3 แห่งผู้ที่มาประชุมนั้นลงความเห็นว่าควรแก้ไขหรือเพิกถอนตามพระราชประสงค์ได้แล้ว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงค่อยมีพระบรมราชโองการให้แก้ไขหรือเพิกถอน แต่ถ้าแม้ว่าองคมนตรีที่มาประชุมนั้นมีผู้เห็นควรให้แก้ไขหรือเพิกถอนเป็นจำนวนไม่ถึง 2 ใน 3 แล้วไซร้ ก็ขอให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระขันติระงับพระราชดำริที่จะทรงแก้ไขหรือเพิกถอนนั้นไว้เถิด" (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน).

[24] มูลเหตุอันเป็นที่มาของการกำหนดกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติ. ดู พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, *ประวัติต้นรัชกาลที่ 6* (มติชน 2545) 143-163; สุพจน์ ด่านตระกูล, 'การสืบราชสันตติวงศ์' (2548) 4 ฟ้าเดียวกัน 95-108; วินัย พงศ์ศรีเพียร (บรรณาธิการ), *กฎมณเฑียรบาล ฉบับเฉลิมพระเกียรติ ผลงานวิจัย* (โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. "กฎหมายตราสามดวง: ประมวลกฎหมายไทยในฐานะมรดกโลก", 2548); วรพร ภู่พงศ์พันธุ์, *สถาบันกษัตริย์ในกฎมณเฑียรบาล* (มหาวิทยาลัยศิลปากร 2555); วิศรุต คิดดี, 'หลักเกณฑ์การสืบตำแหน่งประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 123-139.

[25] 'พระราชบัญญัติองคมนตรี', ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 44 (วันที่ 5 กันยายน 2470) 205.

[26] พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 มาตรา 4.

สภากรรมการองคมนตรีขึ้น โดยให้มีกรรมการ 40 คน ซึ่งทรงตั้งจากจำนวนองคมนตรี[27] จะเห็นได้ว่าการมีองคมนตรีตามพระราชบัญญัติองคมนตรีฯ ได้มีความสืบเนื่องตลอดมาแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ทว่าต่อมา คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองเห็นว่าองคมนตรีนั้นมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันกับองค์กรทางการเมืองในระบอบใหม่ เพราะหลังจากการเปลี่ยนการปกครอง ได้มีสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (ปฐมรัฐธรรมนูญ) แล้ว ทำให้ในวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 ประธานคณะกรรมการราษฎรโดยพระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้เสนอญัตติให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ในสภาผู้แทนราษฎร[28] และได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2475 ในวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2475[29] อีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศสยาม (ประเทศไทยในเวลาต่อมา)[30] ปราศจากการมีองคมนตรีเรื่อยมาจนกระทั่งถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 อันเป็นผลมาจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490[31] ได้กำหนดให้มี **“อภิรัฐมนตรี”** เป็นผู้บริหารราชการในพระองค์และถวายคำปรึกษาแด่พระมหากษัตริย์[32] ดุจเดียวกับองคมนตรีในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492[33] ได้มีการเปลี่ยนชื่อจากอภิรัฐมนตรีกลับไปเป็นองคมนตรีตามเดิมและมีความสืบเนื่องเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จนถึงปัจจุบัน โดยองคมนตรีนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคือ หน้าที่การถวายคำปรึกษาต่อพระมหากษัตริย์และอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นต้น

เราจะเห็นได้ว่า องคมนตรีเป็นองค์กรที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งมีกำเนิดขึ้นมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของพระมหากษัตริย์ในระบอบเดิม ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบใหม่แล้ว จึงเป็นธรรมดาที่องค์กรที่ตกค้างมาตั้งแต่ระบอบเดิมย่อมต้องถูกยกเลิกไป แต่การกลับปรากฏว่าเมื่อมีการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2490 องคมนตรีกลับถูกรื้อฟื้นคืนมา

---

[27] พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง.

[28] ดู สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุม ครั้งที่ 5/2475 (8 กรกฎาคม 2475) 33. นอกจากนี้ยังมีการเสนอประกาศให้ยกเลิกสภาการป้องกันพระราชอาณาจักร สภาการคลัง และอภิรัฐมนตรีสภา อีกด้วย.

[29] ดู ‘ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470’, ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 49 (17 กรกฎาคม 2475) 200-201.

[30] ดู ‘รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482’, ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 56 (6 ตุลาคม 2482) 980-981.

[31] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 53 ฉบับพิเศษ (9 พฤศจิกายน 2490) 1.

[32] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 13.

[33] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 66 ตอนที่ 17 ฉบับพิเศษ (23 มีนาคม 2492) 1.

และถูกกำหนดให้มีอำนาจสำคัญหลายประการ แม้ต่อมาประเทศไทยจะมีการรัฐประหารและเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง แต่องคมนตรีก็ยังกลายเป็นองค์กรที่อยู่ในรัฐธรรมนูญต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ในแง่ขององค์กร องคมนตรีมีลักษณะเป็นมรดกตกค้างจากระบอบเดิมและได้ถูกรับรองให้มีความชอบธรรมในระบอบใหม่ผ่านการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากการถวายคำปรึกษาพระมหากษัตริย์แล้ว ยังถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่อื่นเคียงคู่ไปกับองค์กรอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญ จึงไม่น่าแปลกใจที่จะมีหลายคนเห็นว่าองคมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ[34]

3. ประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององคมนตรีที่ไม่ใช่การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องคมนตรีมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์อยู่ 6 ประการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสภา และอำนาจหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการออกเสียงประชามติผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยเหตุที่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์[35] อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสภา[36] และอำนาจหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการออกเสียงประชามติผ่านการแก้ไขเพิ่มเติม

---

[34] เช่น เรวัตร จันทร์ประเสริฐ และฤทัย หงส์สิริ, 'ความหมายของ "องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266' (พฤษภาคม-สิงหาคม 2542) 2 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 91.

[35] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

มาตรา 18 การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และในกรณีใดที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือถอดถอน ให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ.

[36] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

มาตรา 82 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518)

มาตรา 107 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา.

