



**RIG
ROCK 5**

2

*ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ*

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**พระราชสถานะ และ พระราชอำนาจ
ของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ
หมวดพระมหากษัตริย์**



**พระราชสถานะ และ พระราชอำนาจของ
พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ
หมวดพระมหากษัตริย์ :
วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่าง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560**

อ.ดร.วิศรุต สำลืออัน¹



ประเทศไทยใช้รูปแบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งเป็นประมุขมาโดยตลอด แต่พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยจากเดิมก่อนปี พ.ศ. 2475 ที่ใช้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือที่นิยมเรียกกันว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 มีโครงสร้างของบทบัญญัติกล่าวถึงพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่แตกต่างกัน

1 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุขของรัฐ และอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ โดยรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมีบทบัญญัติในทิศทางเดียวกันมีสาระสำคัญว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของรัฐ และทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยผ่านองค์การตามรัฐธรรมนูญ” และ “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”

นัยเช่นนี้มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะเชิดชูพระมหากษัตริย์เสมือนเป็นสมมติเทพที่ผู้คนจะต้องกราบไหว้บูชา หากแต่เป็นการสะท้อนคติการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมือง หรือหลักการ “พระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิด (The King can do no wrong)” ทำให้ผู้ใดจะฟ้องร้องหรือกล่าวหาพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ ไม่ได้ ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา (วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2520) หลักการนี้เป็นความคุ้มครองที่รัฐธรรมนูญมีให้แก่พระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงใช้พระราชอำนาจในการบริหารบ้านเมืองด้วยพระองค์เองได้ จะต้องมียุติบาลหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นเป็นผู้เสนอแนะให้ทรงใช้พระราชอำนาจในเรื่องต่าง ๆ และผู้นำรัฐบาลหรือ

ผู้แทนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น การตัดสินใจดำเนินนโยบายผ่านกฎหมายและคำสั่งต่าง ๆ ล้วนเป็นดำริของรัฐบาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนพระมหากษัตริย์ยอมให้ใช้พระนามของพระองค์ในกิจการบ้านเมืองเท่านั้น ดังนั้น หากการบังคับใช้กฎหมายหรือคำสั่งต่าง ๆ เกิดความเสียหายต่อบุคคลใด ย่อมเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นผู้ริเริ่มนำกฎหมายนั้น ๆ มาบังคับใช้ หากใช้ความรับผิดชอบของพระมหากษัตริย์ไม่

2 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้พระมหากษัตริย์ซึ่งมีพระราชสถานะเป็นตัวแทนของรัฐไทยและปวงชนชาวไทยต้องเป็นพุทธศาสนิกชนด้วย (นัยในเรื่องนี้ยังสื่อความทางอ้อมอีกด้วยว่าศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ โดยไม่ต้องบัญญัติเรื่องละเอียดอ่อนเช่นนี้ลงในรัฐธรรมนูญโดยตรง) แต่ขณะเดียวกันพระมหากษัตริย์ต้องให้การอุปถัมภ์ส่งเสริมทุกศาสนาที่ประชาชนชาวนับถือด้วย (ธงทอง จันทรางศุ, 2552)

3 พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ปัจจุบันเป็นตำแหน่งสูงสุดเพียงตำแหน่งเดียวของกองทัพ แม้ในอดีตข้าราชการทหารระดับสูงของกองทัพไทยจะมีการใช้ยศจอมพล แต่ได้สิ้นสุดไปพร้อมกับการถึงแก่อสัญกรรมของจอมพลถนอม กิตติขจร และบรรดานายทหารระดับสูงของประเทศไทยมีจารีตประเพณีที่จะไม่รับยศจอมพล ด้วยเหตุว่ากองทัพไทยมีพระมหากษัตริย์เป็นจอมทัพอยู่แล้ว ดังนั้น นายทหารอื่นทั้งหมดซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาจึงควรมียศต่ำกว่า (สพาย หมายเลขหก, 2549)

4 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์แห่งราชวงศ์ รวมถึงพระราชทานสมณศักดิ์แก่พระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่ผู้ทำคุณประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง และเป็นขวัญกำลังใจในการเสียสละเพื่อส่วนรวม

5 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งองคมนตรี และให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง โดยองคมนตรี คือ คณะบุคคลที่มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจที่ทรงปรึกษา รวมถึงหน้าที่อื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มานิต จุมปา, 2553) ซึ่งบรรดารายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี การแต่งตั้ง ลักษณะต้องห้าม การถวายสัตย์ปฏิญาณ การพ้นจากตำแหน่ง ถูกบัญญัติไว้ในหมวดพระมหากษัตริย์ด้วยเช่นกัน

6 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ รวมถึงมีพระราชอำนาจถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งด้วย เนื่องจากข้าราชการในพระองค์มีหน้าที่ปฏิบัติราชการส่วนพระองค์และพระราชกรณียกิจต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งต้องถวายงานตามโบราณราชประเพณีและพระราชอัธยาศัย ขณะที่สมุหราชองครักษ์มีหน้าที่ถวายความอารักขา จึงต้องอยู่ใกล้ชิดติดองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ จึงจำเป็นต้องให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอันเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