รัฐธรรมนูญ[37] ไม่มีบัญญัติแล้วในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้เขียนจึงไม่นำมาพิจารณาในบทความนี้ แต่จะพิจารณาเฉพาะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะเหตุว่าทั้งสามอำนาจหน้าที่นี้มีเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

3.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่งในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่โบราณ หากพิจารณาตามรูปศัพท์แล้วคำว่า “มณเฑียร” แปลว่าเรือนหลวงหรือพระราชวังอันเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์[38] อีกทั้งยังหมายความรวมถึงพระราชฐานอันเป็นอาณาบริเวณที่ประทับของพระราชวงศ์ ตลอดจนหมายถึงระเบียบการปกครองในราชสำนักด้วย ดังนั้น “มณเฑียรบาล” จึงหมายถึง การดูแลรักษาระเบียบแห่งพระราชวังและพระราชฐาน ส่วน “กฎมณเฑียรบาล” หมายถึง กฎที่กำหนดขึ้นเพื่อดูแลรักษาระเบียบแห่งพระราชวังและพระราชฐาน[39] หากเป็นการกล่าวตามพระราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ว่า กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหรือระเบียบว่าด้วยการดูแลรักษาเรือนพระเจ้าแผ่นดิน[40] กฎมณเฑียรบาลมีหลายฉบับ เช่น กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในพระราชสำนัก พระพุทธศักราช 2457 กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสมรสพระราชวงศ์ แก้ไขเพิ่มเติม พระพุทธศักราช 2467 เป็นต้น แต่ในบรรดากฎมณเฑียรบาลทั้งหลาย กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467[41] นับว่าเป็นกฎมณเฑียรบาลที่สำคัญที่สุดเพราะเป็น

---

[37] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

มาตรา 174 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา 173 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้น ต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ.

[38] พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554.

[39] วิษณุ เครืองาม, *กฎมณเฑียรบาลในระบบกฎหมายไทย* (สถาบันพระปกเกล้า 2553) 6.

[40] พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ‘ธรรมเนียมราชตระกูลในกรุงสยาม’ ใน กรมศิลปากร (บรรณาธิการ) *รวมเรื่องราชาภิเษก ธรรมเนียมราชตระกูลในกรุงสยามและอธิบายว่าด้วยยศเจ้า* (บริษัท เอดิสันเพรสโพรดัก จำกัด 2546) 76-77.

[41] ‘กฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467’, ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 41 (12 พฤศจิกายน 2467) 195-213.

กฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติ (The Act of Settlement) ของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขของประเทศ[42]

ในส่วนที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 รัฐธรรมนูญได้กำหนดกฎเกณฑ์เรื่องนี้ไว้ให้มีความแตกต่างกัน โดยก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ มีการบัญญัติไว้หลายรูปแบบ ทั้งการห้ามแก้ไขเพิ่มเติม[43] ทั้งการแก้ไขเช่นเดียวกันกับกฎหมายธรรมดา[44] ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างเดียวกันกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ[45] ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 วิธีการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ กลับถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมถูกกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534[46] แล้ว ยังถูกบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540[47] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[48] รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560[49] อีกด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ เฉพาะที่ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะองคมนตรีเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง คือ เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริที่จะแก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ไปในแนวทางใดแล้ว คณะองคมนตรีจะเป็นผู้จัดทำร่างกฎมณเฑียรบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ครั้นเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ พร้อมกับให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ อย่างไรก็ดี สิ่งที่ควรทราบในชั้นนี้คือ ที่มาของข้อกำหนดในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่พึ่งกำหนดขึ้นครั้งแรกเมื่อไม่นานมานี้ (พ.ศ. 2534) มีที่มาว่าอย่างไร

---

[42] วิษณุ เครืองาม, 'กฎมณเฑียรบาลในระบบกฎหมายไทย' ใน บัญญัติ สุชีวะ และคณะ (ผู้จัดทำหนังสือ) *รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์* (พิมพ์ดี 2534) 76.

[43] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2492 มาตรา 21 วรรคสอง, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 21 วรรคสอง.

[44] ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ไม่ได้มีการบัญญัติถึงข้อกำหนดเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นนี้จึงสามารถตีความได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลฯ สามารถกระทำได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา.

[45] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 22 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 25 วรรคสอง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 20 วรรคสอง.

[46] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 20 วรรคสอง.

[47] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 22 วรรคสอง.

[48] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 22 วรรคสอง.

[49] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 20 วรรคสอง.

ที่มาของบทบัญญัตินี้เกิดจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ยึดอำนาจจากรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ[50] พร้อมกับมีการประกาศธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ขึ้นบังคับใช้[51] ในธรรมนูญฯ ดังกล่าวกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ[52] และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมเพื่อตั้งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น[53] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ[54] เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวาระที่ 1 ที่ประชุมมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา และมีการตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... เป็นวาระที่ 2[55]

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ นี้เองที่ได้มีการเสนอให้การแก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ โดยผู้เสนอให้มีการแก้ไขเช่นว่านี้คือ นายทินพันธุ์ นาคะตะ[56] เมื่อมีการเสนอไว้เช่นนี้ทำให้นายโอสถ โกศิน ประธานคณะกรรมาธิการฯ ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม กล่าวถ้อยคำเห็นด้วยและให้เหตุผลสนับสนุนการบัญญัติไว้เช่นนั้นว่า

"...ทีนี้เหตุผลที่ผมบันทึกเพียงไว้เป็นส่วนตัวนะครับ ผมเขียนไว้ว่าอย่างนี้ครับ 1. กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายสูงสุดสำหรับองค์พระมหากษัตริย์อันเป็นประมุขของชาติโดยเฉพาะจึงไม่ควรนำเอาวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาใช้กับกฎมณเฑียรบาล 2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีขั้นตอนยุ่งยากและจะต้องมีการอภิปรายกันในสภาอาจมีคำพูดที่จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะตามมาตรา 6 3. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลเป็นพระราชอำนาจพิเศษของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แน่นอนตามมาตรา 20 แห่งกฎมณเฑียรบาลนั้นจึงนำวิธีแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลไปปะปนกับวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ 4. อาจมีผู้ตั้งปัญหาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลโดยวิธีตามกฎมณเฑียรบาลตามมาตรา 20 จะเป็นการไม่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ข้อนี้ตอบได้ว่ารัฐธรรมนูญเองก็ได้ถวายพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ให้แก่พระมหากษัตริย์ไว้หลายเรื่องแล้ว ... กฎมณเฑียรบาลเป็นเรื่อง

---

[50] ดู 'แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง คำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ', ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 108 ตอนที่ 32 ฉบับพิเศษ (23 กุมภาพันธ์ 2534) 1-5.

[51] 'ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534', ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 108 ตอนที่ 40 ฉบับพิเศษ (1 มีนาคม 2534) 1.

[52] ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 10.

[53] สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 2/2534 (4 เมษายน 2534) 91.

[54] ดู คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 36/2534 (8 สิงหาคม 2534) สุดคะนึง 5/5.

[55] ดู สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 24/2534 เป็นพิเศษ (28 สิงหาคม 2534) 85-87.

[56] คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ..., รายงานการประชุม ครั้งที่ 13/2534 (11 ตุลาคม 2534) กฤษณา 2/3.

การมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะตั้งแต่ก่อนมีรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญของชาติบ้านเมืองย่อมเป็นข้อยกเว้นได้ โปรดพิจารณาข้อต่อไป 5. เวลานี้มีพระราชบัญญัติธรรมดาซึ่งขัดรัฐธรรมนูญ แต่ถือเป็นข้อยกเว้นนั้นก็ยังมีผลใช้บังคับได้ ... 6. อาจมีผู้ตั้งปัญหาว่าคณะองคมนตรีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่งกฎมณเฑียรบาลกับคณะองคมนตรีในปัจจุบันมีลักษณะและที่มาแตกต่างกัน คณะองคมนตรีชุดปัจจุบันจะปฏิบัติการในเรื่องนี้ได้หรือไม่ เห็นว่าทำได้เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 10 ถึงมาตรา 14 กำหนดเรื่องการแต่งตั้งและหน้าที่ขององคมนตรีไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ... 7. เหตุผลที่สำคัญอีกข้อหนึ่งก็คือมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้การสืบราชสันตติวงศ์เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลนั้นก็แสดงชัดอยู่แล้วว่าให้กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายพิเศษอยู่ในรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นกฎหมายพิเศษและในกฎหมายนั้นมีบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมไว้แล้วก็ต้องใช้บทบัญญัติคือมาตรา 19 กฎมณเฑียรบาลเรื่องการริเริ่มมาจากพระมหากษัตริย์และการดำเนินการให้ปรากฏเป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรี คือมาตรา 20 ของกฎมณเฑียรบาล ถ้าจะให้ใช้วิธีอย่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 233 แล้วจะเห็นได้ชัดว่าเป็นคนละเรื่องกัน...”[57]

มิเพียงเท่านั้น นายทินพันธุ์ นาคะตะ ผู้เสนอให้มีการเพิ่มถ้อยคำนี้ยังแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมไปอีกว่ารัฐธรรมนูญอาจมอบอำนาจให้พระมหากษัตริย์แก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลได้

“...ในฐานะที่ผมเป็นนักรัฐศาสตร์ ผมมองอย่างนี้นะครับ กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างหนึ่งในสมัยราชาธิปไตยครับ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของสมัยราชาธิปไตย ... เพราะฉะนั้นอำนาจของรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจเหนือกฎมณเฑียรบาล เมื่อเป็นเช่นนั้นนี่รัฐธรรมนูญจึงสามารถมอบอำนาจให้กฎมณเฑียรบาลได้ครับ ... รัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะที่ supersede กฎมณเฑียรบาล จึงสามารถมอบพระราชอำนาจนี้ให้แก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ในการที่ทรงแก้ไขกฎมณเฑียรบาลด้วยพระองค์เองตามที่จะประสงค์ครับ ...” [58]

เมื่อเข้าสู่การพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายสมภพ โหตระกิตย์ ได้หยิบยกปัญหาสำคัญเรื่องผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ขึ้นมาอภิปราย โดยตนแสดงความไม่เห็นด้วยต่อการให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้มาสนองพระบรมราชโองการ ที่ถูกต้องควรให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่นี้

“...ทำไมจะต้องให้ประธานรัฐสภามาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะประธานรัฐสภาไม่ได้เกี่ยวข้องอะไรเลย ถ้าจะบอกว่ามาแจ้งให้ทราบ ก็ไม่ถูกต้อง จะมาแจ้งสภา ถ้าหากประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ถือว่าเป็นกฎหมาย เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ถือว่า ได้ประกาศให้ทราบทั่วกันแล้ว สมาชิกรัฐสภาก็จำเป็นที่จะต้องทราบ กระผมเห็นว่าเมื่อประธานรัฐสภาไม่ได้เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้นแล้ว ก็น่าจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของประธานองคมนตรีที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะเหตุใดถึงจะมาให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการครับ”[59]

---

[57] เพิ่งอ้าง กฤษฎา 2/3 - กฤษฎา 2/6.

[58] เพิ่งอ้าง กฤษฎา 2/6.

[59] สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 37/2534 เป็นพิเศษ (19 พฤศจิกายน 2534) 566.

นายโกเมน ภัทรภิรมย์ ในฐานะกรรมาธิการได้ลุกขึ้นชี้แจงว่าเพราะกฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายอย่างหนึ่ง จึงต้องให้รัฐมนตรีลงนาม เว้นแต่จะบัญญัติไว้อย่างอื่น แต่กรณีนี้ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

"...กฎมณเฑียรบาลตามมาตรา 20 นี้เป็นกฎหมายชนิดหนึ่ง แต่เป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์โดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อเป็นกฎหมายแล้วตามร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 200 ซึ่งบัญญัติว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ... เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น อันนี้ให้ได้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราช-โองการ ถือเป็นการบัญญัติไว้เป็นพิเศษ ขอบพระคุณครับ"[60]

นายสมภพ โหตระกิตย์ เห็นว่าการชี้แจงยังไม่เกิดความกระจ่าง และทำไมต้องให้เป็นประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เพราะประธานรัฐสภาไม่ได้มีความเกี่ยวข้องมาแต่ต้น