7

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งจะเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งในกลไกทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ องค์พระมหากษัตริย์จึงต้องมีความพร้อมเสมอทุกเวลาในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจดังกล่าว แต่ด้วยสัจธรรมที่ว่าพระมหากษัตริย์ก็ทรงเป็นมนุษย์คนหนึ่ง จึงอาจมีบางช่วงเวลาที่พระองค์ไม่สามารถประกอบพระราชกรณียกิจได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะทรงประชวรหรือมิได้ทรงประทับอยู่ในราชอาณาจักร ดังนั้น เพื่อให้การบริหารพระราชกรณียกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงต้องมีกลไกการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น (ไชยันต์ ไชยพร, 2565)

2 พระราชอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

นอกจากพระราชอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจตามแนวปฏิบัติทางการปกครองอันมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีและมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ด้วยเป็นที่ยอมรับกันว่า ถ้ากรณีใดไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ พระมหากษัตริย์ก็ยังคงมีพระราชอำนาจเช่นนั้นอยู่ในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (มานิต จุ่มปา, 2553) ซึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย ปรากฎจารีตประเพณีในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ใน 3 กรณี คือ

1 พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ สืบเนื่องจากการที่ราษฎรทำหนังสือร้องทุกข์ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตในเรื่องทุกข์ร้อนต่าง ๆ ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร ซึ่งปรากฏสืบต่อกันมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย (นันทกา พลชัย, 2532) การพิจารณาหนังสือฎีกาของราษฎรนั้นพระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณาด้วยพระองค์เอง และใช้พระบรมราชวินิจฉัยพระราชทานความช่วยเหลือให้ตามสมควร ประเด็นความเดือดร้อนที่ราษฎรมักถวายฎีกาเพื่อขอพระบรมราชานุญาต ได้แก่ การขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา การร้องทุกข์จากการกระทำของส่วนราชการ การร้องทุกข์เพื่อขอพระราชทานความช่วยเหลือ และการถวายข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อทรงทราบ

2 พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย พระราชอำนาจนี้หากพิจารณาเพียงผิวเผินก็ดูเหมือนจะขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งวางหลักการว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วพระราชทานคืนมา หรือล้งพัน 90 วัน แล้วมิได้ทรงพระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้

ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 146) บทบัญญัติดังกล่าวแล้วย่อมเข้าใจจากลายลักษณ์อักษรได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะทำให้ร่างกฎหมายใด ๆ ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบนั้นสามารถใช้บังคับได้ แต่ในประเพณีการปกครองของประเทศไทย เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายโดยการไม่ลงพระปรมาภิไธย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะปฏิบัติตามโดยการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายนั้นเสียใหม่ หรือไม่นำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ อีก ซึ่งโดยปกติแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงหลีกเลี่ยงที่จะใช้พระราชอำนาจนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีพระบรมราชวินิจฉัยว่าเป็นความจำเป็นจริง ๆ (มานิต จุมปา, 2553) เช่น การใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยประเด็นหนึ่งที่ทรงแสดงความไม่เห็นด้วยคือ การที่กฎหมายกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ด้วยทรงเห็นว่า องคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงคัดเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย หากรัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนี้อาจทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรทางการเมืองขัดกับหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง หรืออีกกรณีหนึ่งคือ การใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มโทษปรับในคดีความผิดฐานหมิ่นประมาทไม่เกิน 200,000 บาท และกำหนดค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดต่อความเสียหายแก่ชื่อเสียงเป็นสองเท่าของค่าปรับทางอาญา ซึ่งสังคมไทยวิพากษ์วิจารณ์ร่างกฎหมายดังกล่าวว่า เป็นการจำกัดดุลพินิจของศาลและลดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชน (ปูนเทพ ศิรินุพงศ์, 2557)

3

ความแตกต่างของบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์ไว้ในมาตราเดียวกัน คือ มาตรา 17 โดยใช้ถ้อยคำว่า “การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” ขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ความว่า “การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา”

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างเล็กน้อยประเด็นหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 มาตรา 17 ระบุถึงตำแหน่งข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ขณะที่ฉบับ พ.ศ. 2560 ระบุถึงตำแหน่งข้าราชการในพระองค์เท่านั้น และมีความแตกต่างอย่างมากอีกประเด็นหนึ่ง กล่าวคือ การเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา 15 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งกล่าวถึง การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ที่มีพระราชกฤษฎีกากำกับไว้ ซึ่งความแตกต่างที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาคือ การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของ



ข้าราชการในพระองค์ที่ถูกเพิ่มเติมขึ้นมาตามความในวรรคสองของมาตรา 15 ซึ่งเกี่ยวข้องกัฏกฎหมายสองฉบับคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 และพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 โดยเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ฯ กล่าวถึงความจำเป็นของการจัดตั้งส่วนราชการในพระองค์ไว้มีสาระสำคัญว่า การปฏิบัติราชการของสำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง และกรมราชองครักษ์และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ กระทั่งวงกลาใหม่นั้นแตกต่างจากส่วนราชการของฝ่ายบริหารทั่วไป เพราะต้องต้องถวายงานตามโบราณราชประเพณีและพระราชอัธยาศัย จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดฐานะของส่วนราชการดังกล่าวขึ้นใหม่ ให้เป็นส่วนราชการในพระองค์โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และมีการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

เพื่อให้การบริหารราชการในพระองค์

เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจ

ของราชการในพระองค์



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th

โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