"...ท่านกรรมาธิการยังชี้แจงไม่กระจ่างแจ้งนัก ... ทำไมไม่ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทำไมถึงมาให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะเหตุว่าประธานรัฐสภาไม่ได้เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น แล้วจะมาบอกเพื่อประโยชน์ในการที่จะรับทราบ ท่านประธานรัฐสภาจะรับทราบได้เพียงเรื่องที่เกี่ยวกับสมาชิกเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้นถ้าหากจะใช้หลักการให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็จะเหมาะสมยิ่งกว่าที่จะมาให้ประธานรัฐสภารับทราบ คือ กระผมอยากจะกราบเรียนเพิ่มเติมอีกสักเล็กน้อยว่า ถ้าให้ประธานรัฐสภารับทราบจะเกิดปัญหา เพราะการจะมารับทราบนั้นเองเขาจะซักถามอะไรต่าง ๆ กัน แล้วจะทำให้เรื่องใหญ่โตออกไปได้ ได้คิดข้อนี้กันหรือเปล่าครับ..."[61]

เมื่อนายสมภพลุกขึ้นโต้แย้งโต้แย้งโดยใช้ตรรกะที่ควรจะเป็นเช่นนี้ แต่กรรมาธิการก็ไม่ได้ทำให้เกิดความชัดเจนนัก จึงทำให้ นายโอสถ โกศิน ในฐานะประธานคณะกรรมาธิการได้ลุกขึ้นมากราบขอความกรุณา

"ท่านประธานที่เคารพครับ กระผมขอความกรุณาเถอะครับ มาตรานี้ได้มีการพิจารณากันอย่างรอบคอบ และก็ปรึกษากันหลายชั้นหลายเชิงเหลือเกินที่เกี่ยวกับประธานรัฐสภาก็มีอันเดียวเท่านั้นเพราะว่ารัฐสภานี้เกี่ยวข้องกับประชาชนเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบ ส่วนประธานองคมนตรีนั้นท่านอยู่ในวังไม่สามารถทำได้ ผมกราบนะครับ ขอความกรุณา อันนี้ได้พิจารณากันหลายครั้งเต็มที่แล้วก็ไม่ใช่แต่เฉพาะพวก กระผมได้ปรึกษาผู้รู้ซึ่งสูงขึ้นไปกว่าพวกกระผมครับ กราบขอความกรุณา"[62]

เมื่อได้ฟังการกราบขอความกรุณาเช่นนั้น นายสมภพจึงยอมถอย พร้อมกับมีการอ้าง "ซองขาว"

---

[60] เพิ่งอ้าง 566-567.

[61] เพิ่งอ้าง 567.

[62] เพิ่งอ้าง 568.

"ท่านประธานครับ ไม่ต้องถึงท่านประธานมากราบ เพราะเป็นพี่ชายของผมนับถือกัน มาตรานี้ ผมเองก็ไม่ตั้งใจที่จะขอให้ลงมติยืนยันหรอกครับ เพราะมี<u>ซองขาว</u>บอกไว้แล้วว่าให้เชื่อท่านกรรมาธิการทุกประการครับ"[63] (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

ในชั้นนี้ผู้เขียนมีข้อสงสัยว่า "ซองขาว" คืออะไร เพราะเหตุใดจึงยอมให้ซองขาวมีผลให้การร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นเหตุเป็นผลลดน้อยลง

ต่อถ้อยคำอภิปรายของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในข้างต้น ผู้เขียนไม่อาจเห็นพ้องได้ เพราะการกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลล้วนเกิดความไม่สอดคล้องกับระบอบที่เป็นอยู่ เพราะระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งต่างจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ย่อมมีความชอบธรรมในการกำหนดกฎเกณฑ์ความเป็นไปของราชวงศ์ซึ่งรวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการสืบราชสมบัติได้ ทว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีมาแต่เดิมย่อมต้องถูกเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญของรัฐ ซึ่งในที่นี้คือกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ จึงควรจะกำหนดให้มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญไม่ควรกำหนดให้เป็นเรื่องเฉพาะสถาบันพระมหากษัตริย์โดยการมีส่วนร่วมเฉพาะพระมหากษัตริย์และองคมนตรี

ในแง่นี้ เราจึงเห็นได้ว่า องคมนตรีตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงตัวประกอบของเรื่องที่ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ แล้วเสร็จ กล่าวคือองคมนตรีทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ตามแนวพระราชดำริ และเป็นผู้แจ้งในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ เท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้ทรงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ แต่อย่างใด ส่วนประธานรัฐสภาซึ่งถือว่ามีความยึดโยงกับประชาชนกลับถูกกำหนดมีหน้าที่เพียงการรับทราบเท่านั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมของพระมหากษัตริย์นี้มีมากกว่าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เสียอีก เพราะเหตุว่าข้อกำหนดในการแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดไว้ในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ นั้นล้วนอยู่ภายใต้เงื่อนไขการเห็นชอบของคณะองคมนตรีด้วย กล่าวคือถ้าพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์แก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ พระมหากษัตริย์จะต้องนัดประชุมองคมนตรีสภา ซึ่งจะต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนองคมนตรีทั้งหมด การแก้ไขจะทำได้ก็ต่อเมื่อองคมนตรีเห็นชอบมากกว่าสองในสามจากจำนวนที่มาประชุม แต่หากคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึงสองในสาม กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมี "พระขันติระงับพระราชดำริ" ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ นั้น[64]

---

[63] เพิ่งอ้าง 568.

[64] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

มาตรา 20 ถ้าแม้เมื่อใดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่ามีเหตุจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือเพิกถอนข้อความใด ๆ แม้แต่ส่วนน้อยหนึ่งในกฎมณเฑียรบาลนี้ไซร้ ท่านว่าให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนัดประชุมองคมนตรีสภา ให้มีองคมนตรีมาในที่ประชุมนั้นไม่น้อยกว่า 2 ส่วนใน 3 แห่งจำนวนองคมนตรีทั้งหมด แล้วและพระราชทานข้อความอันมีพระราชประสงค์จะให้

เพราะฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องคมนตรีเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ เช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดผู้ที่จะมาทำหน้าที่พระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เพิ่มสูงขึ้น (มากกว่าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์) ให้เป็นเรื่อง “ภายใน” ของสถาบันพระมหากษัตริย์ กล่าวคือพระมหากษัตริย์สามารถออกกฎเกณฑ์ได้อิสระ องคมนตรีเป็นกลไกหนึ่งที่มีส่วนให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเช่นว่านั้น โดยไม่มีรัฐสภาอันเป็นผู้แทนของประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งกรณีเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ คือ เป็นประมุขของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย และมีพระราชอำนาจบางอย่างที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เช่นนี้แม้พระมหากษัตริย์จะทรงราชย์โดยการสืบราชสมบัติตามหลักการสืบสายโลหิต แต่กฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติควรจะต้องให้อำนาจหรือให้บทบาทประชาชนผ่านรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

3.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ

ด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ จึงทำให้ตำแหน่งพระมหากษัตริย์จะต้องมีบุคคลผู้ครองตำแหน่งอยู่ตลอดเวลาเพื่อเป็นตัวแทนในการแสดงออกซึ่งการกระทำต่าง ๆ ในนามของรัฐ เมื่อราชบัลลังก์ว่างลงเพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนเสด็จสวรรคตหรือสละราชสมบัติ ในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรจึงจำเป็นที่จะต้องมีบุคคลคนใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งในแต่ละรัฐล้วนมีกฎเกณฑ์การขึ้นสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์แตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยนั้น การสืบราชสมบัติให้เป็นไปตามหลักสืบสายโลหิต

อย่างไรก็ดี ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว การที่สมาชิกพระราชวงศ์จะขึ้นครองราชสมบัติได้จะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือการให้รัฐสภารับทราบ ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก็ดี หรือให้รัฐสภารับทราบก็ดี รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้องคมนตรีเข้าไปมีความเกี่ยวข้องด้วย ดังนี้

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญที่มีรูปแบบเป็นสภาเดียว) ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้สืบราชสันตติวงศ์ ไม่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้หรือไม่ก็ตาม ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492[65] รัฐธรรมนูญแห่ง

แก้ไขหรือเพิกถอนนั้นให้สภาปรึกษากันและถวายความเห็นด้วยความจงรักภักดีซื่อสัตย์สุจริต ถ้าและองคมนตรีมีจำนวนถึง 2 ส่วน ใน 3 แห่งผู้ที่มาประชุมนั้นลงความเห็นว่าควรแก้ไขหรือเพิกถอนตามพระราชประสงค์ได้แล้ว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงค่อยมีพระบรมราชโองการให้แก้ไขหรือเพิกถอน แต่ถ้าแม้ว่าองคมนตรีที่มาประชุมนั้นมีผู้เห็นควรให้แก้ไขหรือเพิกถอนเป็นจำนวนไม่ถึง 2 ใน 3 แล้วไซร้ ก็ขอให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระขันติระงับพระราชดำริที่จะทรงแก้ไขหรือเพิกถอนนั้นไว้เถิด.

[65] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495[66] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511[67] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517[68] และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521[69] ในกรณีเช่นว่านี้ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 รวมไปถึงกรณีของพระราชธิดาด้วย (เฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521)[70] ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

---

[66] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง.

[67] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 22 วรรคหนึ่ง และมาตรา 22 วรรคหนึ่ง.

[68] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง.

[69] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง และมาตรา 21 วรรคหนึ่ง.

[70] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 21 กำหนดให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา 20 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ในขณะที่มาตรา 20 กำหนดว่า การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามพระราชธิดาให้เป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ เพราะลำพังกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 นั้น ผู้สืบราชสมบัติจะต้องเป็นเพศชายเท่านั้น

ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกด้วยว่า การบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นการแก้ปัญหาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กล่าวคือ จริงอยู่แม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะให้อำนาจรัฐสภาในการเห็นชอบให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ได้ แต่การที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบได้จะต้องเกิดจากการเสนอของคณะองคมนตรีเสียก่อน ซึ่งการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ของคณะองคมนตรีถูกบังคับโดยกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ โดยในมาตรา 13 ของกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ ห้ามสตรีหรือราชนารีเสด็จขึ้นทรงราชย์เป็นสมเด็จพระแม่อยู่หัวบรมราชินีนาถ ผลคือทำให้คณะองคมนตรีไม่สามารถเสนอพระนามพระราชธิดาหรือสตรีได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ได้ แต่ก็กลับถูกห้ามมิให้ถูกเสนอชื่อโดยบทบัญญัติของโดยกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ นั่นเอง.

ตารางเปรียบเทียบ

รัฐธรรมนูญ	**การเสนอพระนามของคณะองคมนตรี**	**เงื่อนไขการสืบราชสมบัติ**
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	**มาตรา 26** ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์*ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467* ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ...	**มาตรา 25** การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้...
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	**มาตรา 21** ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์*ตามมาตรา 20* ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ...	**มาตรา 20** การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้...

ส่วนกรณีรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้สืบราชสันตติวงศ์เฉพาะเหตุที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534[71] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540[72] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[73] และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560[74] ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งอาจจะเป็นผู้มีสิทธิในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และพระราชธิดา[75] ก็ได้ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ

เราจะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้องคมนตรีทำหน้าที่ในการเชื่อมต่อเพื่อทำให้พระมหากษัตริย์มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เพราะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนี้นับว่าเป็นความชอบธรรมตามหลักในทางประชาธิปไตยแล้ว[76] อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาต่อไปว่า การกำหนดให้ “คณะองคมนตรี” เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ (บางฉบับผ่านคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าสู่รัฐสภา) ในกรณีพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเช่นนี้ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เพราะรัฐสภาต้องอนุมัติตามพระนาม

---

[71] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 21 วรรคสอง.

[72] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 23 วรรคสอง.

[73] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 23 วรรคสอง.

[74] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 21 วรรคสอง.

[75] มีปัญหาว่า “พระราชธิดา” หมายถึงผู้ใด ผู้เขียนเห็นว่าพระราชธิดาน่าจะหมายถึงเฉพาะพระราชธิดาของพระมหากษัตริย์ผู้ที่เสด็จสวรรคตหรือสละราชบัลลังก์ไปเท่านั้น ไม่รวมถึงสตรีผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นพระเชษฐภคินี (พี่สาว) พระขนิษฐา (น้องสาว) ของพระมหากษัตริย์พระองค์เดิม กรณีนี้จึงไม่อาจจะตีความเกินเลยไปมากกว่าถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้.

[76] จากการสำรวจในทางตำราพบว่า มีผู้สนับสนุนการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบการขึ้นครองราชสมบัติปรากฏอยู่ เช่น หยุด แสงอุทัย, เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม

หยุด แสงอุทัย เห็นว่า ผลร้ายของพระมหากษัตริย์ที่สืบราชสันตติวงศ์ก็คือ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอาจโง่เขลาเบาปัญหาหรือมีอุปนิสัยไม่ดี แต่ข้อนี้รัฐธรรมนูญก็ได้มีทางแก้ไขไว้แล้วคือต้องให้รัฐสภาเห็นชอบด้วย ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัชทายาทไว้ก็ต้องพิจารณารัชทายาทนี้ก่อน และรัฐสภาจะคัดค้านจะต้องมีเหตุผลอันสมควรและลงมติในเรื่องนี้ และต่อจากนั้นก็พิจารณาพระราชวงศ์เป็นรายพระองค์ไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ฉะนั้น ถ้ารัชทายาทหรือพระราชวงศ์ที่สมควรเป็นกษัตริย์ตามกฎมณเฑียรบาลเป็นผู้มีความประพฤติไม่ด่างพร้อย การคัดค้านของรัฐสภาจึงย่อมไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่ายนัก เพราะถ้าใช้อำนาจตามอำเภอใจก็อาจก่อให้เกิดมติสาธารณะเป็นปรปักษ์กับพรรคการเมืองที่เป็นผู้คัดค้านการสืบราชสมบัตินั้น ๆ ได้ และอาจเสียคะแนนเสียงเลือกตั้งในโอกาสหน้าอีก หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออำนาจในทางสังคมคอยควบคุมมิให้รัฐสภากระทำการตามอำเภอใจได้ แต่ถ้ารัชทายาทหรือพระราชวงศ์ซึ่งควรจะได้สืบราชสันตติวงศ์บำเพ็ญบารมีจนเป็นผู้ที่ราษฎรรักใคร่และเคารพนับถือ ก็อาจจะพูดได้ว่าในทางสังคม รัฐสภาเกือบไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธเลย ดู หยุด แสงอุทัย, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย* (ประชานิติ 2489) 105-107.

ขณะที่ เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม เห็นว่า การให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด เพราะรัฐธรรมนูญรับรองอยู่แล้วว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย และสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎร จึงเป็นธรรมดาอยู่ว่าในการสืบราชสมบัติจำต้องให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย ประกอบกับ ตามประเพณีของไทยก่อนใช้รัฐธรรมนูญมีอยู่ว่า พระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นทรงราชย์ด้วยประชาชนอัญเชิญ ดั่งจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งที่ปรากฏในพระนามของพระมหากษัตริย์ว่า “อเนกชนนิกร สโมสรสมมติ”. ดู เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย) : ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม* (นิติสาส์น 2477) 51.

ที่มีการเสนอมา ไม่สามารถให้ความเห็นชอบบุคคลอื่นได้ ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยตลอดสาย เพราะความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเรียกร้องบุคคลมีความเชื่อมโยงย้อนกลับไปหาประชาชนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยอ้อม[77] แต่ในกรณีนี้คณะองคมนตรีมาจากการแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน ไม่ได้มีความยึดโยงกับผู้แทนประชาชน และสามารถกำหนดเจาะจงบุคคลที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปในอนาคตด้วย ยิ่งเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทเอาไว้ คณะองคมนตรีจึงมีดุลยพินิจที่จะเลือกสรรบุคคลใดตามที่เห็นสมควรได้ (แต่ภายในกรอบของกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฯ)[78] จึงนำมาซึ่งปัญหาความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

3.3 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐได้[79] ย่อมต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์เพื่อให้เกิดความสืบเนื่องของตำแหน่ง ไม่ให้การปฏิบัติหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าประการหนึ่งประการใดต้องหยุดชะงักลง[80]

เมื่อมีเหตุที่ต้องตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีทั่วไปพระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการเป็นผู้แต่งตั้ง “บุคคล”[81] ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

[77] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3, อ่านกฎหมาย 2564) 338-339.

[78] มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า การเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ แม้จะเป็นการเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ แต่คณะรัฐมนตรีไม่อาจเป็นผู้เสนอพระนามได้ เพราะอำนาจในการเสนอพระนามอยู่ที่คณะองคมนตรี การกำหนดให้ผ่านคณะรัฐมนตรี เป็นเพียงเพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น.

[79] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 16. นอกจากนี้รัฐธรรมนูญในอดีตยังมีการบัญญัติเหตุในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในลักษณะเดียวกันด้วย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 10, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 10, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 19, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 17, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 18, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 21, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 16, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 16, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 18, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18.

[80] อนุชา อชิรเสนา, ‘ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 43.

[81] บุคคลในที่นี้มีทั้ง “บุคคล” ที่เป็นเพียง “บุคคลเดียว” และบุคคลที่เป็น “คณะบุคคล” โดยรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้มีเพียงรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญนอกเหนือจากนั้นต่างกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเฉพาะเพียงบุคคลเดียว.

พุทธศักราช 2521 ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แม้จะกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ท้ายที่สุดจะต้องให้รัฐสภา (หรือสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีสภาเดียว) ให้ความเห็นชอบด้วย[82] ซึ่งการให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ความเห็นชอบจึงเท่ากับว่าราษฎรได้ยินยอมให้ผู้สำเร็จราชการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศแล้ว[83] ต่อมาหลักเกณฑ์นี้ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เฉพาะที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ได้ตัดอำนาจในการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาออกและให้เพียงเฉพาะประธานรัฐสภาเข้ามารับสนองพระบรมราชโองการ[84] โดยในที่ประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นสนับสนุนบทบัญญัติเช่นนี้[85] ว่าการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ใช่อำนาจในทางการเมืองแต่เป็นเรื่องส่วนพระองค์ และเมื่อพระมหากษัตริย์ไม่สามารถที่ทรงบริหารราชการแผ่นดินก็ไม่จำเป็นต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ[86] และอาจเกิดปัญหาเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบรวมถึงเป็นการขัดต่อสถานะเป็นที่เคารพสักการะของพระมหากษัตริย์[87]

อย่างไรก็ดี เฉพาะเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นมาใหม่และไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญก่อนหน้าแต่อย่างใด โดยเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะทรงแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้น ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้[88] ในแง่นี้ แม้จะเข้าเงื่อนไขการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชวินิจฉัยเลือกที่จะตั้งหรือไม่ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ กรณีดังกล่าวมีผู้เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชวินิจฉัยที่จะตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ “หรือไม่ก็ได้” หากพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ก็ย่อมต้องหาหนทางตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยหนทางอื่นตามหลักความต่อเนื่องของตำแหน่ง เพราะไม่เช่นนั้นแล้วหากเกิดกรณีที่จำเป็นต้องมีผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐ เช่น กรณีที่ต้องการให้ประมุขของรัฐลงนามในกฎหมายหรือ

---

[82] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 10, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 19, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 17, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 18, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 21, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 16.

[83] หยุด แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (ประชานิติ 2493) 46.

[84] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 16, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 18, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 16.

[85] ดู รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ร. 4/4-4/5.

[86] ความเห็นนี้เป็นของนายอดุล วิเชียรเจริญ.

[87] ความเห็นนี้เป็นของประธานในที่ประชุม คือ นายอรุณ ภาณุพงศ์.

[88] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 16.

เอกสารราชการต่าง ๆ โดยรีบด่วน เช่นนี้จะทำให้เกิดสภาวการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาและปัญหาในทางปฏิบัติได้[89] ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วย โดยหนทางอื่นในที่นี้คือ “บทสำรอง” ที่มีองคมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี การจะใช้บทบัญญัติซึ่งเป็นบทสำรองนี้ได้จะต้องไม่ปรากฏกรณีที่รัฐธรรมนูญถวายพระราชอำนาจการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้พระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาด กล่าวคือ เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชวินิจฉัยจะทรงแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้วให้เป็นเด็ดขาด องค์กรอื่นไม่มีอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะพบว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับให้พระมหากษัตริย์จะต้องใช้อำนาจโดยพระองค์เสมอไป เพราะมีกรณีที่องค์กรอื่น (คณะองคมนตรี ประธานรัฐสภา) สามารถเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ดังนั้น แม้พระมหากษัตริย์ไม่ได้ใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว องค์กรอื่นก็ย่อมมีอำนาจในเรื่องเช่นว่านี้ได้ ซึ่งการจะมีอำนาจเพียงใด ภายใต้เงื่อนไขใด ย่อมพิจารณาได้จากบทสำรอง

บทสำรองการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กำหนดว่า เมื่อปรากฏเหตุหนึ่งเหตุใดใน 2 เหตุ ได้แก่ (1) พระมหากษัตริย์มิได้ใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และ (2) พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่น คณะองคมนตรีจะต้องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และไม่อาจกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งได้ทันกาล ในกรณีเช่นนี้ย่อมอธิบายความได้ว่า เมื่อปรากฏกรณีพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐได้ และพระมหากษัตริย์ไม่ได้ใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น โดยเมื่อปรากฏกรณีทั้งสองขึ้นแล้ว คณะองคมนตรีจะต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ ซึ่งในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่ามีความจำเป็นสมควรหรือไม่ ดุลยพินิจนั้นย่อมถูกจำกัดลงด้วยรากฐานทางทฤษฎีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่กล่าวในข้างต้นคือ เพื่อให้เกิดความสืบเนื่องของตำแหน่งไม่ให้การปฏิบัติหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าประการหนึ่งประการใดต้องหยุดชะงักลง เพราะฉะนั้นเมื่อต้องด้วยเหตุที่จะต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทุกกรณี เมื่อมีเหตุให้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว คณะองคมนตรีจะต้องกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หากกราบบังคมทูลแล้วพระมหากษัตริย์ไม่ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือกราบบังคมทูลไม่ทันกาล คณะองคมนตรีจะต้องเป็นผู้ดำเนินการต่อไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด

เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยเงื่อนไขนี้มีลักษณะเป็น “เงื่อนไขในการจำกัดดุลยพินิจขององคมนตรีในการเลือกผู้สำเร็จราชการ

---

[89] อนุชา อชิรเสนา, ‘บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ที่เปลี่ยนแปลงไป) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ (2561) 1 วารสารนิติสังคมศาสตร์ 1, 7-8.

แทนพระองค์” คณะองคมนตรีไม่สามารถเสนอชื่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยอิสระตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่กำหนดให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้หนึ่งผู้ใดที่เห็นสมควรและให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ[90] อย่างไรก็ดี อาจเป็นไปได้ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมรายชื่อผู้ที่อาจเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ เช่นนี้กรณีจะเข้าลักษณะของการไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประธานองคมนตรีจะต้องเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อให้ตำแหน่งประมุขของรัฐเกิดความต่อเนื่อง

กรณีที่ประธานองคมนตรีเข้ามาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ได้แก่ กรณีที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์มิได้ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือคณะองคมนตรียังไม่ได้เสนอรายชื่อตามที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้ว หรือไม่มีรายชื่อตามที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมไว้ การเข้ามาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนนี้เป็นไปโดยอัตโนมัติโดยผลของรัฐธรรมนูญ มิเพียงเท่านั้น ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ว่าจะโดยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งก็ดี ไม่ว่าจะโดยคณะองคมนตรีเสนอชื่อตามที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วก็ดี ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

การเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในรัฐที่เป็นราชอาณาจักร ในรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้บัญญัติจำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ เพราะฉะนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงเทียบเท่ากับอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในสภาวะปกติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองคมนตรีนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องคมนตรีเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แม้ปัจจุบันองคมนตรีจะถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ลงไม่ให้มีดุลยพินิจเสนอผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบดังเช่นเดิมแล้ว แต่ประธานองคมนตรีก็อาจเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้หากไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ถึงกระนั้น กรณีเช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาเรื่องความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เพราะเหตุว่าประธานองคมนตรีมาจากการแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ และการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ไม่ได้รับ

---

[90] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 20, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 18, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 19, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 22, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 17, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 19, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19

โดยเหตุผลที่ให้คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นเห็นว่ารัฐสภาเป็นสภาการเมืองไม่ควรให้มีอำนาจในการในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพัง เพราะถ้ายอมให้สภาทำเช่นว่านั้น ก็อาจเกิดการช่วงชิงกันหรืออาจเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือบุคคลใด ๆ มาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ อันจะทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขาดความเป็นกลาง ส่วนคณะองคมนตรีนั้นโดยเหตุที่อยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับพระมหากษัตริย์โดยตรง จึงเป็นผู้ทราบดีว่าบุคคลใดมีความซื่อสัตย์ต่อราชบัลลังก์และสมควรได้รับการแต่งตั้ง. ดู สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 7/2491 (26 กรกฎาคม 2491) 310-312, 320.

ความเห็นชอบจากสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นกรณีที่ไม่มีความยึดโยงกับประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดตัวผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สามารถมีทางเลือกที่ดีกว่าและมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ เช่น ถ้าพระมหากษัตริย์แต่งตั้งให้ผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ผู้นั้นก็สามารถเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกชั้นหนึ่ง แต่หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้ตั้งผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยอัตโนมัติ แต่ทั้งนี้วุฒิสภาจะต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด เป็นต้น

5. บทสรุป

เราจะเห็นได้ว่า การดำรงอยู่ขององคมนตรีในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นปัญหา โดยที่มาขององคมนตรีนั้นมาจากการแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยโดยพระมหากษัตริย์ ไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (Popular Sovereignty) อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้องคมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในกิจการของพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่างมีปัญหาในเรื่องของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความชอบธรรมในทางการเมือง (Political Legitimacy)[91] หรือความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย (Democratic Legitimacy) ที่การใช้อำนาจรัฐที่สำคัญใด ๆ จะต้องมีความยึดโยงกับประชาชนไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมตามวิถีทางประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบการปกครองในปัจจุบัน แต่สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกลับไม่ปรากฏลักษณะเช่นนั้น อีกทั้งองคมนตรียังอาจถูกมองได้ว่าเป็นตัวแทนการใช้อำนาจและคอยเป็นกันชนให้แก่ผู้ใช้อำนาจที่แท้จริงซึ่งก็คือพระมหากษัตริย์ ในแง่นี้องคมนตรีจึงแทบไม่ต่างอะไรไปจากหนังหน้าไฟ มิเพียงเท่านั้น ในแง่ขององค์กร การมีองคมนตรีที่เริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และลงหลักปักฐานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เท่ากับเป็นการรื้อฟื้นมรดกสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้กลับมามีความชอบในรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย เราจึงกล่าวได้ว่าองคมนตรีถือเป็นหนึ่งในความพ่ายแพ้ของอุดมการณ์คณะราษฎร 2475 และในขณะเดียวกันก็ถือเป็นความสำเร็จของอุดมการณ์แบบกษัตริย์นิยมที่ได้พลิกกลับรวมทั้งให้ความหมายของการอภิวัฒน์สยาม 2475 เสียใหม่[92] เพื่อประกอบสร้าง “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ขึ้นในประเทศไทย

---

[91] ดู ลิขิต ธีรเวคิน, *ความถูกต้องตามกฎหมาย ความชอบธรรมทางการเมือง และธรรมแห่งอำนาจ* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 12-19.

[92] ดู ปิยบุตร แสงกนกกุล, *พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ* (openbooks 2550) 67-68.

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติเรื่องคมนตรีไม่ควรดำรงอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพราะผลจากการไม่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้ไม่มีองคมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ขาดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่มีความสำคัญ รัฐธรรมนูญสามารถออกแบบให้มีกลไกและองค์กรอื่นที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเพื่อใช้อำนาจหน้าที่นั้น ๆ ได้ เมื่อถึงตรงนี้อาจมีผู้เห็นว่า เมื่ออำนาจหน้าที่ขององคมนตรีมีปัญหาก็ควรจะยกเลิกเฉพาะอำนาจหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ พร้อมกับให้คงองคมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญ ถึงกระนั้นผู้เขียนก็ยังไม่เห็นด้วย เพราะเหตุว่าเมื่อองคมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังเช่นกรณีเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือการสืบราชสมบัติแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดที่จะบัญญัติให้องคมนตรีมีในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้เฉพาะองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย[93] การประกันไว้ซึ่งสถาบันการเมืองที่สำคัญ[94] และสิทธิเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนเท่านั้น แต่หากรัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนปรารถนาจะให้มีบุคคลหรือคณะบุคคลที่ถวายคำปรึกษาพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะและเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย รัฐสภาก็อาจพิจารณาออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 โดยมีการกำหนดให้องคมนตรีเป็นข้าราชการในพระองค์ อย่างไรก็ดี หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ก็คือคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีคณะที่ปรึกษาหรือมีกลไกการทำงานแยกต่างหากอีก ดังที่ หยุด แสงอุทัย นักนิติศาสตร์ผู้เรืองนามได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า *"ถ้าจะกล่าวตามหลักประชาธิปไตยโดยเคร่งครัดแล้ว พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยไม่ควรจะปรึกษาผู้ใดอื่นในปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินนอกจากคณะรัฐมนตรีของพระองค์ เพราะคณะรัฐมนตรีมาจากราษฎรและบริหารราชการแผ่นดินโดยความไว้วางใจของผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเท่ากับปฏิบัติตามเจตจำนงของฝ่ายราษฎรข้างมากในประเทศ..."*[95]

---

[93] เช่น ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ.

[94] เช่น ศาล องค์กรทางรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ฯลฯ.

[95] หยุด แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์* (วรเจตน์ ภาคีรัตน์ บรรณาธิการ, วิญญูชน 2551) 49; หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 3, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2515) 190.